



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Modelos de desarrollo, alianzas políticas e integración latinoamericana

Altmann Borbón, J.

Citation

Altmann Borbón, J. (2015, April 23). *Modelos de desarrollo, alianzas políticas e integración latinoamericana*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/32789>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/32789>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/32789> holds various files of this Leiden University dissertation

Author: Altmann Borbón, Josette

Title: Modelos de desarrollo, alianzas políticas e integración latinoamericana

Issue Date: 2015-04-23

Modelos de Desarrollo, Alianzas Políticas e Integración Latinoamericana

Josette Altmann Borbón



**MODELOS DE DESARROLLO,
ALIANZAS POLITICAS
E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA**

Josette Altmann Borbón

A la memoria de mi padre Fernando Altmann Ortiz

Modelos de desarrollo, alianzas políticas e integración latinoamericana

Proefschrift

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus prof.mr. C.J.J.M. Stolker,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op 23 april 2015
klokke 11.15 uur

door

Josette Altmann Borbón
geboren te San José (Costa Rica)
in 1958

Promotiecommissie

Promotor: Prof.dr. P. Silva

Overige leden: Prof.dr. R.Th.J. Buve
Prof.dr. F. Rojas (Universidad para la Paz, Costa Rica)
Prof.dr. D.A.N.M. Kruijt (Universiteit Utrecht)
Dr. M.L. Wiesebron

Tabla de contenido

Agradecimientos	ix
Índice de cuadros y gráficos	xi
Glosario de abreviaturas y acrónimos	xiii
Introducción	1
Capítulo 1: Economía y modelos de desarrollo e integración:	
Consideraciones teóricas	15
1.1 Las dimensiones económicas y políticas de la integración regional.....	18
1.2 Estructuralismo y la búsqueda del desarrollo autárquico	33
1.3 Regionalismo abierto en América Latina (1990-2008)	42
1.4 Nuevo regionalismo o regionalismo posliberal (2008-presente)	51
Consideraciones finales.....	59
Capítulo 2: Ciclos de la integración en América Latina y el Caribe	63
2.1 Expansión y crisis de los procesos de integración (1950-1980).....	65
2.2 Integración económica y dinámicas políticas de cooperación en la etapa del neoliberalismo (1990-2001).....	75
2.3 Unilateralismo estadounidense y la apertura de oportunidades en América Latina (2001-2008).....	88
2.4 Recuperando los espacios multilaterales: cambio cualitativo en la Diplomacia regional	98
Consideraciones finales.....	103
Capítulo 3: Foros Políticos de Integración, Concertación:	
Liderazgo, confianza y legitimidad	109
3.1 De la fragmentación a la interlocución: Grupo de Río	111
3.2 Retomando el camino después de la guerra: Sistema de Integración Centroamericana (SICA)	121
3.3 Espacio estratégico del Sur: Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).....	137
Consideraciones finales.....	146
Capítulo 4: Foros de Cooperación e integración y el rol de la ideología	151
4.1 La ideología en la arena política: Un acercamiento a su definición....	154
4.2 Espacio para los pequeños países insulares: Asociación de Estados del Caribe (AEC)	156

4.3	La ideología como motor de alianzas políticas: Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)	163
4.4	Medio ambiente, desarrollo e integración en el Sur: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)	180
	Consideraciones finales	186
Capítulo 5: Entre el discurso y la realidad: Contradicciones de la integración en América Latina y el Caribe		189
5.1	América Latina y el Caribe frente a las transformaciones globales	192
5.2	Estado de los procesos de integración en la región	207
5.3	Contradicciones y escenarios de los procesos de integración en América Latina y el Caribe	211
5.3.1	Contradicciones de la Integración	215
5.3.2	Distintos escenarios de integración	218
5.4	La Década Latinoamericana: ¿realidad o discurso?	222
	Consideraciones finales	226
Capítulo 6: La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): Una nueva apuesta de integración regional		231
6.1	El rol de América Latina en un mundo multipolar	232
6.2	CELAC: Los primeros pasos	252
6.3	Más allá de las ideologías, un nuevo pragmatismo	260
	Consideraciones finales	267
Conclusiones		270
Referencias bibliográficas		299
	Documentos y declaraciones	338
	Páginas web	341
	Medios de comunicación consultados	342
Samenvatting		343
Summary		351
Curriculum Vitae		358

Agradecimientos

Detrás de esta tesis se encuentran muchas horas de trabajo y algunas personas que, con su apoyo y estímulos, la hicieron posible.

Quisiera agradecer muy especialmente al Profesor Patricio Silva por sus observaciones y recomendaciones, por haber asumido con serenidad y con resignación mis momentos de silencio, seguidos por la celeridad, en el desafío de conducir a una historiadora política por los sinuosos caminos de la integración latinoamericana.

Agradezco a mis hijos José María y Eugenia, y a mi madre Marta Eugenia, por su paciencia y comprensión. Los doctorandos, como la mayoría de los autores, estamos mucho tiempo ausentes durante el parto de nuestras investigaciones y, en los pocos momentos en que estamos presentes, no siempre somos fáciles de tratar.

Agradezco el esfuerzo de Andrea Álvarez Marín, Isabel Álvarez Echandi, María Fernanda Morales Camacho y Geovanny Blanco Fonseca quienes, en distintas etapas a lo largo del estudio, ayudaron con los tediosos trabajos de “carpintería” que conllevan revisar y confirmar las referencias y las citas bibliográficas de una investigación de Ciencias Sociales.

Mi gratitud a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y a su Secretaría General, donde me desempeñé como Coordinadora Regional de Cooperación Internacional (2006-2012), la oportunidad que me brindó de compartir con colegas de todo el continente americano y más allá, así como la posibilidad de analizar, reflexionar, escribir, e interactuar con las más altas autoridades de la región sobre los procesos de integración, estar presente en las Cumbres Presidenciales y en las reuniones de diversos organismos de concertación e integración.

A la Universidad de Costa Rica, mi Alma Mater, siempre presente en mis afectos, espacio generador de elementos centrales y marcos conceptuales que invitan a la reflexión, creación y debate de ideas.

Y finalmente a mi amigo y colega Dr. Francisco Rojas Aravena quien acompañó desde su gestación este proceso y dedicó muchos ratos de su tiempo para que esta meta sea hoy una realidad.

Índice de cuadros y gráficos

Cuadro No. 1:

América Latina y el Caribe:

Principales socios comerciales según subregión o país 98

Cuadro No. 2:

Acuerdos comerciales regionales

(Bienes y servicios) suscritos por los países miembros de la CELAC 100

Cuadro No. 3:

Línea del tiempo:

Mecanismos de integración de América Latina y el Caribe (1940-2010) 105

Cuadro No. 4:

Países integrantes del Grupo de Río 115

Cuadro No. 5:

Comercio intra-MCCA (Porcentaje de participación) 128

Cuadro No. 6:

Centroamérica: Pobreza y pobreza extrema según región 2012

(Porcentajes según área geográfica) 130

Cuadro No. 7:

Centroamérica: Distribución del ingreso en el quintil más pobre

y el quintil más rico (Porcentajes) 131

Cuadro No. 8:

Tasa de homicidios intencionales en América Latina (1990–2008).

Homicidios por cada 100.000 habitantes 132

Cuadro No. 9:

Transformación interinstitucional. Intervalos históricos 134

Cuadro No. 10:

Países del ALBA y otras iniciativas de las que forman parte 167

Cuadro No. 11:

Fondos de Venezuela según tipos de operación (1999 – 2009) 170

Cuadro No. 12:

Comercio bilateral de Venezuela con otros países del ALBA (2009) 172

Cuadro No. 13:

Venezuela: Indicadores socioeconómicos (1999 – 2008) 173

Gráfico No. 1:

Comercio Estados Unidos-Venezuela (1993 – 2003) 175

Cuadro No. 14:

Comercio de bienes Estados Unidos-Venezuela en 2013 175

Cuadro No. 15:	
América Latina: Resultados de las elecciones presidenciales	195
Cuadro No. 16:	
América Latina: Evolución del comercio exterior de bienes. (Primer semestre 2011–primer semestre 2013).....	197
Gráfico No. 2:	
América Latina y el Caribe: Tasas de crecimiento del PIB por país y región, 2013. (Porcentajes).....	198
Cuadro No. 17:	
Modalidades de regionalismo abierto	204
Cuadro No. 18:	
Diplomacia de cumbres. Cuadro de síntesis.....	210
Cuadro No. 19:	
América Latina y el Caribe: Destinos de las exportaciones de los principales esquemas de integración subregional, 2010	212
Cuadro No. 20:	
El tiempo y la política en Suramérica.....	219

Glosario de abreviaturas y acrónimos

AEC	Asociación de Estados del Caribe.
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración.
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas.
ALIDES	Alianza para el Desarrollo Sostenible.
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico.
BCIE	Banco de Integración Económica.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BM	Banco Mundial.
BPI	Bienes públicos internacionales.
BRICS	Bloque conformado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.
CALC	Cumbre América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo.
CAN	Comunidad Andina de Naciones.
CARICOM	Comunidad de Estados del Caribe.
CARIFTA	Siglas en inglés para la Asociación de Libre Comercio del Caribe.
CDS	Consejo de Defensa Suramericano.
CECA	Comunidad Europea del Carbón y el Acero.
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CEPRENAC	Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central.
CDEMA	Agencia caribeña de Gestión de Emergencias por Desastres.
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económica.
CIECA	Centro de Investigaciones Económicas de Venezuela.
CIF	Siglas para denominar importaciones cuyo proceso abarca su costo, seguro y transporte.
CLACSO	Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
CNP	Comisión Nacional Permanente.
CRIE	Comisión Regional de Interconexión Eléctrica.
CSME	Siglas en inglés para Mercado y Economía Únicos de CARICOM.
CSN	Comunidad Suramericana de Naciones.

DR-CAFTA	Siglas en inglés para el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos.
ECLAC	Siglas en inglés para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
ECOSOC	Siglas en inglés para Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.
EE.UU.	Estados Unidos de América.
EOR	Ente Operador Regional.
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
FOB	Siglas en inglés para denominar exportaciones que contemplan el traslado de bienes hasta un denominado medio de transporte.
G-7	Grupo de los siete.
G-20	Grupo de los veinte.
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.
IED	Inversión Extranjera Directa.
IIRSA	Integración de la Infraestructura Regional Suramericana.
INTAL	Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe.
INVESEP	Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos.
LAFTA	Siglas en inglés de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.
MCCA	Mercado Común Centroamericano.
MER	Mercado Eléctrico Regional.
MERCOSUR	Mercado Común del Sur.
MIKTA	Bloque conformado por México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia.
NAFTA	Siglas en inglés para el Tratado de Libre Comercio para América del Norte.
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos.
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio.
OEA	Organización de Estados Americanos.
OECS	Organización de Estados del Caribe Oriental.
OIG	Organización Intergubernamental.

OMC	Organización Mundial de Comercio.
ONG	Organización no gubernamental.
ONU	Organización de Naciones Unidas.
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte.
OTAS	Organización del Tratado del Atlántico Sur.
OTCA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica.
PAECA	Plan de Acción Económica en Centroamérica.
PAES	Programas de Ajuste Estructural.
PARLACEN	Parlamento Centroamericano.
PDVSA	Petróleos de Venezuela S.A.
PETROCARIBE	Alianza petrolera entre algunos países del Caribe y América Latina con Venezuela.
PIB	Producto Interno Bruto.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe.
SGP+	Sistema General de Preferencias Plus.
SICA	Sistema de Integración Centroamericana.
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana.
SIEPAC	Sistema de Interconexión Eléctrica de los países de América Central.
SPT	Secretaría Pro Témpore.
SUCRE	Sistema Único de Compensación Económica.
TCA	Tratado de Cooperación Amazónica.
TCP	Tratado de Comercio de los Pueblos.
TLC	Tratado de libre comercio.
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
UE	Unión Europea.
ULC	Unión Latinoamericana y del Caribe.
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas.
VIH/SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirido.
WIC	West Indian Commission.
ZTSC	Zona de Turismo Sustentable del Caribe.

Introducción

La integración en América Latina y el Caribe muestra importantes avances en los últimos años. Los cuales responden a un contexto regional multilateral y plural de una región con una superficie de 21 millones de kilómetros cuadrados y una población que alcanza casi los 600 millones de personas. Se han desarrollado significativos procesos, proyectos y acuerdos que contribuyen a generar un clima de oportunidades para la integración. Se han establecido y desarrollado una serie de nuevas iniciativas orientadas hacia la conformación de comunidades comerciales, económicas y políticas subregionales en busca de una integración profunda. Una unión que logre superar herencias autónomas enraizadas en procesos de integración de larga data, la mayoría provenientes de fines de la segunda Guerra Mundial. La historia de la integración latinoamericana y caribeña se caracteriza por crisis, fracturas, coaliciones, contradicciones, similitudes, conflictos y acuerdos. Son tendencias que interrelacionadas, como lo planteo a lo largo de este estudio, sirven de marco para una visión sobre los desafíos que enfrentan América Latina y el Caribe en la búsqueda por asociarse. La agenda latinoamericana hoy evita la realización de acciones puntuales que se agotan en sí mismas. Es un proceso constante, que va más allá de lo que fueron los grandes titulares como la firma de los tratados de paz en Centroamérica y el fin de los regímenes militares en Suramérica. La agenda se afina en la actualidad en el gradual, silencioso y sostenido proceso de los positivos cambios democráticos, económicos y sociales. En estas últimas décadas la región ha transitado para bien de las guerras a la paz, de las dictaduras a la democracia, de procesos de crisis y ajustes estructurales, a ciclos de crecimiento, con una disminución de la pobreza y ascendiente proyección internacional. Todo ello sin que se haya logrado enlazar con igual éxito las distintas iniciativas de integración subregional y de desarrollo social. Tiempo en el cual el proceso ha sido de claroscuros. Ha producido resultados positivos, pero también se manifiestan importantes debilidades. Donde la complementariedad entre los distintos niveles de la integración sigue siendo compleja, con procesos de avances y retrocesos, de expectativas y frustraciones.

Urdido en el macizo tiempo de los últimos ocho años, esta investigación fue arrancada a golpes de cantera de los trabajos desarrollados, a lo largo de ese periodo, estudiando la integración y el desarrollo de América Latina desde la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Como un caleidoscopio se buscó ubicar fenómenos subregionales, regionales e internacionales que inciden en el corto, mediano y largo plazo

de las propuestas de integración. La frase de Goethe¹ de que toda teoría es gris y sólo es verde el árbol de la vida, expresa el aparente contraste entre la experiencia que condujo a seleccionar el objeto de estudio (la integración) y el resultado del mismo. Ello obligó a ordenar los hechos. Primero desde el propio interés, siempre parcial, en un intento de sintetizar el estado de la cuestión repasando los principales desafíos por los que atraviesa la integración en América Latina. Poner de relieve las contradicciones entre la retórica y la realidad de la integración, abordando sus particularidades y tipologías, pueden resumirse en tres grandes paradojas: la democrática, la del crecimiento económico y la retórica. En segundo lugar, desde la óptica de las diferentes teorías de las relaciones internacionales que explican la variedad de relaciones, la diversidad de actores y las distintas definiciones y aproximaciones que conducen a la integración regional. Ya sea que se mire como proceso o como condición, la integración es un fenómeno complejo. La variable que aparece en sus distintas modalidades es la multidimensionalidad, que obedece a determinaciones políticas, económicas, comerciales, sociales, culturales y de cooperación. Esto presupone la existencia de todo un andamiaje institucional que pueda abarcar distintas esferas. De estructuras políticas intermedias entre los Estados y las organizaciones internacionales supeditadas al régimen de supranacionalidad. Que en definitiva no son sólidas en la región, donde los gobiernos se cuestionan, como en un drama shakespeareano, si ceder o no ceder soberanía.

Desde el Congreso Anfictiónico de Panamá (1826) convocado por Simón Bolívar, el ideario de la integración ha estado en el ADN de América Latina, pero se ha frustrado en cada uno de sus ciclos. Es una historia de oscilaciones, una paradoja en sí misma que la expreso en el dilema de Penélope,² con marchas y contramarchas. Períodos de expansión y de crisis, tejiendo y destejiendo acuerdos, avanzando y retrocediendo en alianzas. Tiempos virtuosos de impulsos, y ciclos viciosos de desaceleraciones. Este proceso contradictorio puede ser visto de manera positiva (el vaso medio lleno) o de manera negativa (el vaso medio vacío), dependiendo de la interpretación de las coyunturas, períodos o fenómenos que se analicen. Los distintos bloques regionales y subregionales contienen las especificidades de cada región, cuyos elementos

1 Johann Wolfgang Von Goethe (1749-1832). Poeta, novelista, dramaturgo y filósofo alemán.

2 Homero construyó el personaje de Penélope dentro del género épico en uno de sus dos grandes poemas, la ODISEA. La tragedia de Penélope es tejer y destejer en forma constante. En esta investigación se establece que la contradicción y el problema de la integración es tejer y destejer constantemente. Donde se avanza y se retrocede simultáneamente. De ahí el Dilema de Penélope, que se plantea en torno a cómo poder construir una opción de alianza política y una alternativa de modelo de desarrollo sustentable para América Latina.

de cohesión para la integración varían ampliamente en sus contenidos, desde lo político a lo comercial, hasta aquellos cuya base es una comunidad étnico-cultural común. Lo cual induce a afirmar que, a pesar de los esfuerzos recientes con la creación de CELAC, no se puede asumir la existencia de un modelo único en la integración de América Latina. El debate sobre la unidad latinoamericana es antiguo. Surge en el momento mismo de la independencia de los Estados de la región. En estos más de doscientos años han sucedido una serie de esfuerzos con una amplia proyección hemisférica, y otros con un mayor énfasis subregional. Las ideas de la integración han estado presentes en los más diversos modelos políticos y de desarrollo, así como en el imaginario político de cada nueva generación. En los años setenta se comienza a discutir sobre la doctrina de la integración regional, de qué manera y cómo interactuaba la integración económica con la política, y si alguna de ellas precedía a la otra (Dos Santos, 2003; Blomström y Hettne, 1990; Prebisch, 1986; Cardoso y Faletto, 1971; Stavenhagen, 1970). La integración hacia adentro de la década de los sesenta ha sido superada, así como las redefiniciones efectuadas por CEPAL en los años ochenta y noventa de una integración abierta en busca de alianzas y vínculos inteligentes con el resto del mundo. Sin embargo, en el “nuevo” regionalismo posliberal, el pensamiento económico se sigue centrando en la dicotomía Estado vs. Mercado. El pensamiento político sigue teniendo como eje la discusión entre Estado y actores no estatales. Y entre los precursores de ambas teorías, se sigue discutiendo cuál debe ser el enfoque -económico o político- que debe tener primacía en los procesos de integración. Estas discusiones se han orientado a determinar cuáles son aquellos actores que deberían promover la integración: ¿Los Estados a través de los gobiernos, o los distintos grupos de interés? ¿La sociedad civil y algunas representaciones de ONG, o las empresas transnacionales? Y finalmente, ¿cuál debe ser el rol y el peso de las distintas instancias supranacionales? El debate sigue una línea más excluyente al no tomar en cuenta la necesaria dialéctica entre todos los grupos, lo que permite realizar el objetivo mismo de la integración. Es un proceso complejo, multidimensional, que va más allá del Estado-Nación, creando una nueva institucionalidad y nuevos mecanismos de inserción nacional/regional en la globalización. Es un proceso de soberanía agregada más allá de los Estados parte. En el contexto de la globalización la integración, como instrumento del desarrollo no puede ser estática. Requiere ser dinámica para constituirse en un instrumento útil a todos los Estados que la conforman y así avanzar hacia la creación de espacios comunitarios. Ahora bien, la falta de voluntad de los gobiernos para otorgarle autoridad supranacional a los acuerdos y a las instituciones de la integración, hace que las estructuras nacionales sigan teniendo primacía y se sigan sobreponiendo a los propios sistemas de

integración. Lo que causa mayor debilitamiento a la institucionalidad misma de los procesos y su capacidad de incidencia.

Toda teoría selecciona los hechos relevantes, los ordena para propiciar un análisis que permite describir y explicar procesos. Las teorías nos permiten exponer el surgimiento de las distintas iniciativas de integración. Posibilitan detallar las razones por las que algunas avanzan para luego estancarse, reducirse o retroceder. La teoría debería posibilitar adelantar conductas de los distintos actores. En el sentido de los casos analizados (Grupo de Río, SICA, UNASUR, AEC, ALBA, OTCA, CELAC) nos permite ver distintos grados de ideologización y de pragmatismo, con velocidades similares o diferentes en cada momento histórico. Nos planteamos entonces la interrogante ¿qué es lo que nos explican las teorías? Orígenes, procesos y tendencias. De allí la necesidad de una mirada amplia que no me encerrara en una teoría, sino que me permitiera el uso de diferentes vertientes, pero que a su vez mantuviese la coherencia y permitiese mejores explicaciones de estos procesos complejos (Veira, 2005; Rosamund, 2005; Schmitter, 1970). En esta investigación busqué en los marcos teóricos del liberalismo y el constructivismo las explicaciones a los distintos niveles de análisis de los procesos de integración y los modelos de desarrollo latinoamericano, partiendo de la premisa de que los países cooperan guiados por intereses y debido a las circunstancias (Merke, 2014; Sotomayor, 2014; Santa Cruz, 2014; Gehring, 1996; Moravcsik, 1993; Deutsch, 1990; Haas, 1970). Ahora bien, en los análisis de coyuntura referidos a los procesos de diálogo, gobernabilidad democrática, cooperación política y cooperación económica, interdependencia comercial, actores estatales y no estatales fue de gran utilidad el enfoque estructuralista comprendido en algunas teorías para analizar contextos culturales, económicos, normativos, sociales y políticos en la búsqueda de una identidad compartida (Salomón, 2002; Zacher y Mathews, 1995; Mitrany, 1948). También recurrimos a los supuestos del realismo en término de los equilibrios en las relaciones de poder y las interdependencias, cuando se analiza el declive de la hegemonía estadounidense en la región, la aparición de nuevos actores como China, Turquía e Irán, y los cambios en las relaciones de poder que se están implantando a nivel regional (Maihold, 2014; Sotomayor, 2013: 13-23; Bonilla y Álvarez, 2013; Prud'homme, 2008; Nye, 2002).

La mirada teórico-conceptual del tema de la integración desde la óptica del regionalismo gira en torno a dos grandes paradigmas: el estructuralista y el liberal (Legler, Santa Cruz y Zamudio, 2013; Jaramillo, 2008; Sanahuja, 2007; Briceño, 2007). En el primero la integración es un medio para consolidar un proceso de regionalismo profundo con estructuras institucionales que reduzcan el costo de transacciones y aceleren el proceso de desarrollo de los países

miembros. Así la integración se convierte en un proceso planificado por parte de los agentes estatales y apoyado por los agentes empresariales como parte de una estrategia de inserción privilegiada en la economía política internacional. Por el contrario, la mirada liberal³ considera la integración como una etapa más de un proceso comercial que empieza con la reducción arancelaria, la búsqueda de un mercado común, y de una unión aduanera, para luego generar procesos de complementación económica, política y social. En este escenario tanto el mercado como los Estados-nación, responden a una demanda de integración que ha sido impulsada por procesos de regionalización natural. Por incentivos producidos por los impulsos de crecimiento de la demanda agregada de los países. Y por condiciones socio-económicas causadas por la cercanía geográfica (Sandbrook, 2014; CEPAL, 2008a; Keohane y Nye, 2000). A pesar de ello Jaramillo admite que el abordaje del tema de los procesos de integración “es más bien ecléctico y no existe un debate epistemológico sobre el tema, desde ninguna corriente teórica contemporánea. Los estudios sobre integración parten generalmente desde el enfoque de la interdependencia y la economía política internacional” (Jaramillo, 2008: 15). Por esta razón, más allá de abordar los postulados teórico-metodológicos, hemos optado por exponer y analizar el estado de los procesos de integración en los distintos períodos de expansión y crisis, desde una perspectiva más holística promovida por las Ciencias Sociales. Bajo el enfoque con énfasis constructivista de las relaciones sociales, donde las tendencias de la integración muestran nuevamente la crónica de una crisis anunciada. Con un déficit de certidumbres que se expresa en la creciente fragmentación, las dificultades de acordar una mirada común en temas estratégicos de inserción internacional, la debilidad en los mecanismos de concertación política, los liderazgos en pugna, las diferentes ideologías y las distintas visiones sobre la integración regional.

Al final de la Guerra Fría se impone como realidad el fenómeno de la globalización financiera y productiva, por lo que varios países buscan ajustar su gestión a las nuevas realidades de la economía mundial. Se favorecen procesos complementarios de integración que reforzarán y ampliarán el comercio intra-latinoamericano con intentos subregionales como la Comunidad del Caribe (CARICOM) en los países del Caribe Inglés fundada en 1973. La Secretaría para la Integración Económica Centroamericana (SIECA), que desde 1961 empuja el más antiguo proceso de integración económica parcial. La Comunidad Andina

3 Pensadores de la filosofía y la economía política como John Locke, Immanuel Kant, David Hume y Adam Smith, desarrollaron la tradición liberal. Posteriormente internacionalistas como Arnold Toynbee, David Mitrany y Woodrow Wilson influyeron en la disciplina basándose en las ideas liberales. Los seguidores de la tradición internacionalista liberal asumen que se pueden generar relaciones internacionales más justas (Merke, 2013; Oyazun, 2008; Salomón, 2002; Mathews, 1995).

de Naciones (CAN), heredera del Pacto Andino establecido a fines de los años sesenta. Y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que hizo crecer los flujos comerciales entre sus socios originarios a partir del establecimiento del Tratado de Asunción en 1991. A ellos hay que agregar numerosos acuerdos bilaterales de complementación económica o libre comercio, que se constituyeron en otros motores de la integración económica regional durante el regionalismo abierto. Estas dinámicas se convierten en procesos que acercan a unos países con otros, que tienen avances y retrocesos, pero donde prevalece el ideal de edificar un nuevo sentido común que promueva la visión en todos los gobiernos latinoamericanos de que los países se necesitan mutuamente para funcionar mejor en la actual compleja economía mundial. En algunos casos se trata de países que cuentan con un considerable mercado interno como Brasil o Argentina, lo que les permite mirar con mayor displicencia los entendimientos comerciales que, junto con ampliar sus espacios externos, podrían disminuir el ejercicio de su soberanía. En otros casos, encontramos países con mercados domésticos limitados como Chile, Colombia, y las naciones Centroamericanas que apuestan aun hoy al regionalismo abierto y la negociación de Tratados de Libre Comercio como un mecanismo clave para impulsar la colocación de sus productos en otros mercados y que les pueden permitir mayor dinamismo interno y mejores condiciones de vida para sus poblaciones (Caldentey, 2014; Kruijt, 2012; Rodríguez, 2012; Segovia, 2005). También entre éstos se puede incluir a México pese a su gran mercado. En el complicado mecanismo económico del segundo decenio del siglo XXI, una u otra fórmula pueden resultar sensatas, dependiendo de las condiciones que prevalecen en el modelo de desarrollo impulsado en cada país (Bértola y Ocampo, 2010; Payne y Phillips, 2008; Maira, 2007). Ahora bien, ambas opciones deberían poder coexistir para dar viabilidad a un proceso de integración, donde no se llegue a imponer un modelo único que excluya al otro. Entendiendo que la dinámica no vendrá desde las estrategias del comercio sino desde la política.

La estructura de esta investigación se divide en siete capítulos que exploran a lo largo de la historia reciente de América Latina, los procesos de integración en un contexto de arquitectura flexible, de carácter hemisférica, regional y subregional. En sus distintas etapas de expansión y crisis, manifiestas en los cambios de estrategias en los distintos modelos de desarrollo implementados, que responden a estímulos definidos por coyunturas internacionales. Las claves que inhiben la integración siguen siendo de naturaleza principalmente política y comercial. Buscan dar respuestas como región, o de manera bilateral, a los desafíos de un mundo interdependiente que vive una acelerada revolución tecnológica. También a los retos del combate a la pobreza e igualación de oportunidades de las poblaciones más vulnerables de la región. Lo anterior sigue

expresando un desaprovechamiento del recurso más importante que tienen los países latinoamericanos: su gente. Lo que contraviene tanto imperativos éticos, como la racionalidad económica.

En el primer capítulo se describen las principales etapas del desarrollo de la integración latinoamericana, con respecto a las distintas perspectivas teórico-metodológicas utilizadas en los análisis de coyunturas que definen a los procesos. Se divide en cuatro secciones, iniciando con un estudio de las dimensiones económicas y políticas de la integración regional. En las siguientes tres secciones se establece una periodización de las modalidades desarrolladas en los procesos de integración. Una primera etapa describe el estructuralismo latinoamericano (1950-1980) que planteó un modelo de la integración para promover la industrialización de los países de la región, a la vez que fuese instrumento para promover y fortalecer la autonomía de la región. Enmarcado en un modelo de desarrollo endógeno buscó fortalecer los mercados regionales, con políticas industrializadas, de sustitución de importaciones, y la imposición de barreras proteccionistas. La segunda etapa consiste en el denominado regionalismo abierto (1990-2005), donde el debate económico se centra en el dilema Estado vs mercado, y el debate político tiene como eje la discusión entre el Estado y los actores no estatales. Enmarcado en una serie de acciones a escala regional dirigidas a incrementar la competitividad internacional por la vía de la liberalización comercial. Y la tercera etapa, la de transición, por la que atraviesa en la actualidad la región denominada del nuevo regionalismo o regionalismo posliberal (2006-presente), se enmarca en un período de cambios económicos, políticos y sociales. Busca en términos económicos mantener los saldos positivos dejados por el regionalismo abierto, pero con un fuerte impulso a la agenda de cohesión social. Uno de sus principales rasgos es el desarrollo de políticas sectoriales de alcance regional que blinden a la región de la doble recesión de los países desarrollados, y su posible contagio a las economías asiáticas importadoras de materias primas latinoamericanas.

En el segundo capítulo se expone la tesis central de la investigación, analizando el paralelismo existente en la relación de los procesos de integración y los modelos de desarrollo adoptados. América Latina expresa una creciente fragmentación donde el Sur cada vez se aleja más del Norte. Se profundiza la brecha entre los países de la costa Pacífico que promueven un comercio más dinámico y abierto, y los del Atlántico que mantienen esquemas más proteccionistas y burocráticos. La crisis financiera internacional (2008) agitó la economía mundial, la gobernabilidad, y las relaciones entre bloques y entre países creando mayores incertidumbres. El actual mapa político constituido inicialmente en los procesos electorales de 2006, extendido en los recientes procesos electorales de 2014 señala, por un lado, un período de

gobiernos progresistas más que el ascenso de las izquierdas, pero también el resurgimiento del populismo en algunos líderes, y los déficit y la fragilidad de los sistemas democráticos regionales. Estos planteamientos se recogen en cuatro secciones que estudian los cambios en el sistema internacional reafirmando el multilateralismo, el desarrollo de una multiplicidad de formas de asociación comercial, concertación política y marcos institucionales, y el rol de actores externos en la integración regional como los Estados Unidos de América, la Unión Europea, China y el Foro Económico de los países Asia-Pacífico (APEC). La primera sección se enfoca en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, lapso en el cual los procesos de integración estuvieron enmarcados en los modelos de industrialización por sustitución de importaciones, procurando la creación de iniciativas que incluyeran a todos los países latinoamericanos. En la segunda sección se aborda el período posterior a la crisis de los años ochenta, la década perdida en América Latina en términos económicos, que paradójicamente en términos políticos fue la década de la restauración democrática. Período donde las ideas neoliberales dictan la agenda de la integración, apostando por modelos bilaterales y subregionales. En el tercer apartado se examina el período posterior a los atentados del 11 de septiembre 2001, los vínculos entre Estados Unidos y América Latina. El abandono creciente de la región por parte de Washington genera, por un lado, una mayor autonomía y por otro, el fortalecimiento de las relaciones con otros actores internacionales. Finalmente, en la cuarta sección se analiza el surgimiento de nuevas iniciativas de integración en un contexto multipolar, multilateral y de transición que aún no termina de decantarse. Con mecanismos y foros de integración que buscan estructurarse como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

En el tercer capítulo se aborda América Latina como escenario de la creación y disolución, de la fundación y refundación de múltiples iniciativas integracionistas. Las que permanecieron, se ajustaron a un sistema internacional en constante cambio y obedecen a modelos de desarrollo específicos. Muchos de los esquemas tienen un origen meramente político. En este apartado se abordarán tres casos concretos, cuya génesis evoca coyunturas políticas específicas que han trascendido más allá de lo comercial, entre la guerra y la paz centroamericana, y la búsqueda de un espacio estratégico que uniera Sudamérica. La primera sección analiza el Grupo de Río (1980-2010), que en su momento fue el mecanismo de consulta y concertación más exitoso y de gran legitimidad a nivel regional. Generó un espacio que conjugó esfuerzos y capacidades para encontrar soluciones propias a las dificultades regionales,

a través de un intenso diálogo político entre las naciones latinoamericanas y caribeñas. La segunda sección estudia el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en los años noventa. Para Centroamérica fueron los años de la transición democrática y la normalización de las relaciones económicas y políticas consigo misma y con el mundo. La de las condiciones para alcanzar la paz (Esquipulas II, 1987), iniciar y concluir exitosamente procesos nacionales de cese de hostilidades, reconciliación y desarme en Nicaragua (1988), Panamá (1990), El Salvador (1992), y Guatemala (1996). Donde el SICA experimenta cambios positivos reconstituido por el Protocolo de Tegucigalpa (1991). Por último en la sección tres se examina la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y su difícil, pero exitosa construcción institucional en el año 2000. En un inicio responde a un doble movimiento, uno de carácter externo referido a los ciclos de la economía mundial y la reconfiguración del orden mundial tras los atentados terroristas del 11 de setiembre de 2001. Y otro de carácter interno caracterizado por la proliferación de proyectos y prioridades políticas y comerciales, que tensionaron prioridades de algunos gobiernos del Cono Sur creando estrategias conflictivas y poco complementarias. El punto de inflexión que marca el fortalecimiento del organismo vino a ser el papel relevante del Consejo de Seguridad en la resolución del conflicto entre la Gran Colombia (Colombia, Ecuador y Venezuela en 2008). Se hace particular énfasis en sus antecedentes inmediatos, su composición orgánica, su impacto en la estabilidad suramericana, así como los desafíos que enfrenta como una alternativa que simboliza el regionalismo posliberal, y la coexistencia con otros proyectos de integración con fuerte tinte ideológico.

En el cuarto capítulo se parte del supuesto que todo mecanismo de cooperación responde a un determinado conjunto de creencias y busca agruparse dentro de un grupo específico de objetivos. Con base en esas creencias, define el grado de la ideología a la que responde coyunturalmente dicho foro. Son los aportes del historiador Fernand Braudel (1997) los que enriquecen el argumento expuesto al referirse a la importancia del tiempo histórico y los desplazamientos verticales de un plano temporal al otro. Estos permiten el análisis de las diferentes clases de estructuras y coyunturas, lo que da especial significado a la multidisciplinariedad que propone el análisis social. Se abordan la ideología y la cooperación como aspectos fundamentales en la conformación de algunas propuestas de integración. La primera sección estudia el espacio de los pequeños países insulares del Caribe integrados a partir de 1994 en la Asociación de Estados del Caribe (AEC). Buscan crear de vínculos que les permitiera superar el asilamiento territorial pese a la diversidad de ideologías que caracteriza a sus integrantes. Con la creación del concepto del Gran Caribe sientan bases comunes históricas, sociales y culturales de la zona

geográfica que vincula a las Antillas y una multiplicidad de pequeños países, incluso algunos de los cuales que no tienen costas caribeñas. En una segunda sección se estudia la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), como un nuevo escenario de la integración regional que, desde su fundación en 2001, se autodefine como una propuesta latinoamericana que lucha por la autodeterminación y soberanía de los pueblos. Responde a una fuerte ideología política antiimperialista y anticapitalista en su discurso, pero en la práctica ha operado con un cierto pragmatismo ideológico, especialmente en sus relaciones con los Estados Unidos. Es una alianza político-ideológica con un considerable poder veto que le permite incidir, más no decidir, en las agendas de la integración. Plantea nuevos escenarios de cooperación básicamente en tres ejes: Petrocaribe, Telesur, y los Proyectos y Empresas Grannacionales, que cuentan con instrumentos como el Banco del Alba, el Banco del Sur, el SUCRE como moneda única emulando al euro, y el Tratado de Comercio entre los Pueblos (TCP), entre otros. Un tercer apartado examina el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) suscrita en 1978 por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela, para reafirmar el ejercicio pleno y soberano de los recursos y del destino de la Cuenca Amazónica. Esta iniciativa surge con el fin de proteger el medio ambiente y promover el desarrollo sustentable de sus países miembros.

En el quinto capítulo se plantean las contradicciones entre la retórica discursiva y la realidad de la integración plasmados en el dilema de Penélope. El fraccionamiento es lo que caracteriza las relaciones entre las varias Américas Latinas, con debilidades en los procesos de integración que inhiben, en algunos temas, dar pasos sustantivos hacia una etapa de mayor interdependencia y cohesión de una comunidad efectiva. Esta situación define a la región con características positivas de ser una zona de paz, un territorio democrático, con crecimiento económico moderado luego de la bonanza de la década pasada, y una creciente inserción internacional. Pero también con características negativas como ser la región más desigual del mundo, con profundos grados de pobreza, y con altos índices de violencia. Producto de estas circunstancias los procesos de integración regional se enfrentan con varios contrasentidos que pesan en sus discursos, acciones y realidades. Los temas se abracan en cuatro secciones. La primera identifica los cambios globales más relevantes que han afectado a la región y cómo éstos a su vez han impactado en los procesos de integración regional. En una segunda sección se realiza un estado de la situación vigente de la integración en América Latina y el Caribe. El tercer apartado analiza las contradicciones y escenarios de los procesos en torno a los desafíos que enfrenta la integración regional en la actualidad. Y una cuarta sección donde se efectúa una reflexión de la Década Latinoamericana

(2003-2013), concepto utilizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que designa una etapa de auge en el crecimiento económico para la región. La bonanza fue especialmente para algunos países suramericanos por la demanda en los commodities y de estrategias comerciales con los nuevos actores regionales. Pero que no dio respuesta a problemas endémicos como la pobreza, las desigualdades, las asimetrías dentro y entre los países de la región, y la violencia por mencionar algunos. Para la región Latinoamericana el impacto del fin de la Guerra Fría fue concomitante y permitió reforzar procesos de cooperación, paz, democratización y seguridad. Factores que fueron de gran influencia en los procesos de integración desarrollados en las tres últimas décadas en la región y, en particular, en América del Sur. Una consecuencia producto de la normalización de los procesos democráticos en los países de la región (1990) fue la activación de una gran cantidad de mecanismos y preceptos que permiten la construcción de consensos y entendimientos inimaginables en la región apenas hace dos décadas. En este período se han impulsado, desarrollado, fracasado, propuesto, reformulado, y relanzado una amplia variedad de iniciativas de integración en el conjunto de América Latina, y en Sudamérica con nuevos enfoques de integración que van más allá del regionalismo.

En el sexto capítulo se examina la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en febrero de 2010. Foro que pone de manifiesto el compromiso político de América Latina y el Caribe de construir una integración con agendas comunes, posiciones compartidas y espacios de cooperación. Junto con una política de acercamiento de México a la región y el liderazgo regional de Brasil. Su creación responde a factores internos como la búsqueda de escenarios en los que los gobiernos latinoamericanos puedan ejercer mayor autonomía sin la presencia de los Estados Unidos. Al relativo agotamiento del modelo de desarrollo “hacia afuera” del regionalismo abierto, que da paso al planteamiento de un nuevo paradigma de desarrollo latinoamericano. El retorno de aspectos políticos en los procesos de integración, la emergencia de nuevos liderazgos y la búsqueda de generar la unidad regional en una voz común latinoamericana. Todo ello con el fin de aumentar el peso internacional de la región. El capítulo se ha dividido en tres secciones para analizar las fortalezas y debilidades de la CELAC en el desarrollo del multilateralismo latinoamericano. Su coexistencia y relacionamiento con el resto de los mecanismos de integración en un nuevo escenario de la integración latinoamericana y caribeña. Es en este contexto que la CELAC se posiciona como la instancia superior de coordinación latinoamericana en los más diversos ámbitos. Razón por la cual será en esta instancia donde la región defina su capacidad de convertirse en interlocutor en los temas globales, y en

los foros que discutan el futuro sistema internacional. En la primera sección se expone el espacio que ocupa América Latina en el mundo multipolar, haciendo una breve referencia a las relaciones de la región con los Estados Unidos de América, con la Unión Europea y con los países de Asia-Pacífico. También se trata las relaciones al interior de América Latina, centrando la atención en las dinámicas de cooperación Sur-Sur y en los liderazgos de Brasil y México. En la segunda sección se expone brevemente la historia de CELAC. Se recoge el acervo histórico y la experiencia del Grupo de Río, como uno de los principales mecanismos de concertación política latinoamericana. Es esta una etapa de grandes cambios globales en el sistema internacional y de reposicionamiento de los actores internacionales. Así como los principales resultados de las Cumbres realizadas hasta el momento por el mecanismo. Finalmente en una tercera sección se exponen los principales alcances y desafíos de la iniciativa. Donde la actual reconfiguración del orden internacional puede constituirse en una ventana de oportunidad para América Latina. Tiene la ventaja de que los occidentales la consideran similar, los orientales tienen un especial interés en la región, y nadie la mira como una amenaza. El principal desafío es a lo interno de la región. Es poder concertar y abordar algunos temas de la gobernanza global en una América Latina heterogénea. Lo que exige coordinar enfoques, convenir intereses y conformar posiciones comunes en ámbitos sensibles a nivel intrarregional. Como son los referidos al comercio regional y mundial, el desarme nuclear, o a la coordinación de candidaturas regionales a cargos en el sistema institucional internacional.

Las reflexiones finales de esta tesis en Ciencias Sociales se expresan en el capítulo de Conclusiones, formuladas en los dilemas y las tendencias de la integración regional. En América Latina se expresa una constante voluntad política de promover espacios comunitarios, que permitan hacer frente a los desafíos de la globalización y de las interdependencias asimétricas. Se tiende a avanzar a través de políticas por ensayo y error, que tienden a multiplicar los espacios y las instancias de interlocución e integración. Cada instancia creada responde a un ciclo específico que coloca énfasis en un aspecto dejando atrás otros. Lo que va generando una superposición con respecto a las anteriores, pues no se toman decisiones efectivas para eliminarlas. Una mirada histórica de las distintas propuestas evidencia las marchas y contramarchas de la integración regional. El paso por diversos modelos de desarrollo donde se han privilegiado las dimensiones económicas, comerciales y recientemente las sociales y culturales, en una búsqueda permanente de un modelo de desarrollo latinoamericano. Las dimensiones económicas y políticas han cambiado con ciclos de crecimiento y caída, de concertación y diferenciación, con avances y retrocesos diferenciados en lo económico y lo político. ¿Existe

entonces un hilo conductor en la integración? Desde mi análisis es el de las marchas y contramarchas. Ciclos de expansión e impulsos, a otros de crisis y desaceleraciones del dilema de Penélope. A pesar del consenso general de actores políticos, económicos y sociales de reconocer las bondades, beneficios y ventajas de la integración, el avance de los procesos continúa enfrentando una serie de obstáculos. Estos van desde la sobreoferta de propuestas, la lógica estadocéntrica y el hiperpresidencialismo. Los liderazgos y la construcción de una perspectiva tendiente a la hegemonía por parte de los dos actores principales de la integración México y Brasil. Además del conjunto de propuestas esbozadas por Venezuela a través del ALBA, que también pretenden una cierta primacía. Lo cual se contextualiza en las discusiones planteadas sobre un nuevo paradigma de desarrollo y las opciones de integración. Viejos debates reaparecen en dos aproximaciones conceptuales que fragmentan a la región políticamente e ideológicamente en la histórica fractura de la América Latina del Norte y la América Latina del Sur. Y en una nueva ruptura económica y comercial de los países de la costa del Pacífico y los países del Atlántico. Por otro lado surgen expectativas de reagrupamientos y cohesión global para toda la región y para subregiones específicas. En un mundo que ha cambiado radicalmente en los últimos veintitres años, se evidencian un número tendencias en la integración regional que pueden ser contradictorias. Hoy se perciben Estados Unidos y la Unión Europea como potencias en declive, mientras que otros actores emergentes, con cosmovisiones muy diferentes entre sí, van ocupando el vacío que dejan las potencias tradicionales. El equilibrio de fuerzas ha cambiado en un mundo multipolar cuyas características son la inmediatez y la inestabilidad. Al cambiar el tiempo y el contexto cambian las circunstancias y se redefinen los intereses, lo que lleva a crear distintas formas y a fórmulas diferentes de integración. Para lo cual resultó de gran utilidad diferenciar los análisis de la misma en tres planos específicos: el económico, el político y el social.

Ahora bien, la integración regional continuará siendo una aspiración de mediano plazo por la heterogeneidad que provoca distintas perspectivas, objetivos, intereses y amenazas de cada país y cada subregión. Con los cambios en las relaciones de poder y los cambios en los actores que redefinen los contextos. En el caso de América Latina esto se traduce en la emergencia del Brasil como potencia global y la presencia de China en la región. Cabe mencionar también los esquemas subregionales como SICA y UNASUR que han logrado constituirse en exitosos bloques que responden a intereses similares. La posibilidad de tener una sola voz y una visión sobre la integración regional en CELAC, solo será previsible si logran superarse al menos una serie de desafíos relacionados con las asimetrías entre los países y a lo interno de éstos. La

ausencia de fondos de cohesión social para minimizar las desigualdades. La integralidad de la visión en el nuevo concepto de desarrollo, constituido por un extenso conjunto de factores, visiones y opciones que buscan homologarse. La gradualidad con que se apliquen los objetivos, lo que permitirá alcanzar acuerdos básicos. El análisis e interpretación de fórmulas de diferenciación en el grado de compromisos y avances en las agendas y los procesos de integración. El hiperpresidencialismo, la ausencia de equipos técnicos que busquen consensuar temas comunitarios por encima de intereses nacionales, y la debilidad institucional en una arquitectura flexible. Y, finalmente, los temas pendientes en seguridad, gobernabilidad democrática y conflictos interestatales y fronterizos que no terminan de resolverse por no contar con mecanismos supranacionales fuertes y con posibilidad de incidencia.

Capítulo 1

Economía y modelos de desarrollo e integración: Consideraciones teóricas

América Latina se ha caracterizado por ser una región heterogénea. Esto implica que existen distintas realidades y voces, de allí que analizarla y estudiarla requiere un abordaje desde distintas perspectivas y enfoques metodológicos. Es necesario desarrollar una mirada holística, comprehensiva, capaz de captar la globalidad de los procesos y sus actores. Los enfoques sugeridos en este trabajo buscan brindar al lector una gama de visiones en función de comprender las diferentes fases por las cuales atravesaron los Estados y otros actores, involucrados en los distintos procesos de integración a nivel regional. El propósito de este primer capítulo es analizar y contrastar las explicaciones teóricas y aplicaciones ideológicas y pragmáticas contenidas en la integración latinoamericana, como procesos predominantes desde la década de los años 1950 hasta el presente. A la vez, se examinan y describen las principales etapas del desarrollo de la integración latinoamericana con respecto a distintas perspectivas teóricas en cada coyuntura. Para efecto de este estudio, y con fines básicamente metodológicos, la región se ha dividido en cuatro territorios donde se generan las principales fracturas político-ideológicas y comerciales: América Latina del Norte y América Latina del Sur, América Latina del Este y América Latina del Oeste.⁴

La integración regional es ante todo una aspiración de los gobiernos latinoamericanos como medio para alcanzar metas políticas, económicas, sociales y culturales. De igual forma en el imaginario cultural e histórico de las sociedades y pueblos también se recogen las aspiraciones integracionistas. La integración puede ser entendida como una herramienta que posibilita mejorar las condiciones para la inserción internacional. Para ampliar y consolidar el desarrollo económico y social otorgándole sostenibilidad. Que promueva el bienestar de los pueblos y consolide la estabilidad política, la seguridad interestatal y la paz. El objetivo de concertarse en un proyecto político estratégico implica la integración es un instrumento para incidir en el sistema internacional, ser parte de los que establecen las reglas en él. Pasar de ser tomadores de oportunidades a constructores de éstas. Los países cooperan producto de oportunidades y circunstancias que se encuentran determinadas

4 Esta es una de muchas aproximaciones al análisis de América Latina. La heterogeneidad de la región también puede verse como cuatro grandes áreas de integración: Mesoamérica, el Caribe, los países andinos y los suramericanos. O como una región dividida en términos ideológicos: conservadores, progresistas y revolucionarios. O verse también en términos de áreas que buscan identidad, como es el caso de UNASUR como región suramericana. O el conjunto que busca en la comunidad latinoamericana su identidad. Incluso identidad iberoamericana en donde lo luso-hispano sería la base para ello.

por cada contexto. También, los países deciden cooperar cuando está en sus intereses hacerlo (Axelrod, 1997; Stein, 1990; Keohane y Nye, 1977; Grieco, 1988). Esto implica que es en la sucesión de fuerzas y realidades donde se fortalecen o debilitan las relaciones, los valores y los principios compartidos por los países. Ello facilita o dificulta el establecimiento de mecanismos de concertación y coordinación de políticas, y por ende los de integración.

El capítulo se estructura en cuatro secciones. Iniciando con un primer apartado donde se estudian las distintas dimensiones económicas y políticas de la integración regional. Las siguientes tres secciones se establece una periodización iniciando con el estructuralismo latinoamericano (1950-1980). Paralela a la reacción estructuralista que se producía en Francia, en América Latina también se desarrolla un enfoque de la integración tutelada por las ideas de Raúl Prebisch y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Ésta propuso un modelo de desarrollo que tenía como uno de sus componentes la integración para promover la industrialización de los países de la región, a la vez que fuese instrumento para promover y fortalecer la autonomía de la región. José Briceño la llama “regionalismo autonómico”. La segunda etapa consistió en el denominado regionalismo abierto (1990-2005), donde el debate económico se centra en el Estado y el mercado, y el debate político tiene como eje la discusión entre el Estado y los actores no estatales. Este regionalismo se centra en una serie de acciones a escala regional para adquirir o incrementar la competitividad internacional, básicamente por la vía de la liberalización comercial. Alberto van Klaveren señala que este tipo de regionalismo supuso un proceso de convergencia entre las distintas iniciativas de integración a nivel subregional, regional y hemisférico. Para CEPAL es la integración de hecho al compatibilizar las políticas formales de integración económica, con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional de los países. La tercera etapa es la de transición, por la que atraviesa la región, denominada del nuevo regionalismo o regionalismo posliberal (2006-presente). En términos económicos el regionalismo abierto deja un saldo positivo si se atiende a la evolución del comercio intra-regional que creció a ritmos superiores del comercio total. Pero a mediados del decenio de 2000 los esquemas basados en este regionalismo mostraron signos de agotamiento, y se invirtió la ecuación donde el comercio intra-región retrocede en comparación al total. Esta crisis responde también a las limitaciones de las agendas adoptadas pues, según José Antonio Sanahuja, fue un regionalismo parcial o selectivo que Jan Tinbergen llamó integración negativa. El cambio de ciclo político y las diferencias ideológicas desde mediados de 2000, dieron lugar a diferencias respecto a las opciones de inserción internacional. Aunque algunos países como México, los

centroamericanos, Chile, Perú y Colombia mantienen el regionalismo abierto, se observa básicamente en Suramérica una reinterpretación del regionalismo que podría caracterizarse como postliberal. Por tratar de articular un espacio económico y político regional suramericano. Hacer realidad los objetivos de autonomía, proyección internacional, desarrollo económico, social y cultural que propicien una gobernanza interna que, desde sus orígenes, esté en las estrategias de integración regional. Uno de sus rasgos es el desarrollo de políticas sectoriales de alcance regional. Con este nuevo regionalismo se busca blindar a la región de la doble recesión de los países desarrollados y su posible contagio a las economías asiáticas importadoras de materias primas latinoamericanas. Es una propuesta que promulga mayor atención por las dimensiones sociales y las asimetrías entre los países y a lo interno de éstos. Así como la vinculación de la integración regional con la reducción de la pobreza y las desigualdades.

Mediante la profundización en torno a las etapas de integración, se busca crear un marco de análisis enfocado en las dimensiones económicas y políticas de la integración latinoamericana. Poniendo énfasis en las marcadas asimetrías que se constatan entre las naciones involucradas directamente en los distintos procesos de integración. Los supuestos teóricos se basan y fundamentan en las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales: el realismo, el liberalismo y el constructivismo. Asimismo, el capítulo promueve un análisis del estructuralismo aplicado en la región de América Latina que ofrece un abordaje sobre la búsqueda de la autarquía de los Estados. Principalmente motivado por la implementación de modelos como el Estado de bienestar y el modelo de sustitución de importaciones. No obstante, cabe destacar que éste primer capítulo presenta una visión esquemática de las etapas transversales que han marcado a la integración latinoamericana. Como la crisis ampliada, las reformas internas ejecutadas en el plano doméstico de los países de la región y la emergencia de un nuevo modelo de Estado interventor, en el marco del regionalismo abierto, con un marcado enfoque en los temas comerciales de las agendas en los países latinoamericanos. A lo anterior se suman los efectos de la crisis financiera experimentada a finales de la primera década del siglo XXI. Coyuntura que impulsa cambios en algunos países de la región y dan paso al debate de un desarrollo más integral. Se busca conformar un nuevo paradigma de desarrollo latinoamericano, capaz de superar los efectos de la crisis global. En ello los procesos de concertación e integración ocupan un lugar preponderante.

1.1 Las dimensiones económicas y políticas de la integración regional

La integración es un camino para alcanzar metas políticas, económicas, sociales y culturales que se proponen los países. A principios de la década de 1990, América Latina inició un periodo de un nuevo regionalismo caracterizados por una lógica de liberalización comercial donde el eje de la integración era el comercio. El ascenso de gobiernos de izquierda en la región abrió una nueva fase en la integración latinoamericana, que propone revisar las ideas tradicionales de integración dentro del marco del Consenso de Washington.⁵ Los modelos de desarrollo que se impulsan en la actualidad son divergentes. Establecen reducidas afinidades y poca concertación. Las altas asimetrías entre los países y a lo interno de éstos, no actúa como incentivo para la integración. Tampoco el comercio intrarregional, que no llega al 20%, es estímulo suficiente, y en América Latina sigue siendo bajo en comparación con otras regiones del mundo.

Para poder comprender cuales son las distintas tendencias de integración regional es importante conocer las distintas aproximaciones teóricas que han determinado en una mayor o menor medida el quehacer de las relaciones internacionales en la región. Analizar las distintas teorías o enfoques de las relaciones internacionales y sus principales postulados e instrumentos, conlleva primero a conocer el enfoque más tradicional de las relaciones internacionales, el realismo. El realismo considera a los estados soberanos como los protagonistas de las relaciones internacionales. A pesar que existe un consenso en el mundo de las relaciones internacionales de que los estados y sus gobiernos son los actores clave, algunas perspectivas teóricas, como el liberalismo y constructivismo, han abierto el campo de estudio más allá de los estados, es decir a actores no estatales como por ejemplo: las organizaciones no gubernamentales (ONG), medios de comunicación, sindicatos, empresas

5 Para profundizar más acerca de los gobiernos de izquierda en la región consultar varios de los artículos en los cuales me he referido al tema. (Josette Altmann, 2011). También cabe señalar que dentro del marco institucional global el multilateralismo continúa en crisis, tanto en la dimensión política como en su dimensión económica y comercial. La Organización de Naciones Unidas (ONU) quedó debilitada con la política del *unilateralismo radical* de los Estados Unidos luego de los ataques terroristas del 11 Septiembre de 2001. La crisis financiera del año 2008, restó mucha de la credibilidad y de la legitimidad de las instituciones financieras internacionales. El G-7 no encontró respuestas y se buscó en otro mecanismo *ad hoc* opciones para evitar a la ONU, el G-20. Éste tampoco ha logrado encontrar formas y mecanismos para enfrentar los graves problemas transnacionales, desde las finanzas al medio ambiente. El fracaso de la Ronda de Doha que debilitó aún más a la Organización Mundial de Comercio y a las reglas globales, afectando a los países más débiles y en desarrollo. Muchos de los impactos negativos del Consenso de Washington agravan las consecuencias de la actual crisis financiera global, en especial los referidos a las grandes asimetrías sociales, la gran inequidad y los altos índices de pobreza.

transnacionales, por mencionar tan sólo algunos.⁶ Para Arturo Sotomayor, la perspectiva realista se resume en un juego constante de equilibrios militares entre los más poderosos, en donde los estados débiles se encuentran en una posición desventajosa. El realismo ofrece una perspectiva escéptica de la diplomacia y pone énfasis en los asuntos de seguridad (Sotomayor, 2013: 13-14). Asimismo, el realismo parte de la idea que todos los estados del sistema internacional se comportan racionalmente y las ganancias o beneficios de la cooperación son relativos, ya que la interacción de los estados es un juego de suma cero. Es decir, en el que la ganancia de un país es necesariamente la pérdida de otro (Sotomayor, 2013: 14-18). Por su parte, el liberalismo, más que una teoría de las relaciones internacionales, es ante todo una tradición intelectual de especulación sobre el progreso humano fundado en la libertad como fundamento central (Merke, 2013: 24). Para Federico Merke, el liberalismo opera en los distintos niveles de análisis (sea individual, estado o sistema internacional) y sostiene que el carácter de un régimen político, la naturaleza de las relaciones económicas y la participación en organizaciones internacionales afectan el comportamiento externo de los estados de manera importante (Merke, 2013: 35).

El constructivismo sostiene que las estructuras clave del sistema internacional son sociales y que las identidades e intereses de los actores (principalmente Estados) son construidos en gran medida por dichas estructuras. A diferencia del realismo o el liberalismo, el constructivismo es relativamente reciente (1980) partiendo de que la realidad está construida socialmente. Un aspecto interesante e importante de destacar de esta teoría es que, además de enfocar teóricamente a la integración, posee sus raíces en la teoría social y, por lo tanto, en las ideas de pensadores como Emile Durkheim, Ernst Haas, John Herz, Karl Marx y Max Weber, entre otros (Santa Cruz, 2013: 36-38). El constructivismo postula que no sólo es el mundo el que influye sobre los actores, sino que son éstos los que pueden transformarlo, es decir “construir” uno diferente (Santa Cruz, 2013: 37). En relación con los estudios sobre integración regional, éstos buscan analizar por qué los Estados generan vínculos—débiles o fuertes dependiendo del caso—entre ellos para perseguir un objetivo u objetivos determinados. La generación de vínculos no es un fenómeno nuevo y antecede incluso a la formación de los Estados-nación modernos.⁷ Igual que los constructivistas, los neofuncionalistas analizan el proceso de transferir lealtades e intereses,

6 Al respecto ver (Thomas Legler; Arturo Santa Cruz y Laura Zamudio, 2013) donde se realiza un análisis de las teorías principales de las Relaciones Internacionales, de los elementos fundamentales del análisis internacional y la agenda global y regional contemporánea.

7 Los constructivistas investigan los nexos entre cohesión regional, sensibilidad mutua, confianza e “interdependencia cognoscitiva” (Hurrell, 1995: 64).

reconociendo el poder restrictivo de las instituciones multilaterales y señalan continuidad entre la toma de decisiones a nivel doméstico e internacional (Haas, 2001). Desde la antigüedad, las distintas aglomeraciones políticas se unían para perseguir determinados fines militares, políticos o económicos. No obstante, el fenómeno novedoso de los estudios sobre la integración regional consiste en que éstos se limitan a los esfuerzos que provienen de motivaciones no coercitivas (Haas, 1970: 607-608). Es decir, los casos en que los Estados deciden asociarse de manera voluntaria, aunque ello no implique que todos gocen del mismo poder. Para Haas, el estudio de la integración regional se concentra en explicar los mecanismos y las razones por las que los Estados deciden dejar de ser completamente soberanos (*ibíd.*, p. 610).⁸ Nos adherimos a esta definición porque incluye el elemento que consideramos requisito indispensable en cualquier proceso de integración: la transferencia de algún grado de soberanía. Uno de los primeros investigadores del tema fue Karl Deutsch, quien afirmó que la integración entre dos Estados está relacionada con dos aspectos principales: la seguridad y la construcción de un “sentido de comunidad”.⁹ Según este autor, la integración es:

“el logro dentro de un territorio, de un “sentido de comunidad” y de instituciones prácticas lo suficientemente fuertes y extendidas como para asegurar durante un “largo” tiempo, expectativas firmes de “cambio pacífico”¹⁰ (Deutsch, 1966b: 25).

La resolución de conflictos por la vía pacífica fue uno de los objetivos iniciales de la integración. El principal referente de integración regional actual, es la Unión Europea, la que se creó poco tiempo después de la Segunda Guerra Mundial y ese fue uno de sus fines. No obstante, en la actualidad

8 Esta es una definición posterior de Haas porque en sus primeros estudios consideraba a la integración regional como la transferencia de lealtades de los ciudadanos hacia entes supranacionales por sobre los Estados-nación (Haas, 1970). Cabe destacar que Ernst B. Haas fue uno de los principales expositores de la teoría neo-funcionalista. Aún así, se considera que su definición puede utilizarse para explicar el fenómeno de la integración regional independientemente de la postura teórica que se adopte.

9 La referencia a la construcción de un sentido de comunidad es indicativo que desde sus inicios, los estudios de la integración han admitido—implícita y/o explícitamente—que esta tiene una variante objetiva, así como una variante subjetiva, aspectos a los que volveremos posteriormente. Cabe aclarar, que este autor no equipara “sentido de comunidad” con la existencia de una “identidad regional compartida”, aspectos por los que futuros estudios sí se interesaron. De hecho, lo interpreta en un sentido muy específico. El sentido de comunidad es una situación en la que los individuos del grupo llegan al acuerdo en conjunto de que los problemas se deben resolver de manera pacífica (Deutsch, 1990).

10 Deutsch diferencia entre dos tipos distintos de integración. Primero, la integración amalgamada, donde dos territorios se unen formando una unidad mayor bajo un mismo gobierno (centralista o federal). Segundo, la integración pluralista, unión en la que los grupos mantienen su independencia jurídica. Estados Unidos sería ejemplo del primer tipo y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) ejemplo del segundo tipo (Deutsch, 1990).

los Estados se unen para lograr una variedad de objetivos e intereses. Estos cambian dependiendo del momento histórico. Pueden ir desde la creación de economías de escala a nivel regional—como fue el caso de la América Latina post-Segunda Guerra Mundial—hasta la lucha en conjunto contra las pandemias y amenazas de carácter transnacional—como es el caso de los Estados a nivel global a inicios del siglo XXI, más allá de las dificultades que se evidencian en estos procesos. Con independencia del período histórico, los Estados optan por unirse para cumplir objetivos que ya no pueden efectuar individualmente. Los actores estatales se unen por intereses y por circunstancias específicas. Estos son dos factores claves en los procesos y relaciones de cooperación que pueden avanzar hacia la integración. Para Arthur Stein, la base de estas relaciones está en el interés individual, sea de actores o naciones. Es decir, dependiendo de los beneficios que se obtengan (sea colaborando o por la fuerza) las naciones deciden cómo actuar y negociar entre sí (Stein, 1990).¹¹ El comportamiento de los Estados es producto de factores estructurales internos y externos, como es el tema de la distribución del poder; como también es producto de los intereses intra-nación de los distintos sectores o grupos de presión que las conforman. Es por esta razón que tanto la estructura como los sectores juegan un rol determinante en la forma de relacionarse las naciones, sin embargo, es necesaria la interacción entre los distintos Estados para completar la ecuación (Stein, 1990).

Según Willy Acosta, existen al menos cinco factores por los que los Estados deciden integrarse: 1) estabilidad política y paz; 2) defensa ante una posible absorción económica o política por parte de otros Estados; 3) suma de recursos económicos, políticos o militares para el fortalecimiento de cada Estado de forma individual; 4) competencia económica o militar con países o bloques más grandes; 5) exportación del patrimonio cultural hacia otros países en aras de “civilizarlos” (Acosta, 2011: 270). Este autor considera que a los cinco factores subyace la misma lógica: la necesidad de entablar vínculos con otros Estados (*ibíd*, p. 272). Podemos afirmar que en América Latina los principales motivos han sido el segundo y el tercero y, en menor grado, el cuarto pero desde la perspectiva económica. A los cinco factores cabría agregar, especialmente en el contexto actual, la unión con el fin de ejercer mayor poder en las instancias multilaterales.

Como podemos apreciar en los anteriores objetivos, la integración regional en la actualidad opera en varias dimensiones: social, política, económica y cultural. Lorena Oyarzún (2008: 107-108) construye su análisis sobre la

11 Joseph Grieco critica la teoría económica neoliberal de cooperación, argumentando que, ante la falta de instituciones y reglas claras, los Estados pueden sentirse inseguros de sus otros socios (Grieco, 1988: 497).

integración desde tres áreas distintas: política, económica y social. Para esta, la integración política se encuentra asociada a los procesos de toma de decisión y a la búsqueda de la cohesión. Esta integración puede llevar a la constitución de una comunidad política mayor o simplemente a mecanismos de toma de decisiones comunitarias sin que los Estados cedan su soberanía completamente. Diversos autores (Oyarzú, 2008; Briceño, 2003; Dos Santos, 2002; Rosenthal, 1991; Balassa, 1961) coinciden en que los debates de la integración política han girado en torno a la dicotomía Estados-actores no estatales (grupos de presión, opinión pública o instituciones supranacionales) y al papel protagónico de los Estados como principales impulsores del desarrollo para la integración. Desde la perspectiva económica, para Oyarzún la integración involucra la gradual eliminación de las medidas discriminatorias entre unidades económicas y la formación de un mercado común. Implica también la armonización del sistema financiero, del sistema monetario y de las políticas económicas, así como la creación de instituciones económicas comunes. La autora se basa en las aseveraciones de Bela Balassa, quien describió el proceso de integración económica como una transición gradual entre las siguientes etapas: 1) La constitución de un área de libre comercio que implica la abolición de los aranceles entre los países miembros, pero donde cada país mantiene sus tarifas arancelarias en contra de los no miembros; 2) La unión aduanera que lleva a la armonización general de las tarifas arancelarias contra los no miembros; 3) En el mercado común se abolen las restricciones a la circulación de los factores productivos; 4) En la unión económica se da la armonización de las políticas económicas y; 5) La integración económica culmina en la unificación de las políticas monetarias, fiscales, sociales y anti-cíclicas y conlleva la creación de una autoridad supranacional con decisiones vinculantes para los miembros (Balassa, 1961: 175; Oyarzún Serrano, 2008: 108). Los debates de la integración económica han girado en torno a la dicotomía Estado versus mercado.

En tanto, la integración *social* es la más amplia y la más difícil de medir según Oyarzún Serrano. Aquí interesa la formación o existencia de identidades comunes desde la perspectiva del lenguaje, de la historia, de la religión y de los valores compartidos. Involucra también analizar la existencia o no de un sentimiento de pertenencia al bloque y la transferencia de lealtades de las instituciones nacionales a las instituciones supranacionales. Cabe destacar que se admite la existencia de identidades múltiples. Los sujetos pueden ser simultáneamente leales a las autoridades y comunidades locales, nacionales y regionales.¹² Las tradiciones teóricas han tendido a privilegiar más los aspectos

12 Desde una perspectiva construccionista, "sólo la existencia de un consenso general al interior de cada unidad parte de un proceso de integración garantiza el éxito de éste. En otras palabras, es preciso crear una comunidad de significados intersubjetivos compartidos entre los actores

económicos y políticos. Sólo recientemente han cobrado atención también los aspectos sociales, creemos que por el mayor peso de la sociedad civil y sus demandas desde abajo. Relacionado con este punto, las teorías posmodernas y cognoscitivistas consideran los procesos de integración como procesos a través de los cuales se da la internalización de nuevos significados, roles e identidades.

Los procesos de integración a nivel mundial se diferencian en la importancia que le otorgan a las diferentes esferas. Estos procesos son una demanda que surge de la realidad global, de los procesos de transnacionalización y globalización, de allí que son procesos multinivel que concatenan y relacionan diferentes esferas, las cuales pueden desarrollarse con diferentes velocidades para lograr las metas que se han establecido sobre la base de los intereses involucrados y las circunstancias que establecen los espacios para el logro. Las circunstancias actuales están definidas por la globalización. Esta define rasgos diversos en cada nivel involucrado en procesos complejos de multinivel, por ejemplo, cultural, social, militar, financiero, climático, etc. Para ilustrar mejor la afirmación anterior, las consideraciones políticas fueron especialmente importantes en Europa al inicio de la constitución de la Unión Europea, pues el objetivo era la reconstrucción de los países y evitar el acontecer de otras guerras en el futuro. En cambio, en América Latina, como veremos, las consideraciones económicas han tenido un peso mayor especialmente en los dos primeros períodos de la integración. Es hasta después de la reciente crisis financiera internacional (2008-2009) que se hace un reconocimiento explícito en la región de la necesidad de atender la dimensión política de la integración.¹³

Ahora bien, la integración es al mismo tiempo un proceso y un estado de cosas. En relación con lo primero, la integración es un proceso permanente, pues en tanto los objetivos de esta van evolucionando con el tiempo, las distintas iniciativas se tienen que ir adaptando. No obstante, también es un estado al que se aspira llegar una vez que los Estados construyen los entes supranacionales necesarios y/o los marcos jurídicos a los que aspiraron al iniciar el proceso de integración. Al hacer referencia a los aspectos procesales, nos parece pertinente diferenciar entre los conceptos de integración y cooperación, pues en ocasiones se utilizan como sinónimos. Según Bela Balassa, la diferencia

que participan en el esquema de integración. La cooperación y la integración internacional no dependerían entonces sólo de cálculo de los costos y los beneficios, sino mayormente del idealismo, del altruismo, los propósitos comunes, las normas internacionalizadas y las creencias compartidas, la compatibilidad de los valores sociales y la comunicación" (Briceño Ruiz, 2003: 207).

13 En un trabajo anterior desarrollo ampliamente la importancia de la integración política (Rojas Aravena, Altmann Borbón y Beirute Brealey, 2011).

entre ambos es tanto de carácter cuantitativo como cualitativo. Para este autor—preocupado principalmente por el desarrollo de una teoría de la integración económica—mientras la cooperación incluye acciones dirigidas a disminuir la discriminación entre economías, la integración incluye medidas que implican ya la supresión de cierta discriminación. El autor afirma que los acuerdos internacionales sobre políticas comerciales son ejemplos de la primera y la eliminación de las barreras al comercio son ejemplos de la segunda (Balassa, 1961: 174). Por su parte, y ya desde una perspectiva más amplia, Ernst. B. Haas establece que la cooperación forma parte del proceso de la integración y contribuye a esta, pero que no debe confundirse con la condición resultante: la integración. Para este autor, la cooperación regional es un término más ambiguo, denotando cualquier actividad inter-estatal con el fin de satisfacer alguna necesidad en común (Haas, 1970: 610-611).

De la mano de lo anterior, se puede afirmar que la integración también es un medio y un fin. La integración es un fin en sí misma en tanto es una meta a la que los Estados aspiran. Sin embargo, es principalmente un medio. En el caso de América Latina, la integración ha sido vista históricamente como el medio para alcanzar el desarrollo y reafirmar la soberanía. La integración es clave por la influencia que ejercen los factores externos en la dinámica interna de los países de la región. Desde el período de construcción de los Estados-nación, el carácter periférico de nuestros países en la economía mundial los volvió vulnerables a cualquier oscilación externa. De ahí que Raúl Prebisch ya estableciera que la dinámica de los países en vías de desarrollo no puede analizarse independientemente de su posición dentro de la economía mundial. Este binomio integración-desarrollo es lo que le ha impreso a la integración latinoamericana su carácter distintivo con respecto al resto de las regiones. Esta particularidad explica la dificultad de aplicar algunas de las teorías más difundidas sobre la integración, pues la mayoría de estas atañen principalmente al proceso europeo¹⁴ (Sotomayor, 2014; Sbragia, 2008; Vieira, 2005; Moravcsik, 1993; y Haas, 1970). Sin embargo, coincido con el economista Aldo Ferrer (2013), quien señala que el éxito de la integración no descansa en la delegación de soberanía a órganos comunitarios supranacionales donde los más poderosos terminan por imponer las reglas a los más débiles, sino en la construcción solidaria de la soberanía que en nuestra región aun no se expresa en áreas como la ciencia y la tecnología, el desarrollo industrial y la inclusión social. La integración se entiende así como la complementación de las soberanías nacionales por medio de reglas claras y posibles.

14 El artículo de Andrés Malamud y Philippe Schmitter (2011: 143) es un buen ejemplo de esta aproximación al señalar que el patrón distintivo para entender la integración es el europeo en la delegación de soberanía a órganos supranacionales comunitarios.

No interesa entonces ahondar ampliamente en cada una de las teorías de la integración, pues su valor explicativo no es universal. Sin embargo, es relevante mencionar la teoría del funcionalismo y neo-funcionalismo. Los funcionalistas ya no les interesa hablar del fenómeno llamado “spillover” o derrame, pero sí de “ramificación”. Partían del supuesto de las necesidades compartidas, necesidades que en el mundo actual sobrepasaban las posibilidades de los Estados-nación. Estas obligaciones eran principalmente de carácter técnico (transporte, trabajo, comunicaciones) y la colaboración entre los técnicos—no los políticos—en un sector generaría colaboración funcional en otro. Por su parte, el neo-funcionalismo -que se desarrolló principalmente entre 1955-1975 y tuvo a Ernst B. Haas como uno de sus principales expositores- reflexiona si la integración económica de un país automáticamente desencadena una unión política. Ante esta interrogante respondió que existe un continuo entre la unión económica y política: la integración involucra la gradual politización de propósitos que al principio eran considerados de carácter técnico y no controversial. Progresivamente, los Estados van delegando mayor autoridad a una autoridad central incluso en temáticas más controversiales. Uno de los conceptos principales para explicar este proceso fue el de “spill-over”. En tanto, Mitrany establecía que la necesidad de la cooperación material a nivel internacional coexistía con la primacía otorgada a la segregación política. La conciliación de ambas tendencias era el principal problema de la arquitectura política del momento. Para Mitrany, la organización internacional estaba segmentada en tres categorías: a) asociaciones generales y flexibles como la Liga de las Naciones, asentadas en la separación de naciones. Estas eran asociaciones flexibles que se unían para una acción conjunta de carácter específico y los miembros elegían libremente si querían participar o no; b) sistemas federales. A estos Mitrany les criticaba la rigidez de su constitución. Le parecía difícil la constitución de estos sistemas y más aún su mantenimiento. La rigidez constitucional de estos impediría la adaptación a las cambiantes necesidades en un contexto de rápidos cambios. No estaba en contra de la federación, pero no la veía como una opción viable en ese momento; 3) acuerdos funcionales, los cuales tendrían la ventaja de la auto-determinación técnica. En estas, la cuestión no sería la cesión de soberanía, sino simplemente de hacer un “pooling” de esta, decidir en conjunto los aspectos necesarios para la realización compartida de la tarea en particular. Para Mitrany, la neutralidad funcional era posible en los casos en que la neutralidad política no existía, sino que por el contrario, establece que la Organización Internacional del Trabajo era un ejemplo claro de funcionalismo (Mitrany, 1948).¹⁵ Según

15 A diferencia del funcionalismo, el neo-funcionalismo incluye una paulatina transferencia de soberanía de los Estados hacia una entidad supranacional (Oyarzún, 2008: 100) David

Haas, la cooperación exitosa en una esfera técnica o económica generaría *spillover* (derrame) hacia otras esferas en ámbitos políticos y socio-culturales (Haas, 1964). La integración puede lidiar no sólo con aspectos de “low politics” (técnicos y económicos), también con aspectos de “high politics” (militares y políticos). De esta forma, Briceño Ruiz identifica en el neo-funcionalismo dos tipos de “spillover”: uno funcional y otro político-económico, siendo el funcional ocurre cuando la efectividad de las políticas de integración existentes es minada por la exclusión de otros sectores de la economía estrechamente vinculados con aquel ya integrado, al tiempo que ocasiona la exigencia por parte de los grupos sociales de incorporar a los sectores excluidos en la integración en aras de continuar de manera exitosa en el proceso. Asimismo, el “spillover” político-económico es la fuerza de mayor peso que empuja a la integración al permitir la ampliación de los sectores incluidos en el proceso de integración, facilitar la creación de nuevas instituciones comunes y la transferencia de soberanía desde las instituciones políticas nacionales hacia las organizaciones regionales.¹⁶ Usualmente, los aspectos de la alta política tienden a ser más controversiales y se consideran como una mayor amenaza a la soberanía.

Desde una perspectiva más subjetiva, la integración involucra un proceso en el cual los actores de los países miembros van transfiriendo sus lealtades y expectativas hacia una autoridad que trasciende los gobiernos nacionales. Según el mismo autor, el proceso admite la existencia de lealtades divididas y una identificación de los individuos en varios niveles. Establecía que una unión política exitosa existiría cuando los desacuerdos generados por el carácter cada vez más politizado de la integración no vienen acompañados de amenazas de secesión (*ibíd*, p. 710). El resultado final del proceso sería la constitución de una comunidad política, la cual quedaría superpuesta sobre las comunidades preexistentes. Cabe destacar que Haas hablaba de superposición y no reemplazo total, pues admitía la existencia de distintos niveles de acción política (Haas, 1964). Los neo-funcionalistas hablaron principalmente de la formación de comunidades políticas, pero no negaron que el creciente proceso de politización podría desembocar en una federación. Según Haas, el federalismo y el neo-funcionalismo son enfoques complementarios, pero difieren en la gradualidad de los procesos (Oyarzún Serrano, 2008: 102). Para Haas, el federalismo implica la adecuada división de poderes entre los

Mitrany fue en los años 30, precedente directo de las teorías sobre la integración (Vieira, 2005: 246).

16 Según Briceño Ruiz, la integración sería un proceso automático guiado por los grupos económicos y la burocracia supranacional cuyo resultado final sería la supresión de los sistemas políticos nacionales por una comunidad supranacional” (Briceño Ruiz, 2003: 189).

gobiernos federal y local mediante la creación de un sistema de frenos y contrapesos. Según este autor, el federalismo busca satisfacer la necesidad de acciones gubernamentales más efectivas por medio de la centralización, al mismo tiempo que respeta el postulado democrático de control y autonomía local a través de la descentralización (Haas, 1970: 624).¹⁷

Nos detenemos en esta propuesta porque es la única que se preocupó por explicar los procesos del tercer mundo durante los años sesenta, e incluso Haas analizó específicamente el caso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) (Haas, 1964). Los neo-funcionalistas tuvieron el objetivo de generar hipótesis sobre la integración regional que fueran aplicables a cualquier contexto. Para generar estas hipótesis se basaron en la experiencia europea, principalmente en el estudio de la Comunidad Europea del Carbón y Acero (CECA) y su posterior “desbordamiento” en la Comunidad Económica Europea (Oyarzún, 2008: 100). Primero plantearon las condiciones europeas: altas tasas de transacciones antes del proceso de integración, similitud en tamaño y poder entre los países, alto grado de pluralismo y complementariedad en la visión de las élites. Esto favoreció la rápida politización de las relaciones económicas (Haas, 1964: 712). Otros aspectos eran la burocratización en la toma de decisiones, la homogeneidad social y económica al interior de los países y los débiles nacionalismos europeos. Haas concluyó que ALALC era un candidato pobre para lograr una transición rápida y automática desde un área de libre comercio a una unión política. Entre las principales razones para ello se encuentran las siguientes: los miembros variaban en los niveles de industrialización, así como en los principales indicadores; las tasas de transacción al interior del bloque eran bajas antes de 1961; la estructura social era heterogénea; y dominaban las formas de relacionamiento personalistas y a través de vínculos familiares (*ibíd*, pp. 719-723). Esto último impedía la profesionalización de la toma de decisiones. Asimismo, Haas hablaba de un nacionalismo negativo, dado que los fuertes sentimientos nacionalistas operaban en contra de una unión más allá de los Estados-nación. Otro problema era la falta de consenso al momento de tomar las decisiones económicas debido a la supremacía de la política sobre la economía. Según Haas, en Europa las decisiones tenían un alto contenido pragmático mientras que en América Latina tenían un alto contenido ideológico. Haas concluyó que LAFTA probablemente caería presa a las condiciones de una sociedad en transición: sería posible la creación de la

17 Estados Unidos ha sido considerado el modelo federal por excelencia. Briceño Ruiz enmarca al federalismo dentro de las teorías institucionalistas. Este autor considera que pese a no ser una orientación anti-estatista, rechaza los Estados-nación al momento que busca la creación de una institución supranacional de carácter federal mediante la creación de una Asamblea Constituyente. En esta quedaría establecido una distribución de poder en dos esferas: la supranacional/federal y la nacional (Briceño Ruiz, 2003: 197-198).

unión económica, más no su transición a la constitución de la unión política (Haas, 1964: 737).

El neo-funcionalismo fue criticado ampliamente, por lo que sus principales expositores procuraron su reformulación. Una de las principales críticas estuvo dirigida a sus pretensiones de universalización. Joseph Nye criticó que la integración no necesariamente lleva a la federación política, afirmando en cambio que podía desembocar en situaciones de interdependencia y cooperación (Nye, 1968). Más recientemente el inter-gubernamentalismo está en contra de los postulados neo-funcionalistas de supranacionalidad y transferencia de lealtades (Oyarzún Serrano, 2008: 103). Según esta perspectiva, la integración no debe debilitar la soberanía de los Estados, más bien debe fortalecer los intereses de cada uno (Briceño Ruiz, 2003: 180-181). Cabe señalar sin embargo, que esta otra teoría no defiende que la integración es la antítesis de la supranacionalidad, pero sí establece que, al menos para el caso de la Unión Europea, la estructura institucional es aceptable para los gobiernos nacionales sólo en la medida en que fortalece su control sobre los asuntos domésticos y en la medida en que les permite alcanzar objetivos que no podrían alcanzar de manera aislada (Moravcsik, 1993). Este autor asevera que en realidad la integración europea ha avanzado a partir de acuerdos de corte inter-gubernamental. Esta postura reconoce que las negociaciones no se dan en igualdad de condiciones entre los Estados, pues el poder relativo importa. Los países con mayor capacidad de abrir los mercados, modificar las políticas que otros buscan modificar o que pueden distribuir los recursos que otros necesitan tendrán una posición de negociación más favorable. Moravcsik considera que los Estados actúan de manera racional con el fin de alcanzar determinados objetivos. Las metas de la política exterior de cada gobierno varían en respuesta a las presiones de los grupos domésticos. Mientras los grupos articulan sus preferencias, corresponde a los Estados agregarlas. Dado que el objetivo de los gobernantes es mantenerse en el poder, estos necesitan del apoyo social. La Unión Europea aumenta el poder de los gobiernos de dos formas. Primero, aumenta la eficiencia de la negociación entre Estados pues los procedimientos de control reducen los costos de mantener los acuerdos. Segundo, las instituciones de la Unión Europea refuerzan la autonomía de los líderes políticos en relación con los grupos sociales internos al aumentar la legitimidad de las decisiones y políticas comunes.¹⁸ A pesar de los intentos de

18 Andrew Moravcsik es uno de los principales exponentes del intergubernamentalismo liberal. El desarrollo de varios procesos de integración generó interrogantes que favorecieron la aplicación de diferentes teorías. Una de ellas asociada al realismo como es el intergubernamentalismo, que sostiene que los Estados que son parte de un esquema de integración lo hacen para mantener o mejorar posiciones/ganancias en función de otros competidores.

los neo-funcionalistas para que sus explicaciones tuvieran carácter universal, lo cierto es que dado el carácter distintivo de los procesos de integración en América Latina (binomio integración-desarrollo), era necesaria la construcción de teorías propias. No es casual que las primeras teorías específicamente latinoamericanas que abordan el tema de la integración son las primeras teorías sobre el desarrollo de América Latina y el Caribe (Dos Santos, 2003; Blomström y Hettne, 1990; Prebisch, 1986; Cardoso y Faletto, 1971; Stavenhagen, 1970). Lo que entendemos por desarrollo varía en tiempo y espacio, así como entre distintas teorías. Las diferentes acepciones sobre desarrollo varían en la importancia brindada al crecimiento económico, en la preocupación o no por la equidad y la desigualdad, en el rol que el Estado debe asumir, en el peso que deben tener las políticas económica y social y en la forma en que los países deben vincularse con la economía mundial. No obstante, estamos de acuerdo con Francisco Rojas Aravena, cuando afirma que en la actualidad parece haber coincidencia con respecto a la integralidad del concepto. Este autor afirma que cualquier abordaje sobre desarrollo

“requiere mirar de manera amplia diversos factores que están presentes y que gravitan en él y en los procesos involucrados. En los cursos de acción que efectúan los diversos actores y agentes políticos, sociales y económicos, en especial las relaciones de poder que determina la acción del Estado. Independientemente del camino elegido, la clave está en armonizar crecimiento, producción, distribución, inclusión e igualación. Todo ello, en un contexto donde la democracia, el Estado de Derecho y la participación ciudadana sean la norma” (Rojas Aravena, 2011a: 11-12).

Por su parte, Anthony Payne y Nicola Phillips establecen que desde la perspectiva de la economía política, un enfoque sobre el análisis del desarrollo tiene tres rasgos distintivos. Primero, consideran que el desarrollo es un objeto de estrategia. Es decir, el desarrollo siempre es una meta que busca alcanzar algún actor. Este puede ser un Estado-nación o un grupo particular. Segundo, el carácter ideológico de todas las estrategias de desarrollo. Hay varias definiciones de lo que constituye ser un país desarrollado y sobre cómo alcanzar esta meta. Tercero, el desarrollo siempre está condicionado históricamente. Los autores niegan la posibilidad de especificar el desarrollo en un sentido científico, pues es un concepto que siempre estará determinado por el contexto en que se enuncia y está destinado a cambiar con el fin de adaptarse a procesos históricos determinados. Por esta razón, los autores hablan de “muchos episodios de desarrollo” (Payne y Phillips, 2012: 17-19). Aplicando esta visión a América Latina, coincidimos con los anteriores autores. El desarrollo ha sido una meta formulada constantemente por los gobiernos latinoamericanos. Cada uno de estos ha justificado esta meta en términos ideológicos. Sin embargo—y

debido principalmente al tercer rasgo distintivo—la aplicación práctica del concepto no siempre se ha apegado a la ideología anunciada. Precisamente por el ritmo de los cambios históricos, los gobiernos han debido operar de manera pragmática con el fin de adaptarse a los nuevos contextos. Dado que las ideologías cambian más lentamente que los eventos históricos, muchas veces estas se han vuelto inflexibles para hacer frente a los nuevos retos. Este punto se retomará en el capítulo IV. Más específicamente sobre las teorías del desarrollo, a nivel mundial existe relativo consenso de que estas surgen a partir de 1945 enmarcadas dentro del proceso de división del mundo entre los denominados “países desarrollados” y los “países en desarrollo”. Estas teorías tuvieron un enfoque principalmente en el denominado “Tercer mundo”. Tal como establecen estos autores:

“Lo que confirió relevancia política a estos nuevos “estudios del desarrollo” fue su proclamado enfoque sobre un “Tercer Mundo” atrapado entre las propuestas rivales de un “Primer Mundo” capitalista y un “Segundo Mundo” comunista y los muy diferentes caminos para el desarrollo que postulaban como alternativas. Los nuevos “países en vías de desarrollo” se encontraron atrapados en una batalla por la dirección histórica y se vieron sometidos a presiones y exigencias procedentes de los dos frentes de la Guerra Fría” (*ibíd*, pp. 75-76).¹⁹

Para esa misma fecha de 1945, Payne y Phillips establecen que los denominados países desarrollados tuvieron que experimentar el desarrollo en una época anterior a este año. Los casos de estos países fueron analizados por las teorías clásicas de la economía política, específicamente los postulados de Adam Smith, Max Weber y Carl Marx. Por ende, estas teorías constituyen en realidad las primeras teorías del desarrollo.²⁰ Ambos autores consideran que lo que sucede a partir de 1945 es un legítimo reconocimiento a las teorías del desarrollo, así como la adhesión consciente a un programa de desarrollo. De la misma forma, otras teorías sobre desarrollo antes de 1945 lo constituyeron las “teorías del alcance” que surgieron como reacción a las primeras. Mediante estas, países como Estados Unidos, Alemania y Rusia buscaron emular a los primeros países desarrollados. Sin embargo, tenían la conciencia de que no

19 Aunque estos autores se oponen a la continuada utilización del binomio países desarrollados-países en vías de desarrollo porque consideran que en un mundo con 192 países hay múltiples niveles de riqueza y distribución de recursos (Payne y Phillips, 2012: 19).

20 No es el caso discutir las teorías de estos autores considerados los fundadores de la economía liberal (Smith), el materialismo histórico (Marx) y la sociología económica (Weber). No obstante, cabe destacar que Payne y Phillips denominan las anteriores visiones las “teorías clásicas del desarrollo”. Estas se abocaron a explicar la denominada “transición original”, el proceso mediante el cual se marchó hacia la industrialización y el capitalismo en Europa entre los siglos XVI-XIX. Pese a que no se especificaron ni auto-denominaron “teorías del desarrollo”, explicaron el movimiento inicial hacia este. Será en este período que nace la economía política clásica.

podían simplemente replicar lo que los otros países habían seguido porque el contexto era distinto. Hubo dos versiones de estas teorías: las nacionalistas y las comunistas. Estas teorías no fueron posteriores a las clásicas, pues muchas veces se crearon de manera paralela. Surgen a finales del siglo XVIII y cobran mayor visibilidad en los siglos XIX y XX (Payne y Phillips, 2012: capítulos 1 y 2). Además, se empieza a concebir al desarrollo como un proyecto político (*ibíd*, pp. 19-20). Incluso para el caso de América Latina la búsqueda del desarrollo no es sólo una meta de la segunda mitad del siglo XX en adelante. Anterior a ese período, el concepto que estaba en boga era el “progreso”, un concepto que si bien no es idéntico posee un significado similar. Este fue el objetivo principal de los gobiernos durante el siglo XIX. Posterior a la independencia, y durante el periodo de construcción de los Estados-nación, se pensaba que el progreso se lograría por medio del intercambio comercial con Europa, especialmente Gran Bretaña. De ahí que los distintos Estados latinoamericanos lucharan incansablemente por encontrar un producto o grupo de productos a través de los cuales insertarse en los principales circuitos comerciales de la economía mundial. La tendencia general sería hacerlo a través de la exportación de recursos naturales o materias primas. Julio Oleas ha aseverado que:

“Como en el Norte industrializado, en América Latina la noción de desarrollo tiene su origen en la de “progreso”, idea central para la civilización occidental según la cual la historia de la humanidad puede concebirse como la historia de su avance hacia la perfección. Como hoy lo entendemos, el progreso era desconocido antes del siglo XVIII. A partir de la Ilustración, se lo asimiló a “crecimiento económico” y a adelanto científico y tecnológico, y se lo incorporó en todas las opciones prácticas del espectro político. Esta raíz común permite aplicar la noción de desarrollo a una etapa histórica anterior a su definitiva incorporación en el diccionario político internacional, ocurrida en la segunda mitad de la década de los cuarenta del siglo XX. Es así como se asume que el siglo XIX también conforma la historia del desarrollo latinoamericano” (Oleas, 2011: 16-17).

Por esta razón, Oleas considera que en realidad la historia del desarrollo latinoamericano puede dividirse en 3 períodos: 1) La era de las exportaciones. Esta cubre el período desde la independencia hasta la Gran Depresión de los años treinta; 2) La etapa de la industrialización asistida por el Estado. Esta se extendería hasta la década de 1970; y 3) La etapa de las reformas de mercado posterior a esa década de 1970 (*ibíd*, p. 17).²¹ A cada uno de estos períodos

21 Autores como Luis Bértola y José Antonio Ocampo (2010) tienen una periodización ligeramente distinta: 1) Las décadas posteriores a la independencia; 2) La etapa del desarrollo primario exportador, período que cubre las últimas décadas del siglo XIX y tres primeras del XX; 3) La industrialización dirigida por el Estado desde la Gran Depresión de 1930 hasta la década perdida de 1980; y las 4) Reformas de mercado. La diferencia con Oleas probablemente se debe a que según Bertola y Ocampo, no es sino hasta 1870 que

correspondió una teoría—o al menos una visión—de desarrollo distinta y, por ende, determinada perspectiva con respecto a cómo debiera abordarse el tema de la integración regional. Como veremos, actualmente nos encontramos en una etapa de transición. El modelo de las reformas de mercado como organizador está en una fase de relativo agotamiento y existe una vocación generalizada de cambio centrada en un mayor rol del Estado. Sin embargo, los principales postulados de este cambio están aún en construcción. Independientemente del período—y dado que aquí nos interesa lo relacionado con la integración—es importante tener claro que las distintas teorías o enfoques pueden enmarcarse dentro de dos grandes paradigmas con base en lo establecido por Grace Jaramillo. Según la autora, el paradigma estructural considera que la integración es un medio para consolidar un proceso de regionalismo profundo con estructuras institucionales que reduzcan el costo de transacciones y aceleren el proceso de desarrollo de los países miembros. La integración es un proceso planificado por parte de los agentes estatales y apoyado por los agentes empresariales como parte de una estrategia de inserción privilegiada en la economía política internacional. Desde esta perspectiva, la integración sería vista como una estrategia a veces de contención y a veces de inserción protegida dentro del proceso de globalización. En cambio, el paradigma liberal considera la integración como una etapa más de un proceso comercial que empieza con la reducción arancelaria, la búsqueda de un mercado común, de una unión aduanera para luego generar procesos de complementación económica, política y social. En este escenario tanto el mercado como los Estados-nación responden a una demanda de integración que ha sido impulsada ya sea por un proceso de regionalización natural o por incentivos causados por el impulso de crecimiento de la demanda agregada de los países y por condiciones socio-económicas causadas por la cercanía geográfica (Sandbrook, 2014; CEPAL, 2008a; Jaramillo, 2008: 16-17; Keohane y Nye, 2000). Por su parte, José Briceño Ruiz establece que a diferencia del liberalismo, el estructuralismo considera que el mercado y la eliminación de las barreras no son suficientes, es necesaria la creación de un espacio de solidaridad (Briceño Ruiz, 2003: 31-32).

Con base en todo lo anterior, se procederá a analizar las principales etapas del desarrollo y de la integración latinoamericana a partir de la perspectiva teórica. Los períodos que fueron considerados son los siguientes: 1) La etapa del estructuralismo latinoamericano (1950-1980); 2) La etapa del regionalismo abierto (1990-2008); y 3) La etapa de transición actual que se ha denominado preliminarmente regionalismo posliberal (2008-presente). En cada período se explicará los postulados principales de la teoría de desarrollo, así como

inicia un período de rápido crecimiento económico por la expansión de las exportaciones latinoamericanas.

las implicaciones de esta en relación con los procesos de integración. En el Capítulo II se harán referencias a iniciativas regionales específicas. Finalmente, cabe aclarar que aún cuando se coincide con los citados autores/as de que la historia del desarrollo latinoamericano se remonta a los inicios de la vida independiente, en este trabajo iniciamos nuestro análisis en 1950 por dos razones. Primero, porque es cuando—en sentido estricto—se empieza a hablar de “desarrollo” y se generan políticas desde el Estado en torno a ese fin. Segundo, porque no es hasta la segunda década del siglo XXI que América Latina se analiza a sí misma por primera vez y se desarrollan las primeras teorías desde y para la región.

1.2 Estructuralismo y la búsqueda del desarrollo autárquico

La llamada Edad de Oro de los países latinoamericanos, tanto en términos económicos como sociales, fue un período marcado por el crecimiento económico y desarrollo social, estos caminaron juntos, acompañados por los conocidos Estados de Bienestar y la industrialización por sustitución de importaciones. Ello no significa que antes o después de este período no hayan existido actividades económicas de corte industrial en la región. Durante el siglo XIX y las primeras tres décadas del siglo XX los Estados promovieron un modelo de desarrollo hacia fuera, o modelo exportador-primario basado en la exportación de materias primas o de recursos naturales. No obstante, mono-exportación no implicó mono-cultivismo. Durante este período, varios productos se destinaban para el consumo interno y se desarrolló cierta producción manufacturera a partir del capital derivado de las exportaciones. Incluso ya para la década de 1920 países como Brasil, México y Argentina comenzaron a implementar programas nacionales de industrialización. El problema era que los bienes industriales eran poco competitivos a escala internacional y como la industrialización era de carácter autárquico, no permitió la expansión del progreso técnico (Briceño Ruiz, 2003: 97). Predominó un enfoque nacional, por lo que los programas iniciales no se desarrollaron bajo un enfoque de complementariedad. A partir de la década de 1930 se profundizan las políticas de industrialización en el contexto de la Gran Depresión económica. Los países desarrollados adoptaron políticas proteccionistas para resguardar a sus productores, obstaculizando la sostenida inserción de los productos latinoamericanos en sus países. La transición de nuestros países hacia “modelos de desarrollo hacia adentro” obedeció precisamente a la meta de disminuir la vulnerabilidad de nuestras economías ante la situación externa. Luis Bértola y José Antonio Ocampo dividen el período de industrialización en dos fases: 1) Los años que van de la Gran Depresión hasta la Segunda Guerra Mundial y 2) El período que cubre desde el final de la Segunda Guerra

Mundial hasta 1980. La primera etapa la consideran de transición y la segunda es la etapa de la industrialización dirigida por el Estado propiamente dicha (Bertola y Ocampo, 2010). Es hasta el segundo período en que los procesos se desarrollan al amparo de postulados teóricos sobre el tema. De ahí que el proceso brevemente descrito arriba nos hace coincidir con lo planteado por Ocampo, para quien la integración latinoamericana

“fue un hecho antes que fuera una política y una política antes de que fuera una teoría” (Ocampo citado por Oleas, 2011: 25).

A nivel global, coexistían en esta época las teorías de la modernización y del subdesarrollo. La teoría de la modernización tuvo arraigo en Estados Unidos en el marco de los estudios que buscaban “ganarse” a los países en desarrollo en el contexto de la Guerra Fría. Según esta, a Estados Unidos le correspondía apoyar, impulsar y proteger los procesos de modernización en otras partes del mundo. El postulado principal de esta era que el desarrollo implicaba el tránsito del Tercer Mundo hacia el progreso, desde la tradición” hasta la modernidad (Payne y Phillips, 2012: 83).²² Según Daniel Lerner, el desarrollo era un:

“proceso de cambio social por medio del cual las sociedades menos desarrolladas adquirían características distintivas de las sociedades más desarrolladas” (Lerner citado por Payne y Phillips, 2012: 83).

En cambio, en América Latina surge la Teoría de la Dependencia, la cual puede enmarcarse en el paradigma mayor de las teorías sobre el subdesarrollo. Todas estas tenían en común que el subdesarrollo no es el fracaso de conseguir el tipo de desarrollo de los países occidentales. Estos últimos no eran la norma, sino un caso entre muchos otros. De ahí, que fuera necesaria la creación de teorías para explicar los diferentes caminos hacia el desarrollo. Sin embargo, las

22 El denominado paradigma de la modernidad podía ser estudiado desde cuatro versiones distintas: la económica, la ciencia política, la geografía y la psicología. Con respecto a la primera, Payne y Phillips hacen referencia al trabajo de W.W. Rostow, *The Stages of Economic Growth* (1960), para quien existían 5 fases de crecimiento: sociedad tradicional, precondiciones para el despegue, despegue, camino hacia la madurez y fase de consumo de masas. La sociedad tradicional agrícola se caracterizaba por la baja tecnología y la baja productividad mientras que ya en la fase del consumo implicaba la producción de bienes y servicios más allá de las necesidades básicas. Desde la perspectiva política, el desarrollo implicaba la consolidación de los modelos democráticos de Occidente y el sistema presidencial de Estados Unidos. La perspectiva geográfica contemplaba la existencia de enclaves locales que estarían separados del progreso y concebía que la modernización era un proceso de difusión estimulado por situaciones de contacto como centros de comercio. Finalmente, los estudios desde la perspectiva psicológica decían estudiar las diferencias de personalidad humana entre pueblos con distintos niveles de progreso. Se pensaba que los pueblos tradicionales tenían una personalidad no creativa, mientras que las sociedades modernas tienen personalidades innovadoras con mayor disposición a experiencias nuevas, orientación al cambio, fe en la ciencia y actitudes más democráticas (Payne y Phillips, 2012: 87-91).

teorías sobre el subdesarrollo comparten con el paradigma de la modernización dos rasgos principales:

“El primero era el compromiso de ambos con muchos de los principios clave de las teorías del crecimiento (...) la escuela del subdesarrollo no tenía nada que envidiar a su rival de la modernización en la firmeza de su defensa de los méritos de una pauta de crecimiento económico autónoma y nacional basada principalmente en el logro de la acumulación doméstica de capital. La segunda característica común fue que ambos enfoques intentaron centrarse en los problemas aparentemente distintivos que afrontaba el “Tercer Mundo”. Esto en sí marcó una importante ruptura con las formas anteriores de la teoría del desarrollo” (Payne y Phillips, 2012: 107).

Específicamente, la teoría de la dependencia constituyó un esfuerzo latinoamericano para la generación de conocimiento propio Caribe (Dos Santos, 2003; Blomström y Hettne, 1990; Prebisch, 1986; Cardoso y Faletto, 1971; Stavenhagen, 1970). Paralela a la reacción estructuralista que se producía en Francia, en América Latina también se desarrollaba un enfoque de la integración bajo la egida de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) creada en 1948. Esta proponía un modelo de la integración como mecanismo para promover la industrialización de los países de la región a la vez que era un instrumento para producir crecimiento y fortalecer su autonomía. Según Payne y Phillips, una novedad teórica de este campo de conocimiento era su fundamentación en la historia, en la actividad económica real, y no en un modelo propuesto por la economía neoclásica (*ibíd*, p. 94). La acepción “dependencia” denotaba la influencia de las economías más grandes en las economías en desarrollo y denotaba también el peso que esta teoría le confería a las variables externas. Según Theotônio dos Santos:

“La dependencia es una situación condicionante en la que las economías de un grupo de países están condicionadas al desarrollo y expansión de otras. Una relación de interdependencia entre dos o más economías o entre esas economías y el sistema de comercio mundial deviene una relación de dependencia cuando algunos países pueden expandirse sólo como reflejo de la expansión de los países dominantes, lo que puede tener efectos positivos o negativos en su desarrollo inmediato” (Dos Santos, 1984: 180-183).

En grandes rasgos, esta teoría se basó en la idea de que el subdesarrollo de la región no respondía a problemas únicamente internos, y que más bien estaba determinado por la dinámica del sistema económico mundial. Lo anterior debido a las relaciones existentes entre el centro y la periferia. Desde esta perspectiva la economía internacional estaba dividida de manera jerárquica entre las “zonas desarrolladas” o el “centro” compuesto por los países industrializados y los “países subdesarrollados” o “periferia”. Debido a que la actividad principal de estos últimos fue la exportación de productos

primarios y materias primas y debido a la caída progresiva de los precios de estos productos, la región había experimentado un deterioro en los términos de intercambio. Ante esta situación, se promovió la búsqueda de la industrialización como la vía para disminuir esta vulnerabilidad externa.

Desde la perspectiva de la teoría de la dependencia, las diferencias entre los países en vías de desarrollo con respecto a los países desarrollados no eran sólo de *grado* (más desarrollo/menos desarrollo), sino también de carácter cualitativo. La CEPAL sostuvo la idea de que los países en desarrollo mostraban diferencias importantes en su estructura productiva con respecto a los desarrollados, lo que impactaba negativamente en su crecimiento (CEPAL, 2008a). Además de la dependencia con respecto a los productos tradicionales, la CEPAL señaló que el atraso tecnológico de la región y la presencia de un vasto sector de subsistencia presionaba hacia abajo los salarios y no contribuía a la creación de un bienestar generalizado. Mientras que en los países del centro, la existencia de un fuerte sector industrial les permitía la efectiva expansión de las nuevas tecnologías al resto de los sectores económicos, generando economías homogéneas e integradas, en la periferia las nuevas tecnologías se dirigían principalmente—y en su mayoría—al sector primario, generando economías desarticuladas (porque se importaban las tecnologías desde el centro) y duales (por la brecha existente entre los sectores de productividad y subsistencia). El desarrollo económico se lograría por medio de la diversificación de la economía y de la transición de la mano de obra hacia las actividades industriales (CEPAL, 2008a). Estas últimas se consideraban de mayor productividad. Para aumentar la productividad era necesaria la difusión del progreso técnico a través de la industrialización. A diferencia del período anterior, este nuevo modelo era endógeno, es decir, es la época del desarrollo hacia adentro.

La sustitución de importaciones fue el principal instrumento en este proceso. Este modelo buscó el desarrollo inicial de ciertas industrias y la sofisticación de los bienes producidos con mayor valor agregado. Se buscó que la región se volviera menos dependiente de insumos que venían del exterior y que los bienes extranjeros fueran desplazados por proveedores regionales. Para lograr esto, era necesaria la integración regional y subregional, dado que en las primeras décadas de la industrialización, los países operaban bajo lógicas nacionales, y en ocasiones, terminaban compitiendo entre ellos por el acceso a los mercados, la CEPAL recomendaba que estos se integraran a partir de la firma de acuerdos de complementación industrial. Los acuerdos fueron la primera etapa para resolver la baja competitividad industrial. Una vez que se incrementara la competencia al interior de América Latina, se podría pasar al resto del mundo (Briceño Ruiz, 2003: 102-103).

CEPAL también estableció la necesidad de superar varias barreras internas que dificultarían la puesta en marcha de los procesos de industrialización: las ineficiencias en la estructura productiva y en la utilización de los recursos, el escaso desarrollo de instituciones y mecanismos financieros adecuados, el atraso y estancamiento de la economía rural, la ausencia de una base tecnológica, la falta de movilidad social y la extrema desigualdad (CEPAL, 1998). Ante esto, correspondería al Estado asumir un rol activo en la política nacional de desarrollo para superar estas barreras. El Estado debía participar en las áreas de creación de infraestructura y transportes, obtención y aseguramiento de fuentes de energía, fomento de la banca de desarrollo y la canalización de fondos hacia los sectores definidos como prioritarios, promoción de las empresas nacionales—en muchas ocasiones estatales—y una fuerte inversión social en temas como educación, salud, vivienda y seguridad social. Raúl Prebisch, quien fue director del Banco Central de Argentina y luego Secretario Ejecutivo de CEPAL, se convirtió en uno de los principales intelectuales que en este período impulsó una mirada estructural sobre la economía política y la alternativa de cambio a partir de acuerdos de integración. Prebisch constantemente defendió la tesis de que los problemas de América Latina no eran únicamente de carácter interno, sino principalmente por su posición estructural en la economía mundial. A lo largo de sus trabajos puso mucho énfasis en la necesidad de difundir el progreso técnico. Este autor admitía que el aumento de la productividad en los países industriales estimuló la demanda de productos primarios en los países periféricos, dinamizando las economías latinoamericanas y generando crecimiento económico. No obstante, esta dinámica no permitía la transmisión del progreso técnico en la región. Prebisch razonaba que:

“Es cierto que el razonamiento acerca de las ventajas económicas de la división internacional del trabajo es de una validez teórica inobjetable. Pero suele olvidarse que se basa sobre una premisa terminantemente contradicha por los hechos. Según esta premisa, el fruto del progreso técnico tiende a repartirse parejamente entre toda la colectividad, ya sea por la baja de los precios o por el alza equivalente de los ingresos. Mediante el intercambio internacional, los países de producción primaria obtienen su parte en aquel fruto. No necesitan, pues, industrializarse. Antes bien, su menor eficiencia les haría perder irremisiblemente las ventajas clásicas del intercambio. La falla de esta premisa consiste en atribuir carácter general a lo que de suyo es muy circunscrito. Si por colectividad sólo se entiende el conjunto de los grandes países industriales, es bien cierto que el fruto del progreso técnico se distribuye gradualmente entre todos los grupos y clases sociales. Pero si el concepto de colectividad también se extiende a la periferia de la economía mundial, aquella generalización lleva en si un grave error. Las ingentes ventajas

del desarrollo de la productividad no han llegado a la periferia, en medida comparable a la que ha logrado disfrutar la población de esos grandes países. De ahí las diferencias tan acentuadas en los niveles de vida de las masas de estos y de aquella (...) Existe, pues, manifiesto desequilibrio y cualquiera que fuere su explicación o el modo de justificarlo, se trata de un hecho cierto, que destruye la premisa básica en el esquema de la división internacional del trabajo (Prebisch, 1986: 479).

Ante esta situación, la única forma de captar el progreso técnico sería a partir de la búsqueda deliberada de la industrialización, aunque ello no implicaba un rechazo completo a la producción primaria,

“La industrialización de América Latina no es incompatible con el desarrollo eficaz de la producción primaria. Por el contrario, una de las condiciones esenciales para que el desarrollo de la industria pueda ir cumpliendo el fin social de elevar el nivel de vida, es disponer de los mejores equipos de maquinaria e instrumentos y aprovechar prontamente el progreso de la técnica, en su regular renovación. La mecanización de la agricultura implica la misma exigencia. Necesitamos una importación considerable de bienes de capital y también necesitamos exportar productos primarios para conseguirla” (*ibíd*, p. 480).

No obstante, debido al énfasis en la producción primaria, Prebisch afirmó que una alta proporción de la población se había mantenido tradicionalmente “mal ocupada” debido a que trabajaba en el sector primario a cambio de bajos salarios. La transición de esta población a las actividades industriales aumentaría la productividad y los salarios reales si la producción obtenida a partir de este desplazamiento era superior a los artículos que se obtenían antes a cambio de lo producido por las exportaciones (Prebisch, 1986).

Otro punto a destacar es que Prebisch tampoco estaba en contra del capital extranjero. No obstante, prefería eliminar la dependencia de las economías latinoamericanas con respecto a este. Afirmaba que si en algunos países de América Latina se había podido alcanzar un grado de productividad satisfactorio que, mediante una política juiciosa, permitiría reducir a proporciones moderadas la necesidad de capital extranjero, para suplir la deficiencia del ahorro nacional, en la mayor parte de ellos se reconoce que el concurso de ese capital es indispensable (Prebisch, 1986: 492). Además era partidario de la idea que la productividad era en estos países muy baja porque faltaba capital y a su vez la falta capital producía un estrecho margen de ahorro, a causa precisamente de ésta baja productividad. Una de las recomendaciones esbozadas por Prebisch para romper con este círculo vicioso, es permitir el concurso transitorio del capital extranjero, ya que si su aplicación es eficaz, el incremento de la productividad, con el transcurrir del tiempo, permitiría desarrollar el propio ahorro y substituir con él al capital extranjero (*ibíd*, p. 492).

Luego de iniciado el proceso de industrialización, CEPAL y Prebisch notaron que la sustitución de importaciones tenía limitaciones de crecimiento y que era necesario diversificar la producción hacia bienes intermedios, de capital y de consumo durables. Para ello, era necesaria la creación de mercados más amplios. Por ende, comenzaron la promoción de un “modelo mixto” que combinaba la sustitución de importaciones con el desarrollo de nuevas exportaciones, especialmente de origen industrial. También crearon la propuesta de un Mercado Común Latinoamericano. La idea era expandir la exportación de productos industriales a escala regional y eliminar las barreras al comercio intra-latinoamericano al tiempo que se erigían altos niveles de protección con respecto a los productos extra-regionales (CEPAL, 1998; Tussie, 2009; Briceño Ruiz, 2003; y Rosenthal, 1991). Lo anterior para incentivar la producción regional sin exponerla a la competencia internacional. La creación de un mercado común era un objetivo de largo plazo que contaba de varias etapas:

“En una primera etapa experimental de 10 años sólo se trataría de crear en América Latina una zona preferencial en favor de su producción primaria e industrial con el propósito de alentar el intercambio recíproco. Al final de esta primera etapa se habrían eliminado las restricciones y se habría reducido de manera considerable el nivel promedio de los derechos arancelarios. La reducción no sería uniforme sino que se establecería por grupos de países y por categorías de productos. Esta distinción tendría por objeto tomar en cuenta los diferentes niveles de desarrollo de las economías latinoamericanas y las dificultades prácticas para aplicar las reducciones. Se trataría de adoptar un tratamiento diferencial por países tratando de igualar sus oportunidades frente a la integración. Se introduciría una gran flexibilidad en los procedimientos estableciendo cláusulas de escape o de salvaguardia durante la fase experimental a fin de resguardar la producción existente (primaria o industrial) de una competencia que pudiera acarrear grandes trastornos. Frente a la preocupación de los países de obligarse a eliminar de forma súbita la protección, se planteó que la formación de la zona de libre cambio y el mercado común concerniera, sobre todo, a las actividades que tendrían que desarrollarse en el futuro. En este sentido, la reducción o la eliminación de derechos aduanales se aplicarían a industrias que no existían o que estaban en una fase incipiente de desarrollo. Por el contrario, en las industrias existentes se procedería con mucha prudencia para evitar perturbaciones. Al término de los 10 años, una vez lograda la eliminación de las restricciones no arancelarias y una reducción considerable en el nivel medio de los derechos, se plantearía pasar a la creación del mercado común” (Guillén, 2001).

La protección inicial y la experiencia del mercado latinoamericano servirían para acumular experiencia exportadora entre países vecinos y luego

se procedería a conquistar los mercados de los países desarrollados. Según José Antonio Ocampo:

“Dentro de la estrategia mixta de desarrollo, los procesos de integración fueron vistos, desde comienzos de los años cincuenta, como elementos claves para racionalizar los costos de la sustitución de importaciones, tanto aquellos asociados a la ausencia de competencia como a la ineficiencia que se derivaba de la escala sub-óptima de las plantas industriales. Una década más adelante, cuando las posibilidades de exportar manufacturas hacia los países industrializados comenzaron a ser evidente, se vio igualmente como un instrumento para acumular experiencia exportadora como antesala a la conquista de otros mercados. La integración regional (...) era la forma para ampliar los espacios dentro de los cuales tenía lugar el “desarrollo desde adentro”, y para tornarlo más eficiente” (Ocampo, S.F.: 3-4).

Aparte del papel de la integración en el crecimiento económico, ésta tuvo un segundo propósito: establecer una política común frente a los países industrializados y frente a las instituciones internacionales. Aisladamente los países carecían de poder para modificar los términos de las relaciones comerciales entre ellos y los países desarrollados. Con el aumento de la competitividad que se esperaba lograr a través de la unión regional, se pretendían replantear los términos en que se desarrollaba el comercio de productos básicos, abrir el mercado de los países industrializados a las manufacturas producidas en los países en desarrollo y tornar menos gravosas las condiciones de la cooperación técnica y financiera del exterior (CEPAL, 1998).

La integración latinoamericana fue una forma de promover mayor autonomía para la región y por esta razón denomina a este regionalismo endógeno. Los procesos de integración que se crearon bajo esta lógica durante el período fueron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), posteriormente transformada en Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), iniciativa que abarcaba a todos los países de la región. En este periodo también se crearon el Mercado Común Centroamericano (MCC) y el Pacto Andino. Volveremos a cada uno de estos casos concretos en el Capítulo 2. Al evaluar en retrospectiva el proceso de integración en América Latina, Gert Rosenthal, propuso tres distintas etapas por las que él considera atravesó la integración económica latinoamericana. La primera la llamó voluntarista, que abarcó los años cincuenta y sesenta; la etapa revisionista que se extendió hasta finales del decenio de los años setenta y por último; la etapa pragmática, que se extiende a partir de la última década del siglo XX. (Rosenthal, 1991: 60-65). La etapa voluntarista se produjo a partir del periodo de pos-guerra y encontró eco en las interpretaciones cepalinas de 1949 y 1952 que llevaban a los países de la región a impulsar la industrialización.

Asimismo, cabe hacer algunas aclaraciones con respecto a este período. Primero, este no implicó un desarrollo de tipo autárquico. Además de los productos básicos se buscó que los países se convirtieran gradualmente en productores de manufacturas. Segundo, pese a la importancia otorgada al Estado, no se rechazó al mercado. Más bien se promovieron las iniciativas privadas en los sectores de la economía, vistos como prioritarios promoviendo cierta lógica de competencia al interior de los mercados interno y regional. Al Estado correspondería, corregir las desigualdades producidas por la dinámica propia del mercado. Tercero, este desarrollo autonómico no implicó el aislamiento de la región. Como vimos, una prioridad de largo plazo fue la conquista de los mercados extra-regionales. Finalmente, la etiqueta de industrialización por sustitución de importaciones no es la más adecuada por varias razones que plantean Bértola y Ocampo. Las políticas adoptadas iban más allá de la sustitución de importaciones y el Estado asumió un papel activo en otras esferas sociales y económicas; el proteccionismo y la industrialización venían desde antes a pesar de que no seguían una lógica explícita como lo fue luego de la Segunda Guerra Mundial; las exportaciones desempeñaron también una función importante especialmente a partir de la adopción del modelo mixto, el cual combinaba la sustitución con la promoción de exportaciones y la integración regional. Asimismo, se desarrollaron también esfuerzos de modernización agrícola (Bértola y Ocampo, 2010: 168-169). Estos autores consideran que resulta más efectivo denominar esta etapa como la industrialización dirigida por el Estado, la cual se resume en los siguientes aspectos claves: 1) la industrialización como eje del desarrollo; 2) la ampliación de las esferas del Estado en vida económica y social; y 3) la orientación hacia el mercado interno, el desarrollo hacia adentro y prácticas de sustitución de importaciones. Los autores establecen que esta última práctica no fue lo más destacado del modelo y además tampoco fue una práctica desarrollada por todos los países (*ibíd*, p. 151).

El modelo anterior presentaba algunas debilidades internas que retomaremos luego en este trabajo. Estas, combinadas con el contexto externo durante la década de los setenta, provocaron que la industrialización dirigida por el Estado se fuera agotando. La recesión mundial por los precios de petróleo y la crisis de la deuda, especialmente luego de la moratoria de México provocó costos económicos y sociales masivos, llevando a que se denomine la década de los ochenta como la “década perdida” de América Latina. Tradicionalmente, se había argumentado que las ineficiencias internas del modelo de desarrollo hubieran provocado una crisis independientemente del contexto externo. Por otro lado, autores como Bértola y Ocampo opinan que es improbable que en

ausencia de la crisis de la deuda las economías se hubieran derrumbado por los problemas del modelo de industrialización (Bértola y Ocampo, 2012: 216). Independientemente de la postura que se tome, lo cierto es que la década de los ochenta marcó un punto de inflexión en la historia del desarrollo latinoamericano. En este contexto, algunos países de la región promovieron reformas en la década de los setenta de manera gradual y ya para los ochenta los cambios fueron más acelerados (*ibíd*, p. 227). En lo político fue una época de dictaduras violentas en América del Sur y de guerras civiles en Centroamérica.

1.3 Regionalismo abierto en América Latina (1990-2008)

Frente al panorama de crisis ampliada, los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) acudieron a la ayuda de los países latinoamericanos con importantes sumas, pero condicionaron su ayuda a través de la puesta en marcha de los denominados Programas de Ajuste Estructural (PAE). Estos promovían una serie de reformas internas. Estas tenían entre sus principales objetivos la reducción del gasto público para controlar los niveles de endeudamiento y la inflación con el fin de lograr la estabilidad macroeconómica de los Estados. Estos programas tenían un enfoque de “one size fits all” (“un modelo para todos”) bajo una estrategia de préstamos “apolítica” (con esto pretendían dar a entender de que una misma agenda era apropiada para todos los países sin importar el contexto) (Payne y Phillips, 2012: 121). La razón de lo anterior es que retoman la idea de la existencia de una “mono-economía” (la idea de que la misma teoría podía ser aplicada por igual a los países en vías de desarrollo y a los países desarrollados) (*ibíd*, p. 114). La mono-economía había sido defendida por las primeras teorías sobre el desarrollo. En relación con las diferencias entre el nuevo modelo de desarrollo que recién se comenzaba a implementar y el modelo anterior, Luis Bértola y José Antonio Ocampo han establecido que existe una gran divergencia en lo que respecta a la “relación entre las ideas y la práctica.” Según estos:

“En el caso de la industrialización dirigida por el Estado, la teoría expresada por la CEPAL llegó en una etapa avanzada del proceso para racionalizar una práctica que ya llevaba un par de décadas y en algunos casos más. En el nuevo paradigma, las ideas vinieron primero como una ofensiva intelectual e incluso abiertamente ideológica que, aunque tenía precedentes, tomó pleno vuelo en los años 1970” (Bértola y Ocampo, 2012: 226).

Anthony Payne y Nicola Phillips exponen otra diferencia entre ambos modelos de desarrollo: mientras que la teoría de la dependencia consideró que había que protegerse de la dinámica de la economía internacional, el nuevo modelo de desarrollo—de corte neoliberal—promovía la creencia de que la

inserción económica internacional era necesaria. El nuevo modelo tomó en consideración que las fallas internas de los países latinoamericanos eran un freno a su inserción exitosa. Y por ende, al desarrollo. De ahí, la justificación de aplicar los programas de ajuste estructural:

“El desarrollo siempre estuvo condicionado por la manera en la que los países se insertaban en la economía política internacional (...) antes de que se produjera la contrarrevolución en los años setenta, la teoría del desarrollo de la corriente principal había estado marcada por una preocupación primordial por los objetivos de desarrollo nacional y por un enfoque explicativo y analítico en las condiciones internas de los países concretos. La era de la contrarrevolución neoliberal presentó en cambio un énfasis nuevo y distintivo en la participación en la economía política global que se consideraba un prerequisite del crecimiento y el desarrollo económico en vez del freno estructural que percibía la teoría de la dependencia. Una de las anomalías más llamativas de las teorías del desarrollo neoliberales reside, sin embargo, en su concepción de las causas de los fracasos del desarrollo. Mientras se consideraba que las raíces de un funcionamiento económico robusto residían en la inserción efectiva en la economía global, el desarrollo se siguió comprendiendo como un proceso inherentemente nacional. Se entendía que los fracasos del desarrollo se debían inicialmente a factores endógenos, asociados en lo fundamental a políticas gubernamentales “incorrectas” y a deficiencias institucionales, compuestas de las formas de corrupción y clientelismo que eran el resultado de una intervención estatal excesiva en los asuntos económicos” (Payne y Phillips, 2012: 117).

La condicionalidad de los préstamos y la puesta en marcha de los programas de ajuste estructural ocasionó que las nuevas teorías no fueran propiamente latinoamericanas, sino que también vinieran desde afuera. Internacionalmente, varios países desarrollados se adhirieron a los postulados neoliberales que criticaban cualquier proteccionismo y la excesiva intervención estatal. Estas teorías son una reacción al pensamiento keynesiano que había adquirido relevancia en Estados Unidos luego de la Gran Depresión de los años treinta. A nivel político, los gobiernos del norteamericano Ronald Reagan y de la británica Margaret Thatcher son los más representativos de estas nuevas tendencias, mientras que la Escuela de Chicago y el economista Milton Friedman son sus caras académicas más distintivas. En grandes rasgos, estos señalaron que lo más efectivo para estimular la industrialización y el desarrollo eran las fuerzas del mercado. También buscaron despolitizar la economía mediante una menor intervención del Estado. Para quienes defendían este modelo, la intervención del Estado a través de la sustitución de importaciones tuvo algunas consecuencias negativas: llevó a la proliferación de industrias ineficientes que requerían constantes subsidios, imposibilitando su competitividad a nivel

mundial y provocando que las personas y empresas buscaran más la obtención de estos subsidios y no la competitividad de sus productos (Payne y Phillips, 2012: 115).

El Consenso de Washington fue el pensamiento más representativo del período. Se introdujo a inicios de la década de los noventa y promovió la implementación de varias políticas para mantener la estabilidad económica. Estas estaban relacionadas con los temas de la disciplina fiscal, la disminución del gasto público, la liberalización comercial, la promoción de la inversión extranjera directa, los derechos de propiedad, el control de la inflación, la privatización de las empresas y la necesidad de crear políticas para desregular la economía. Políticas que determinaron principalmente las acciones de los gobiernos de la región. No obstante, del nivel académico y de organismos internacionales, surgieron visiones alternativas. Estas tenían en común el rechazo al énfasis exclusivo en los aspectos de crecimiento económico y el modelo excluyente en lo social. Uno de los conceptos alternativos fue el de desarrollo humano, adoptado en el seno del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). PNUD construyó el índice de desarrollo humano (PIB, esperanza de vida al nacer y niveles de alfabetización) y posteriormente también incorporó la desigualdad de género. De forma similar, y sin pretender ofrecer una receta única y generalizada, la CEPAL buscó promover una alternativa neoestructural a partir de la década de los noventa.²³ Esta sería la propuesta de la Transformación productiva con equidad. José Briceño expuso las principales características de este enfoque como:

“Para el neo-estructuralismo es necesario un tipo de especialización en el que la estructura productiva esté articulada y permita la interacción de los diversos sectores (ingeniería, informática, electrónica, metalmecánica, bienes de capital, química, investigación tecnológica y formación de mano de obra). Esto se logra fomentando un proceso de industrialización selectiva y articulada con los recursos naturales disponibles que permita inducir mejoras tecnológicas, de calidad en la gestión y en los recursos humanos, factores considerados claves para el crecimiento y la competitividad. El neo-estructuralismo acepta que es necesario revisar el papel del Estado y conceder mayor relevancia al sector privado en el proceso productivo, pero considera

23 Otra corriente alternativa al neoliberalismo fue el neo-estatismo, teoría que buscó explicar las causas del “milagro” del Este-asiático, retomando la importancia del Estado en el desarrollo. Otra importante contribución de este paradigma era la afirmación de que hay más de un camino hacia el desarrollo. Payne y Phillips citan un trabajo de Chalmers Johnson (1982) sobre el Estado desarrollista japonés. Según este, la primera prioridad del Estado es el desarrollo económico definido en términos de crecimiento, producción y competitividad más que en términos de consumo, distribución y bienestar; la burocracia debe ser reclutada sobre la base del mérito y a esta corresponderá seleccionar las industrias que hay que desarrollar; y la intervención estatal en economía es “conforme al mercado”, entre otras (Payne y Phillips, 2012: 123-137).

inadecuadas las propuestas neo-liberales que minimizan al Estado como actor económico. En vez de excluirse al Estado, lo que se requiere es otorgarle nuevas funciones acordes al cambiante contexto mundial y regional, como la dirección del ajuste estructural o el resguardo de la equidad. Por otra parte, el neo-estructuralismo tampoco comparte el optimismo neo-liberal sobre la conducta del sector privado como agente dinámico que responde a las indicaciones del mercado y conduce a un incremento de las inversiones y de la ineficiencia” (Briceño Ruiz, 2003: 135).

Precisamente en un documento titulado *La transformación productiva con equidad*, CEPAL expone su concepción actualizada de desarrollo: crecer, mejorar la distribución del ingreso, consolidar los procesos democratizadores, adquirir mayor autonomía, crear condiciones que detengan el deterioro ambiental y mejorar la calidad de vida de toda la población (CEPAL, 1990). CEPAL no eliminó su énfasis en la importancia de la transferencia de progreso técnico. La industrialización aún constituyó el eje de la transformación productiva, pero las actividades industriales debían enlazarse con actividades primarias y de servicios. En el documento también estableció problemas internos y externos que debían superarse para alcanzar este desarrollo. Entre los obstáculos de origen interno estaban los desequilibrios macroeconómicos y el problema de cómo financiar el desarrollo. Los aspectos externos condicionaron la dinámica interna, entre estos, el grado de apertura que tuviera el comercio internacional en determinado momento y la posibilidad de acceder a nuevas tecnologías (CEPAL, 1990). Uno de los conceptos principales del enfoque de la transformación productiva era la equidad, aspecto en el que se diferenció de las teorías neoliberales. Por ejemplo, se oponían a la teoría del derrame o goteo (compañera de los postulados del Consenso de Washington) para conciliar el crecimiento y la equidad. En cambio, promovía la integración de la política social y de la política económica. Según CEPAL, la equidad mejora mediante avances en alguno de los siguientes tres objetivos: 1) Al minimizar la proporción de personas y hogares cuyas condiciones de vida se ubican por debajo de lo que la sociedad considera aceptable; 2) La promoción del talento potencial de todos los grupos sociales, eliminando privilegios o discriminación a favor de ciertos grupos y más bien promoviendo la igualdad de oportunidades sin importar origen social, étnico, geográfico o de género; y 3) Asegurarse que el poder o la riqueza se concentraran de forma tal que restringieran las libertades de alguna persona o grupo en el presente y futuro (CEPAL, 1996).

Mientras que en el período anterior, predominó la idea del Estado interventor, en ocasiones denominado como paternalista, ahora se buscaba una reestructuración del Estado. En el período anterior se había promovido la acción de las empresas públicas, pero ya no se consideraba necesaria su

intervención en la esfera productiva. En cambio, se pensaban necesarias sus acciones en el manejo macro-económico, acciones de inversión social y acciones de apoyo a la inserción internacional y acciones en defensa del medio ambiente. En relación con este último, CEPAL establece que en la realidad no hay contradicción entre la preocupación ambiental y la consecución del desarrollo. Más bien la protección del ambiente es importante en América Latina precisamente porque una de las actividades principales es la explotación de los recursos naturales. Se estableció entonces, que los problemas ecológicos no pueden ser enfrentados de manera aislada, sino que es necesaria la cooperación internacional, en síntesis se empezó a hablar del concepto de desarrollo ambientalmente sustentable (CEPAL, 1991).

La complementariedad de la política económica y social en el marco de un enfoque integrado tendría tres ejes: el progreso técnico, el empleo productivo y la inversión en recursos humanos. Consideraban que la creación de empleo productivo era la mejor indicación de que se estaban logrando simultánea y complementariamente el crecimiento y la equidad. Al hablar de empleo productivo descartaban la posibilidad de lograr un crecimiento a través del sector informal. En términos de los mercados de trabajo, era necesaria la existencia de un movimiento sindical fuerte. En relación con la inversión en capital humano, no descartaban la puesta en marcha de transferencias, especialmente en un contexto de crisis en la que se había debido reducir el gasto social. Mientras no se pudieran recuperar los niveles anteriores de dicho gasto, habría que priorizar entre los distintos programas sociales. Más de corte universal y a largo plazo, se proponía ampliar la cobertura de los sistemas de seguridad social en términos de personas cubiertas por los programas y en términos de los beneficios otorgados (CEPAL, 1996).

En términos de la integración, esta etapa se conoce como regionalismo abierto²⁴ propuesto por CEPAL a partir de 1994.²⁵ Desde la teoría, la CEPAL consideró que la inserción internacional a partir de las exportaciones era la contraparte de la propuesta de la transformación productiva (CEPAL, 1996).

24 CEPAL se refirió siempre al regionalismo abierto en América Latina, pero el concepto “regionalismo abierto” había sido propuesto desde los sesentas por Masoyoshi Ohira, Primer Ministro Japonés. La propuesta encuentra parte de sus antecedentes en las reuniones del Consejo de Cooperación Económica de la Cuenca del Pacífico. En Asia-Pacífico la integración era restringida y estrictamente comercial centrada en la liberalización del comercio intra-regional entre países, aunque también era compatible con una apertura comercial multilateral (Briceño Ruiz, 2003: 115-116).

25 También conocida como etapa pragmática según Gert Rosenthal. Rosenthal describe este periodo como un momento en el que se goza de una mayor convergencia entre los países de la región en materia no sólo de política económica, sino que al mismo tiempo se consolida la tendencia hacia regímenes políticos plurales, participativos y democráticos. (Rosenthal, 1991).

Para lograr la generación y propagación del progreso técnico—la columna vertebral del pensamiento de CEPAL—era necesario un mayor nivel de apertura de las economías de América Latina (CEPAL, 1990). Desde la práctica, Devlin estableció que este período se caracterizó por dos fuerzas que actuaban en conjunto: las fuerzas centrífugas de la globalización económica y las fuerzas centrípetas de la regionalización (Devlin, 2001: 1). El primer aspecto estuvo relacionado al hecho de que posteriormente al fin de la Guerra Fría y gracias a la profundización de los procesos de globalización, el nuevo regionalismo o regionalismo abierto se definió como la estrategia más adecuada para mejorar la inserción de América Latina en la economía mundial, una economía en la que habían tres áreas dominantes: Europa, Estados Unidos y Asia del Este. A diferencia del viejo regionalismo que buscaba protegerse del resto del mundo mediante el fortalecimiento de los mercados regionales, el regionalismo abierto más bien buscaba insertarse exitosamente en la economía mundial. La integración sería la plataforma para lograrlo. Este nuevo regionalismo actuaba en dos niveles distintos: suponía discriminar a favor de los miembros de un proyecto de integración con criterios comerciales y de cooperación política, pero al mismo tiempo también suponía una protección moderada respecto a terceros de forma que también se pudieran entablar acuerdos con otros bloques (Rojas Aravena, 2011: 27). Para CEPAL, el comercio y la inversión extranjera vendrían a contribuir en la aceleración del progreso técnico:

“El comercio internacional contribuye a que los países en desarrollo aprovechen las tecnologías de los países avanzados, tanto mediante la adquisición directa de bienes intermedios y de capital como de la compra de licencias. También pueden aprender de las exportaciones a los países avanzados, dado que les permiten interactuar con clientes que suelen demandar una mejor calidad de los productos. Otra posibilidad de adquirir tecnologías es mediante la inversión extranjera directa (IED). Sin embargo, para absorber de manera exitosa las tecnologías incorporadas a los bienes de capital, insumos intermedios o procesos productivos relacionados con la IED, es preciso que el país o sector en cuestión reúna ciertos requisitos en materia de capacitación de los trabajadores, un esfuerzo de innovación y un entorno en que se estimule el aprendizaje, además de un marco normativo que fomente la transferencia de tecnología” (CEPAL, 2008b: 104).

También se habló de la integración profunda para denotar que no sólo interesaba la apertura comercial, sino que también esta integración contemplaba la armonización de políticas entre países y se interesaba por aspectos relacionados con el trabajo, con la propiedad intelectual, con la reducción de los costos de transacción en términos de comunicaciones y transporte, con los servicios y con la defensa del medio ambiente. En relación con esta nueva

dinámica, De la Reza retoma lo establecido por Lawrence, quien describe este período como la búsqueda de una integración más profunda que buscaba la apertura y la homologación de las economías,

“mientras la integración superficial de los años de 1950-1970 favorece el incremento del comercio internacional sin afectar la autonomía decisional de los países miembros, la integración profunda promueve la interdependencia regida por las fuerzas de la internacionalización y la subsiguiente reducción de la brecha entre las políticas nacionales” (Lawrence: 1996: 17).

Según CEPAL, había que distinguir entre exportaciones y apertura comercial, definida ésta como la reducción de las barreras a las importaciones. Establecía que era más difícil medir las repercusiones de la apertura comercial, las cuales dependían del contexto histórico y geográfico, la rapidez con que se aplica, su alcance sectorial o global, la complementariedad y el encadenamiento con otras reformas, la existencia de mecanismos para compensar a los sectores perdedores y la flexibilidad del sector financiero y del mercado de trabajo, entre otras (CEPAL, 2008a: 89). CEPAL promovía la diversificación de las exportaciones. Estas últimas tendrían mayor impacto en el crecimiento económico dependiendo del nivel de valor agregado y de la generación de encadenamientos en el resto de la economía (*ibíd*, p. 99). La diversificación tendría varias ventajas:

“En primer lugar, la diversificación de las exportaciones es de por sí beneficiosa, puesto que contribuye a reducir la variabilidad de los términos del intercambio y (...) disminuye a su vez los efectos de las crisis externas reales. En segundo lugar, la diversificación exportadora suele vincularse estrechamente con la transformación productiva y (...) esta tiende a potenciar la incorporación de conocimiento. Por último, la diversificación de las exportaciones puede contribuir a crear nuevas ventajas comparativas. Según datos internacionales, estas se adquieren en muchos casos mediante la incursión en nuevos campos de actividad, a partir de un proceso de aprendizaje vinculado a la experiencia productiva directa y a la inversión en capital físico y humano y en el desarrollo institucional. Además, la velocidad de los cambios en materia de ventajas comparativas se ha incrementado gracias a la globalización y a la aceleración del cambio tecnológico y su difusión. Ello implica que para evitar el desgaste de sus ventajas, tanto naturales como adquiridas, los países deben invertir en su diversificación productiva y exportadora, intentando capturar antes que otros los beneficios que acarrea el hecho de incursionar en nuevos productos y mercados” (*ibíd*, p. 93).

Específicamente en términos de la apertura económica, esta se realizaría de diferentes maneras: unilateral, bilateral y multilateral. La vía unilateral involucraba la reducción de aranceles, la promoción de la inversión extranjera y la liberalización de los flujos financieros. La vía bilateral involucraba la

suscripción de tratados de libre comercio entre países de la región y con países fuera de ella. Finalmente, la apertura multilateral estaba relacionada con las negociaciones en la Ronda de Doha (1986-1994) y la transformación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1995. La Ronda de Uruguay fijó las pautas que debían seguir las negociaciones bilaterales y las pautas para la autorización de créditos del Banco Mundial y el FMI (Pizarro, 2008: 28-29). Según de la Reza otra característica importante de la apertura sería la inclusión de modalidades de integración Norte-Sur por la vía bilateral. Es durante este período que el modelo de integración norteamericana echa raíces en la agenda negociadora de la región. Según este autor,

“Primero, si se consideran las características y el contexto del nuevo regionalismo, su promesa económica aparece subordinada a las reformas estructurales y a la inserción al mercado internacional, incluyendo en este último caso a los acuerdos Norte-Sur. En ese camino, configura una práctica de la integración cuyos componentes pueden definirse de la siguiente manera: ausencia de tratamiento especial a las economías de menor desarrollo; rechazo de los mecanismos de cooperación o de sistemas de compensaciones; definición de las ventajas administrativas (erradicación de los obstáculos al comercio) en función de concesiones sobre todo arancelarias, y políticas económicas que contribuyen a la desarticulación de los esquemas. En segundo lugar, la ruptura del ‘nuevo’ con el ‘viejo’ regionalismo responde no sólo al agotamiento de este último, sino a las señales ostensibles de la globalización: movilidad de capitales productivos y especulativos; segmentación de la producción industrial (en la forma de operaciones de subcontratación), y preponderancia del comercio intra-industrial, entre otros. En ese contexto, los acuerdos se dejan guiar por una lógica de mercado internacional en la modalidad de la atracción de IED y la creación de acuerdos Norte-Sur” (De la Reza, 1999: 132).

Desde la perspectiva multilateral, se pensó que existía un estrecho vínculo entre el regionalismo y el multilateralismo. Este último buscaba el fortalecimiento de la OMC. Para lograrlo, primero se debía fortalecer el regionalismo, el cual se pensaba como la antesala del segundo (De la Reza, 1999). Por su parte, Diana Tussie establece que el regionalismo abierto se consideraba el camino intermedio hacia la globalización. Según esta autora, al buscar la expansión del mercado (integración de mercados regionales más grandes) y mediante el empleo de la protección selectiva y la concesión de ciertos privilegios (trato preferencial sólo a los miembros del grupo), el regionalismo es una forma de lograr acceso de las exportaciones latinoamericanas a otros mercados o de ayudar a la industrias regionales antes de exponerlas a la competencia del mercado mundial. Citando a Nicola Phillips, Diana Tussie denomina a este proceso la meso-globalización (Tussie, 2009: 178).

De la misma forma, cabe hacer algunas aclaraciones con respecto a este período. Primero, aunque este enfoque de integración sí dio importancia al regionalismo en la teoría, en la práctica se impulsó una articulación comercial indiscriminada con cualquier zona del mundo, generando un obstáculo a la integración latinoamericana debido a la relativa falta de entusiasmo por esta última (Pizarro, 2008: 29). Segundo, Bértola y Ocampo establecen que es mejor no hablar de neoliberalismo en el sentido estricto, pues se mantuvo cierta intervención estatal. De ahí que prefieran hablar del período de las reformas de mercado (Bértola y Ocampo, 2010: 226-227). Tercero, a pesar de que estas decisiones estuvieron condicionadas desde afuera, la decisión de tomarlas fue de carácter nacional y se tomaron en el marco de regímenes democráticos. De ahí que se establezca que por primera vez en la historia regional el liberalismo económico coincide con el liberalismo político (*ibíd*, p. 227). Durante la década de los ochenta y plena a partir de los noventa la región latinoamericana había experimentado un resurgimiento democrático y logrado la paz en Centroamérica (De Lombaerde y Garay, 2008).

En términos concretos, durante este período la integración se desarrolló a través de la suscripción de acuerdos comerciales bilaterales o a través de la búsqueda del fortalecimiento de los procesos subregionales. Esta será la época del relanzamiento del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y de la Comunidad Andina (CAN), así como de la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Según De la Reza, estos procesos se caracterizaron por el abandono tácito de supranacionalidad a favor de mecanismos más flexibles de carácter intergubernamental como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (De la Reza, 1999: 102-103). A lo largo del período se fueron configurando dos patrones distintos de inserción en la economía. El patrón del Norte (México, Centroamérica y el Caribe) caracterizado por la diversificación hacia exportaciones de productos manufacturados (cuya forma extrema era la maquila) principalmente hacia Estados Unidos. Las exportaciones basadas en productos naturales también mantuvieron su importancia. En cambio, el patrón del Sur combinaba las exportaciones extra-regionales de productos básicos y manufacturas basadas en recursos naturales con un comercio intrarregional más diversificado con una creciente importancia de Asia y una menor dependencia de Estados Unidos.²⁶

26 Cabe destacar que autores como Bértola y Ocampo agregan un tercer patrón: Panamá y las economías caribeñas (Cuba y República Dominicana) con una predominancia de las exportaciones de servicios (Bértola y Ocampo, 2010: 238-239).

1.4 Nuevo regionalismo o regionalismo posliberal (2008-presente)

Existe cierto consenso, en que América Latina y el Caribe apuntan hacia la aparición de una nueva forma de regionalismo e integración en la región donde priman los aspectos políticos sobre los comerciales y donde el tema de la soberanía ha adquirido especial importancia. Se tiende a la aparición de lo que Andrés Serbín llama un proceso de regionalismo con características propias (Serbín, 2011) y se abandona el vínculo inmediato que convertía en casi sinónimos la idea de integración regional y las acciones de convergencia comercial y económica. Para José Antonio Sanahuja este nuevo enfoque del regionalismo se caracteriza por: a) El predominio de la agenda política sobre la agenda comercial; b) La recuperación de la agenda del desarrollo, desplazando a las políticas del Consenso de Washington y distanciándose de las orientaciones del regionalismo abierto; c) El retorno del Estado frente al protagonismo del sector privado y las fuerzas del mercado dominantes en el modelo anterior; d) Un mayor énfasis en la agenda positiva de la integración, centrada en la creación de instituciones y la promoción de políticas comunes, junto con una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales; e) Mayor preocupación por las carencias de integración física regional, con el objetivo de mejorar la articulación de los mercados nacionales; y f) Mayor relevancia dada a las dimensiones sociales de la integración y al tratamiento de disparidades y asimetrías interestatales y sub-nacionales, vinculando la integración regional con los objetivos nacionales de reducción de la pobreza y de desigualdad (Sanahuja, 2010b: 87-131).

La crisis financiera internacional que tuvo lugar en 2008-2009 generó un nuevo punto de inflexión en la región. Esta vino a afianzar varios cambios internos y externos que se venían gestando en la primera década del siglo XXI. A nivel interno, los primeros años del nuevo siglo habían visto el ascenso de gobiernos de orientación que podríamos llamar de izquierda o centro-izquierda (Lula en Brasil, Morales en Bolivia, Correa en Ecuador, Chávez en Venezuela, Kirchner en Argentina, Lugo en Paraguay, Mujica en Uruguay y Bachelet en Chile, entre otros). Estos promovían agendas opuestas a los postulados neoliberales basados en que las reformas de mercado de las décadas anteriores si bien habían producido crecimiento económico no habían sabido distribuir dicho crecimiento de manera equitativa, por el contrario generaron exclusión y una gran inequidad. Según Diana Tussie, más allá de un giro ideológico consolidado a la izquierda, estos gobiernos tenían en común la pérdida de la confianza en el supuesto equilibrio de los mercados globales. Estos también se caracterizaron por una mayor resistencia ante las

políticas estadounidenses (Tussie, 2009: 186). La política de Estados Unidos se caracterizó por la búsqueda de un tratado de libre comercio que lo ubicara en el centro del ALCA. Ello generó una gran resistencia que terminó por derrotar esa política en el año 2005 en la Cumbre de Mar de Plata, Argentina. A nivel externo, la crisis financiera y la recesión aún no han encontrado su fin después de un quinquenio en los países tradicionalmente considerados desarrollados (Europa Occidental, Estados Unidos) al tiempo que las economías emergentes (por ejemplo, los BRICS) crecen y van adquiriendo un puesto cada vez más importante en la región. China específicamente adquiere un rol cada vez más importante para la región: cuando China crece un punto porcentual, los países latinoamericanos pueden crecer hasta un 0,4% (Lagos, 2011: 39).

Existe actualmente optimismo en la región debido a la rápida recuperación de las economías latinoamericanas ante la mencionada crisis al punto de que incluso se empieza a hablar de la Década Latinoamericana (2003-2013).²⁷ Desde el punto de vista estrictamente económico, varios países de la región podrían alcanzar el estatus de desarrollados durante esta década (desarrollo entendido como un ingreso por habitante de 20 mil dólares por año) (*ibíd*, p. 39). Foxley se pregunta cuáles son las razones para ese pronóstico optimista, ante lo que responde:

“El primer conjunto de factores positivos se refiere al buen manejo macro económico que mostraron la mayoría de los países latinoamericanos durante la actual crisis financiera global. A diferencia del pasado, no se presentaron grandes desequilibrios fiscales o en la cuenta corriente. La deuda pública es moderada si se compara con las economías desarrolladas y, ciertamente, manejable. La regulación financiera mejoró significativamente durante la última década. La integración a la economía mundial ha sido acompañada por una diversificación comercial, en especial hacia los mercados asiáticos. La pobreza se ha reducido sustancialmente (...) El primer riesgo es que los países de la región se conviertan en víctimas de su propio éxito” (Foxley, 2011: 116).²⁸

El relativo agotamiento de los procesos de reforma de mercado, así como la búsqueda de consolidar la década latinoamericana ha llevado a que América Latina repense el modelo de desarrollo a implementar, así como el rol del

27 Para profundizar más sobre este tema se puede consultar (Rojas Aravena, 2011). Consultar los últimos informes publicados por la CEPAL: Informe sobre Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe; Balance económico actualizado de América Latina y el Caribe 2012 y Informe sobre la Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2012. Disponible en línea: www.eclac.org.

28 Según Foxley, ser víctimas de su propio éxito sería caer en la maldición de los recursos naturales, proceso mediante el cual los altos precios de los *commodities* agregan aún más presión a la apreciación del tipo de cambio y contribuyen a una sobre expansión cíclica de la demanda (Foxley, 2011: 116).

Estado en el modelo seleccionado. Mientras que en un inicio el crecimiento económico era lo que se privilegiaba, actualmente se admite que el desarrollo es un concepto integral. Ricardo Lagos hace referencia desde la perspectiva histórica al papel que se le otorgaba al crecimiento, específicamente al PIB:

“Después de la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento del Producto Interno Bruto prácticamente se universalizó como medida estándar del crecimiento económico, y éste a su vez, se transformó en el objetivo final de las políticas de desarrollo. Aquello tenía su historia, ya desde la revolución industrial se pensaba que un aumento en la producción de bienes acarrearía un mayor bienestar y mejores condiciones de vida para sus integrantes. Sin embargo, hoy, por primera vez, constatamos que en los 30 países más ricos del mundo el crecimiento de la economía ya no implica, necesariamente, una mejora en los indicadores sociales, de salud o de educación” (Lagos, 2011: 39).

Es claro que crecimiento económico no es equivalente a desarrollo y la mayoría de autores contemporáneos coincidirán con esta visión. Por ejemplo, según Rodrigo Borja, el desarrollo tiene tres componentes principales: productividad, equidad y sustentabilidad (Borja, 2011: 79). Para este autor,

“El crecimiento es la mera expansión del aparato productivo, el desarrollo es eso más la justa distribución de sus beneficios. El crecimiento es, por tanto, un concepto de orden cuantitativo, referido a la cantidad de la producción y al incremento de la productividad, mientras que el desarrollo es un concepto cualitativo que tiene que ver con la distribución del ingreso y la calidad de vida de la comunidad” (*ibíd*, p. 79).

Otro aspecto que ha empezado a cobrar importancia está relacionado con la subjetividad y la política.²⁹ De ahí que la corriente de estudios sobre el desarrollo y la felicidad o al menos del nivel de satisfacción de las personas vaya tomando fuerza. En relación con el llamado índice de felicidad, Ricardo Lagos ha establecido que

“En una primera etapa, es cierto que la correlación entre ingreso y percepción de bienestar es muy clara y directa: por cada aumento del ingreso por habitante, la población alcanza un mayor grado de satisfacción o “felicidad”. Pero luego, a partir precisamente del momento en que se alcanza un ingreso por habitante de US\$ 20.000, la correlación entre ingresos y satisfacción desaparece. La satisfacción, presente o ausente, ya no está determinada por el ingreso, sino se lo vincula con otros factores (...) ¿Qué es lo que la gente empieza a querer cuando ya no es la pobreza la batalla principal y por todos lados se dice que el país tiene más? Por ejemplo, la cohesión social, y por cierto, asociadas a ella, una alta movilidad social, igualdad de oportunidades, acceso a la educación. Todos asuntos que dependen, básicamente, de una distribución del ingreso más igualitaria” (*ibíd*, pp. 40-41).

29 Para profundizar más sobre este tema se puede consultar (Rojas Aravena, 2010), quien aborda el tema de la subjetividad específicamente a partir de la confianza.

Si bien cada vez más existe un consenso sobre la necesidad de nuevos modelos de desarrollo, no existe consenso sobre qué se debe entender por desarrollo ni cuál es el modelo óptimo para alcanzar dicho desarrollo. América Latina es una región caracterizada por la diversidad ideológica. No obstante, hay algunas características comunes que conforman lo que hemos denominado un “nuevo paradigma de desarrollo latinoamericano” (el cual aún se encuentra en construcción), como ya hemos establecido en otra oportunidad:

“Entre los aspectos que conforman esta nueva perspectiva está la consolidación de la democracia de la región. En segundo lugar, se destaca el rol del Estado, su modernización constante para generar capacidades de control y ampliar las capacidades para ejecutar políticas de calidad. En tercer término, el rol de la integración regional y la concertación y conformación de entidades de interlocución política regionales es un aspecto esencial para buscar nuevas formas de inserción e incidencia globales, como hemos venido señalando. Del modelo económico de los años ochenta se destacan la permanencia de mecanismos de estabilidad macroeconómica y el control de la inflación. También en este acápite se destaca la importancia de la credibilidad en las políticas monetarias que posibilitan la inversión y la estabilidad para los intercambios. El crecimiento económico sigue siendo un aspecto esencial para avanzar en otros ámbitos referidos a las políticas de inclusión, la cohesión e integración social como característicos del nuevo paradigma; el crecimiento por sí solo no basta. A los aspectos anteriores se debe agregar que las preocupaciones y las propuestas de regulación ambiental, más allá de la mitigación, adquieren una gran significación. Finalmente, es necesario destacar la importancia que se asigna al mejoramiento de la institucionalidad como factor clave para el desarrollo, la democracia, la estabilidad y el crecimiento” (Rojas Aravena y Altmann Borbón, 2011: 78).

De los puntos en común mencionados anteriormente, uno de los principales está relacionado con el consenso actual sobre la necesidad de que el Estado y la Política adquieran un rol central en la búsqueda del desarrollo (Rojas Aravena, 2011a). Sobre esta cuestión tampoco existe un consenso o teoría aplicable. Incluso Artori ha establecido que:

“No existe una teoría sobre cómo se construye un Estado moderno con capacidad para desarrollar las responsabilidades que tiene que asumir. No existe construcción teórica, sino más bien, insuficiencias teóricas” (Artori, 2011: 23).

Asimismo, Eduardo Frei Ruiz Tagle, ex presidente de Chile, ha establecido que la crisis del Estado interventor y la más reciente crisis del Estado neoliberal han posibilitado el surgimiento de un tercer enfoque:

“La esencia de un Estado moderno es prestar a la ciudadanía un servicio de calidad, adecuado y oportuno, escuchando sus demandas y considerando sus propuestas. Esto implica estructurar todos los elementos técnicos,

organizacionales y normativos para que los usuarios que recurren a los diversos servicios públicos queden satisfechos con la atención brindada y, a la vez, desterrar la rigidez cultural, arraigada por años, y las excusas por la carencia de medios o de una inadecuada institucionalidad jurídica normativa. El cumplimiento de las metas y normativas internas no sirve de nada si la ciudadanía percibe que la atención que se da es mala. Cada una de las personas que trabajan en el servicio público debe asumir la premisa de que están al servicio de la gente y no al revés (...) Concretamente, se trata de provocar una verdadera revolución en que la cultura de súbditos sea reemplazada por una cultura de ciudadanos” (Frei, 2011: 47).

Por su parte, Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de CEPAL, ha establecido que se debe recuperar la idea del interés general. En este marco, corresponde al Estado la creación de bienes públicos como la educación, la salud, la infraestructura, la energía, las comunicaciones, la inversión en ciencia y tecnología, la paz, la seguridad, entre otros. Asimismo, en el contexto actual, los Estados también son responsables de los bienes públicos globales en conjunto con otros Estados, como la estabilidad financiera y la seguridad climática. Para lograrlo, el enfoque de Bárcena y de la CEPAL, parte de la necesidad de construir una nueva arquitectura estatal:

“En primer lugar, un Estado que garantice un entorno macroeconómico adecuado para prevenir y enfrentar la volatilidad, y hacer las economías más vigorosas mediante el uso de instrumentos disponibles (financieros, fiscales y cambiarios) y con ello promover un patrón de crecimiento hacia mayor dinamismo productivo con empleo de calidad (...) En segundo lugar, el Estado debe jugar un rol activo en promover cambios en la matriz productiva hacia mayor incorporación de progreso técnico y, complementariamente, impulsar políticas decididas para reducir las brechas de productividad entre los distintos sectores y niveles de la estructura productiva. En tercer lugar, el Estado debe jugar un rol activo para reducir las disparidades territoriales tanto en capacidades productivas, en articulación con mercados ampliados, en mayor convergencia en acceso a servicios y en menores desigualdades en niveles de bienestar. La diversidad de instituciones y actores que inciden en el desarrollo territorial hacen imperativo avanzar en pactos de cohesión territorial que permitan concertar esfuerzos de promoción del desarrollo regional-local desde arriba y desde abajo (...) En cuarto lugar, el Estado debe impulsar políticas activas y pasivas en el ámbito del empleo, a fin de proteger frente al desempleo, cerrar brechas de ingresos laborales como mecanismo clave de promoción de la igualdad, incrementar las tasas de participación y las tasas de empleo. Se requieren políticas activas del Estado para mejorar la calidad del empleo y las capacidades de la fuerza de trabajo, políticas de salario mínimo, de apoyo productivo y de protección del sector informal. En quinto lugar, el Estado debe intervenir de manera más decidida en el ámbito social para garantizar mayor acceso al bienestar y mayor desarrollo de capacidades de

quienes se encuentran en situación de mayor rezago y vulnerabilidad, lo que contribuye sustancialmente a cerrar las brechas sociales (...) Se propone el diseño e implementación de un sistema de protección social básico universal (seguridad de ingresos y salud básicos). Para ello, el Estado debe generar o potenciar los mecanismos solidarios de protección social no contributivos, ampliar la oferta de programas asistenciales, conciliar trabajo remunerado y no remunerado y facilitar el ingreso de las mujeres al mercado laboral” (Bárcena, 2011: 134).

No sólo desde la academia o desde los organismos internacionales se invita al debate en torno al desarrollo. Los Jefes de Estado y de Gobierno también se han sumado a las discusiones a través de la llamada Diplomacia de Cumbres. En las últimas Cumbres Iberoamericanas se abocó a este tema.³⁰ El debate continúa y aún no podemos hablar de que existe una nueva teoría de desarrollo en la región.

Al igual que el modelo de desarrollo aplicado a partir de la adopción de los programas de ajuste estructural, el modelo de integración del regionalismo abierto también se encuentra en relativo agotamiento. Las principales críticas están relacionadas con que—en la práctica—tuvo un énfasis casi exclusivo en la liberalización comercial y en aspectos afines. En cambio, los nuevos enfoques afirman la necesidad de posicionar los temas políticos, sociales, culturales y ambientales en la agenda. Sin embargo, cabe destacar que estamos ante una crisis del modelo de regionalismo abierto, más que una crisis de la integración y el regionalismo como tal (Sanahuja, 2010a).

Aún cuando en la región existe diversidad de visiones sobre el desarrollo, y por ende, sobre el rol de la integración en la búsqueda de este, Sanahuja enumera una serie de características en torno a un nuevo tipo de regionalismo el cual preliminarmente ha sido denominado regionalismo posliberal. Primero, la primacía de la agenda política sobre las agendas económica y comercial. Segundo, el retorno de la agenda del desarrollo con el interés de crear políticas más allá de la liberalización comercial. Tercero, nuevamente un mayor papel de los actores estatales con respecto a los actores privados. Cuarto, un mayor énfasis en la agenda positiva de la integración a través de la creación de instituciones y políticas comunes más allá de los ámbitos comerciales. Lo anterior ha resultado en la expansión progresiva de la Cooperación Sur-Sur. Quinto, mayor preocupación por la dimensión social e interés por el vínculo entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad. Sexto, mayor preocupación por las carencias de la infraestructura regional para mejorar la articulación de los mercados regionales y facilitar el acceso a

30 Para una descripción detallada de los temas discutidos en la XXIII Cumbre Iberoamericana llevada a cabo en octubre de 2013 en Panamá consultar (Bonilla y Ortiz, 2013).

mercados externos. Sétimo, mayor énfasis en la seguridad energética (Sanahuja, 2010b: 95-96). En estos postulados se haya implícito el rechazo a las políticas del Consenso de Washington, del regionalismo abierto y de procesos de integración predominantes del período actual como lo es el MERCOSUR.

Por otro lado, autores como Contreras establecen que actualmente la región atraviesa la tercera ola de integración: la de la integración integral. Es integral porque incorpora también temas sociales, políticos y ambientales y porque busca la construcción de una ciudadanía más inclusiva y respetuosa de la diversidad. Según el autor, un ejemplo concreto de ello es que el año 2011 fue declarado el Año Andino de la Integración Social para impulsar la igualdad, la cohesión y la integración social en esta subregión (Contreras, 2011: 142). Asimismo, también están surgiendo iniciativas con un fuerte sello estratégico que permitirían generar mayor cooperación y asociación que redunde en un sentido de integración más amplio. Entre estas iniciativas están: anillo energético, corredores interoceánicos y los proyectos de infraestructura e interconexión y el incremento de la cooperación transfronteriza (Rojas Aravena y Altmann Borbón, 2011).

Algunos autores establecen que esta nueva orientación es de corte defensivo, al igual que durante el primer período que analizamos aquí. Principalmente algunos sectores de izquierda consideran que los procesos de globalización tienen consecuencias negativas, que incluso globalización es sinónimo de neoliberalismo, y como tal se tiende al debilitamiento del Estado. De ahí, que se decidan adoptar una estrategia defensiva a través de las políticas de integración regional, y que estas sirvan para consolidar los Estados desarrollistas (Sanahuja, 2010a).³¹ Otro ejemplo del carácter defensivo del proceso se aprecia en la búsqueda de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos de lograr una mayor autonomía de la región frente a Estados Unidos y ampliar su margen de maniobra en la arena internacional. La creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) puede ser un ejemplo de ello. Finalmente, también entendemos mejor esta perspectiva defensiva al corroborar que actualmente gran cantidad de amenazas a los Estados latinoamericanos son de carácter transnacional. Los Estados deben hacer frente a problemas como la inseguridad alimentaria, la crisis energética, la crisis financiera, el crimen organizado, los potenciales efectos pandémicos de cualquier enfermedad infecciosa, los efectos del cambio climático y de los desastres naturales, por mencionar algunos. Este último tema adquiere cada vez más relevancia y constituye un obstáculo para la consecución de

31 José Antonio Sanahuja incluso establece que ha habido una expansión del neo-nacionalismo que aboca por la revalorización del principio de soberanía. Volveremos a este aspecto en el Capítulo 5.

un desarrollo humano sustentable. El problema hasta el momento ha sido que la teoría económica sigue viendo al ambiente como una externalidad (Figueres Olsen, 2011). El medio ambiente y especialmente los efectos del cambio climático constriñen las posibilidades del crecimiento.³² De ahí que autores como Allan Lavell insistan en que se debe establecer algún tipo de vínculo entre desarrollo y ambiente. Afirma que no se pueden conceptualizar estos problemas como estrictamente ambientales, sino que son problemas de desarrollo (Lavell, 2011).

Para hacer frente a los anteriores problemas, los Estados deban actuar en conjunto e idealmente desde instancias multilaterales. Un primer obstáculo ante esto es la renuencia de los países latinoamericanos a ceder soberanía a instancias supranacionales. De ahí que Willy Acosta establece una concepción un tanto distinta de la soberanía. Para este autor, la soberanía se ha convertido en la capacidad de tomar decisiones internas en conjunto con entes externos (Acosta, 2011: 275). Otro obstáculo es que el marco institucional global del multilateralismo continúa en crisis. Desde el punto de vista económico, la Ronda de Doha se encuentra estancada. Desde el punto de vista político, la Organización de Naciones Unidas (ONU) quedó debilitada con la política del unilateralismo radical de los Estados Unidos luego del 11 Septiembre de 2001. La crisis financiera del año 2008 también restó mucha de la credibilidad y de la legitimidad de las instituciones financieras internacionales. Sin embargo, es a través del multilateralismo que los países en desarrollo como los latinoamericanos—idealmente actuando en bloque—es como pueden pretender luchar contra las amenazas transnacionales y buscar el desarrollo (Rojas Aravena y Altmann Borbón, 2011).

Los ejemplos más concretos del regionalismo posliberal son la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América (ALBA), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la más reciente Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Nos referiremos detalladamente a cada una en capítulos venideros. Estas coexisten con visiones e iniciativas que responden más al regionalismo abierto. Esto lo entendemos al retomar los patrones Norte-Sur que expusimos en el apartado pasado. Los países de Centroamérica, el Caribe y México mantienen estrechos vínculos con Estados Unidos y se agrupan bajo la modalidad de los tratados de libre comercio y también del Proyecto Mesoamérica (antiguo Plan Puebla Panamá). Este último mantiene una visión y metas de carácter más estratégico (energía, transportes, infraestructura), contribuyendo a la integración sin ser una iniciativa de

32 Según Allan Lavell, existen nueve pilares sobre los que descansa la garantía de generar crecimiento económico: energía, agua, espacio, biomasa, información, tecnología, capital, instituciones y personas (Lavell, 2011: 143).

integración en sentido estricto (Ubeda, 2011). En cambio, Suramérica a través de la creación de UNASUR se acerca más a las modalidades del nuevo regionalismo posliberal, lo que le da un tinte estrictamente suramericano a dicho regionalismo. Para José Antonio Sanahuja, UNASUR es la iniciativa con mayores posibilidades de consolidar este regionalismo. No obstante, también establece que ni esta ni ALBA pueden ser consideradas una iniciativa de integración en el sentido clásico precisamente por la coexistencia con iniciativas del período anterior. Por ende, concluye que el momento actual es de un regionalismo de transición (Sanahuja, 2010b). Ahora bien, pienso que habrá que esperar a una mayor consolidación de CELAC para analizar si a través de esta iniciativa se completa la transición.

Consideraciones finales

En América Latina se expresa una constante voluntad política de promover espacios comunitarios que permitan hacer frente a los desafíos de la globalización y de las interdependencias asimétricas. Se tiende a avanzar a través de políticas por ensayo y error que tienden a multiplicar los espacios y las instancias de interlocución e integración. Cada instancia creada responde a un ciclo específico que coloca énfasis en un aspecto dejando atrás otros. Lo que van generando una superposición con respecto a las anteriores pues no se toman decisiones efectivas para eliminarlas del todo. Una mirada histórica de las distintas propuestas evidencia las marchas y contramarchas de la integración regional. El paso por diversos modelos de desarrollo donde se han privilegiado las dimensiones económicas, comerciales, recientemente las sociales y culturales, e incluso de cooperación militar, en una búsqueda permanente de un modelo de desarrollo latinoamericano. Las dimensiones económicas y políticas han cambiado con ciclos de crecimiento y caída. De concertación y diferenciación, con avances y retrocesos diferenciados en lo económico y lo político. Por ejemplo la década de los años ochenta fue la década perdida latinoamericana en lo económico, mientras que en lo político fue la década del restablecimiento, restitución y restauración de la democracia en la región. También se gesta el establecimiento de foros de concertación política. Los actores y los académicos lo manifiestan en sus perspectivas de análisis y las teorías que formulan. ¿Existe entonces un hilo conductor en la integración? Desde mi análisis es el de las marchas y contramarchas, de incentivos y desincentivos, de integración y fraccionamiento, de la cooperación y la autarquía. Se padece en la integración regional del dilema de Penélope tejiendo y destejiendo acuerdos. Avanzando y retrocediendo en

alianzas, períodos virtuosos de impulsos y ciclos viciosos de desaceleraciones. Es esencial reconocer que en la región existen distintas visiones, caminos y estrategias para alcanzar el desarrollo, sin embargo hay algunas características comunes que tienden a conformar lo que pudiéramos denominar un nuevo paradigma de desarrollo latinoamericano. Este se caracteriza entre otros aspectos por la generación de políticas de Estado para la inclusión, la igualación de derechos, el buen vivir y bienestar de los pueblos. Del modelo económico de los años ochenta se destacan la permanencia de mecanismos de estabilidad macroeconómica y el control de la inflación. Así como la importancia de la credibilidad en las políticas monetarias que posibilitan la inversión y la estabilidad para los intercambios. El crecimiento económico aunque sigue siendo un aspecto esencial para avanzar en los ámbitos referidos a las políticas de inclusión, la cohesión e integración social, por sí solo no basta.

La resolución de conflictos por la vía pacífica fue uno de los objetivos iniciales de la integración. Hoy se busca la unidad en la diversidad. En la actualidad los Estados se unen para lograr una variedad de objetivos. Uno de los cuales es concertar un proyecto político que permita a la región una voz única en el sistema internacional, para ser parte de los que establecen las reglas. Estos objetivos cambian dependiendo del momento y circunstancias históricas. Pueden ir desde la creación de economías de escala a nivel regional—como fue el caso de la América Latina post-Segunda Guerra Mundial—hasta la lucha en conjunto contra las amenazas de carácter transnacional—como es el caso de los Estados a nivel global a inicios del siglo XXI. Los Estados optan por unirse para cumplir objetivos que no pueden satisfacer individualmente. Sea por búsqueda de la estabilidad política y la paz. Defensa ante una posible absorción económica o política por parte de otros Estados. Y la suma de recursos económicos, políticos, o militares para el fortalecimiento de cada Estado de forma individual. Es posible afirmar que en América Latina los principales motivos han sido el segundo y el tercero, sin embargo a estos factores cabría agregar, especialmente en el contexto actual, la unión con el fin de ejercer mayor poder en las instancias multilaterales.

La integración debe ser comprendida como un proceso permanente. En tanto los objetivos de esta van evolucionando con el tiempo, las distintas iniciativas se tienen que ir adaptando. No obstante, también es un estado al que se aspira llegar una vez que los países construyan los entes supranacionales necesarios, y los marcos jurídicos a los que aspiraron al iniciar el proceso de integración. En América Latina, la integración ha sido vista históricamente como el medio para alcanzar el desarrollo. Se basó en el análisis estructuralista realizado por la teoría de la Dependencia y por las concepciones del desarrollo de CEPAL.

La integración es clave por la influencia que ejercen los factores externos en la dinámica interna de los países de la región. A pesar de los intentos de los neo-funcionalistas para que sus explicaciones tuvieran carácter universal con la idea de que la eficiencia de la integración dependerá del grado de beneficios, más que de propósitos. Lo cierto es que dado el carácter distintivo de los procesos de integración en América Latina (binomio integración-desarrollo), hizo necesaria la construcción de teorías propias. No es casual que las primeras teorías específicamente latinoamericanas que abordan el tema de la integración son las primeras teorías sobre el desarrollo de América Latina y el Caribe (Dos Santos, 2003; Blomström y Hettne, 1990; Prebisch, 1986; Figueres, 1973; Cardoso y Faletto, 1971; Stavenhagen, 1970). Desde los movimientos independentistas se hace mención del concepto de la Gran Patria Latinoamericana. La balanza del binomio nación-región se terminó inclinando hacia la primera durante el siglo XIX y durante las primeras décadas del siglo XX. La construcción de los nuevos Estados latinoamericanos tuvo como uno de sus pilares fundamentales el concepto de Estado-nación al estilo westfaliano. Y la mayoría de los países rechazó la creación de entes superiores amparados en la noción de soberanía. No obstante, los períodos de crisis producto de las dos Guerras Mundiales y de la depresión de la década de los treinta, llevaron a la región a repensar sus estrategias de vinculación con el resto del mundo. La integración regional constituye en la actualidad uno de los procesos de mayor relevancia en América Latina. Se plantea corregir una de las principales razones de la debilidad de los procesos de integración en su orientación a las formas económicas. Se promueve crear proyectos de carácter político estratégicos en lo social y lo político que van más allá de los aspectos económicos y comerciales. Los procesos de interlocución y de diálogo entre los líderes de los países buscan concordar en cada ciclo temporal las formas más adecuadas para generar estabilidad. Arraigar la democracia. Promover el desarrollo. Consolidar el espacio regional en el sistema internacional y, a partir de ello, abrir nuevas áreas en la inserción económica global.

En el siguiente capítulo, se analizarán los distintos ciclos por los que ha transitado la integración en América Latina. El proceso de marchas y contramarchas que van desde la consolidación de los primeros intentos de integración a mediados de la década de 1950, hasta la apertura de mayores oportunidades a inicios del Siglo XXI. Esto me permitirá exponer la idea central del trabajo: que los procesos de integración latinoamericanos han estado supeditados a los modelos de desarrollo que se han implementado en la región a lo largo de su historia. En algunas ocasiones produjo vacíos teóricos y poca claridad conceptual en la integración regional. Haciéndola girar sobre

círculos virtuosos y viciosos de lanzamientos, impulsos y desaceleraciones de los mecanismos y propuestas de integración, reafirmandos en el dilema de Penélope.

Capítulo 2

Ciclos de la integración en América Latina y el Caribe

Este capítulo expone la tesis central de la investigación. Analiza el paralelismo existente en la relación de los procesos de integración en Latinoamérica, las agendas políticas y los modelos de desarrollo adoptados en la región. Los procesos de integración en América Latina expresan la creciente fragmentación que caracteriza a la región en la actualidad. Donde el Sur cada vez se aleja más del Norte. Se profundiza más la brecha entre los países de la costa Pacífico que promueven un comercio más dinámico y abierto, y los países del Atlántico que mantienen esquemas más proteccionistas y burocráticos. La crisis financiera internacional de 2008 agitó no solo la economía mundial, también la gobernabilidad y las relaciones entre bloques y entre países creando mayores incertidumbres. El actual mapa político en América Latina constituido inicialmente en los procesos electorales de 2006, continúa en los recientes procesos electorales de 2014. Viene a señalar más que un ascenso de las izquierdas, el resurgimiento del populismo en algunos líderes, y el déficit y la fragilidad de los sistemas democráticos regionales. Se denotan situaciones en cuanto a la debilidad en los mecanismos de concertación política como UNASUR y CELAC. Resurgen pugnas en los liderazgos regionales donde México de nuevo reaparece como actor relevante de la integración, frente a un Brasil con una tendencia hacia un hegemon. México forma parte de un nuevo grupo mundial denominado MIKTA (México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia). Brasil por su lado forma parte de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica). Ambos esquemas de asociación y cooperación poseen visiones diferentes sobre el sistema internacional, y los objetivos que cada agrupación se fija. Se constata una alta desconfianza entre los presidentes en un continente ya de por sí desconfiado. Así como visiones distintas sobre la manera de alcanzar el desarrollo y la integración regional. Es así como la integración económica se convierte en punto de desencuentro entre los bloques regionales. Por disputas comerciales y distintas percepciones de cómo vincularse al sistema internacional, lo que en buena teoría económica propicia la integración en una zona de libre comercio, genera fragmentación (Maihold, 2014; Bonilla y Álvarez, 2013; Prud'homme, 2008; Nye, 2002).

Los procesos de integración en América Latina y el Caribe tomaron fuerza en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial a partir de los postulados estructuralistas de la Comisión Económica de América Latina (CEPAL). Abordados anteriormente en el capítulo 1, en el contexto del denominado crecimiento endógeno o crecimiento hacia adentro en la lógica de sistema internacional de centro-periferia. La vulnerabilidad de las economías

latinoamericanas y caribeñas ante las fluctuaciones económicas mundiales pone en evidencia que el modelo autónomo tenía debilidades importantes. Éstas salieron a relucir en el hecho de que los países de la región no tenían la capacidad de abastecerse sólo de sus propios productos, bienes y mercados, haciéndose necesario el intercambio con otras naciones fuera de la región. Ello decantó en la configuración de una nueva propuesta de crecimiento hacia afuera. Estructurada en un modelo de regionalismo abierto, se basa en la suscripción de acuerdos de libre comercio con socios regionales y extra regionales. La anterior incide en la conformación de mega acuerdos o bloques comerciales en algunos casos de gran tamaño. En esta dinámica para el caso latinoamericano, Estados Unidos tuvo históricamente un papel protagónico hasta finales de la Guerra Fría, donde de manera preponderante el énfasis estuvo en los aspectos políticos y económicos que marcaron la relación. Con el debilitamiento de la relación, que se expresa además en un ciclo de baja de la Organización de Estados Americanos (OEA), se fortalece un panorama regional de nacionalismos fuertes. Con nuevos actores y países emergentes, no sólo en aspectos económicos y comerciales, también por una convergencia a nivel político. Lo anterior genera la estructuración de distintas iniciativas de integración. Algunas más pragmáticas como Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Otras de concertación como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Y otras más ideológicas como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

El capítulo recoge estos planteamientos en cuatro secciones donde se estudian los cambios en el sistema internacional reafirmando el multilateralismo. El desarrollo de una multiplicidad de formas de asociación comercial, concertación política y marcos institucionales. Y el rol de actores externos en la integración regional como Estados Unidos de América, la Unión Europea, China y el Foro Económico de los países Asia-Pacífico (APEC). La primera sección se enfoca en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Lapso en el cual los procesos de integración estuvieron enmarcados en los modelos de industrialización por sustitución de importaciones, procurando la creación de iniciativas que incluyeran a todos los países latinoamericanos. En la segunda sección se aborda el período posterior a la crisis de los años ochenta. La década perdida en América Latina y el Caribe en términos económicos, que paradójicamente en términos políticos fue la década de la restauración democrática. En este período las ideas neoliberales dictan la agenda de la integración apostando por modelos bilaterales y subregionales de integración. En el tercer apartado se examina el período posterior a los atentados del 11 de septiembre de 2001. Específicamente lo concerniente al vínculo entre Estados Unidos y América

Latina, donde el abandono creciente de la región por parte de Washington genera por un lado una mayor autonomía en la región, y por otro un espacio para el fortalecimiento de las relaciones con otros actores internacionales. Finalmente, en la cuarta sección se analiza el surgimiento de nuevas iniciativas de integración en un contexto multipolar, multilateral y de transición que aún no termina de decantarse. Con mecanismos y foros de integración que buscan estructurarse como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

2.1 Expansión y crisis de los procesos de integración (1950-1980)

Las iniciativas de integración posteriores a la II Guerra Mundial estuvieron enmarcadas dentro de la estrategia de la industrialización por la vía de la sustitución de importaciones (ISI) y la transformación productiva. Esto se lograría a través de la intervención y dirección estatal y partía de la visión de avances graduales pero progresivos hacia metas predeterminadas (Rosenthal, 1991: 62). Se debe recordar que la base de este pensamiento fueron los trabajos de CEPAL, principalmente, los que estudiaron las causas del subdesarrollo y que postulaban la teoría de la dependencia (Di Filippo, 2009; Campaña, 1992; Cardoso, 1977 y Sunkel, 1978). Como se analizó en el capítulo anterior, CEPAL promovía la interdependencia entre la política comercial y la industrial, relación que se expresaba en acciones concretas de política de comercio exterior como la inserción al mercado internacional al mencionar que: “Otra de las capacidades importantes de la integración se encuentra en el ámbito de la incorporación del progreso técnico y la articulación productiva. Ello incluye el aumento del rendimiento de las actividades de innovación al reducir las barreras comerciales” (CEPAL, 1994). Durante esta etapa, el libre comercio sólo se justificaba con el fin de ampliar las actividades industriales (Briceño, 2007: 38). La idea era, además, aplicar la estrategia de sustitución por importaciones a nivel regional y no nacional, esto potenciaría la creación de economías de escala. Este período es considerado el de regionalismo endógeno o de integración hacia adentro (Zapata y Pérez, 2001: 5). Donde nunca se aplicaron las ideas cepalinas de forma pura. En la práctica tuvo lugar una combinación entre la tendencia estructuralista de la CEPAL y el comercialismo de tipo pragmático; este último más cercano a los intereses económicos de ciertos sectores nacionales. Estos sectores apoyaban la integración al estilo cepalino, mientras sus postulados no contradijeran los proyectos nacionales de desarrollo (Briceño, 2007: 49-50). Por lo anterior, el proceso no fue completamente estatista, sino que también el mercado permaneció como un mecanismo importante.

La meta de la CEPAL era la eventual creación de un Mercado Común Latinoamericano, proceso que se realizaría en dos etapas. La primera, a través de la instauración de un sistema de preferencias comerciales y reducción de aranceles. La segunda, donde se desarrollarían oportunidades al libre comercio. Lo anterior para que este mercado incluyera a todos los países de la región y se oponía a la posibilidad de que algún subgrupo se separara. Sólo Centroamérica—debido a su atraso económico—podría iniciar un proceso propio, idea que estuvo en la base de la creación del Mercado Común Centroamericano (Zapata y Pérez, 2001; Salgado, 1979 y Uri, 1958). Los acuerdos de integración suscritos se debían basar en los principios de la “nación más favorecida”, sólo válidos entre las partes que las suscriben, y en el principio de la reciprocidad aplicado, por ejemplo, para la desgravación arancelaria, donde cada país debe ofrecer las mismas concesiones que recibe (Zapata y Pérez, 2001). La mayor parte de este período se desarrolló en el marco de lo que Rosenthal (1991: 60-63) denomina la etapa voluntarista de la integración. Esta abarcó los años cincuenta, sesenta y la primera mitad de los setenta (Conceiao y Gomes, S.F.; Garnelo, 2011; Cruz y Rojas, 2010; Alves y Desiderá, 2012; Torres, 2010). Durante la misma, prácticamente todos los tratados suscritos establecían compromisos rígidos y plazos fijos para lograr una zona de libre comercio y adoptar aranceles comunes frente a terceros. Ya en 1956 iniciaron las primeras discusiones para el establecimiento de un mercado común latinoamericano. Había diversidad de posturas al interior de la región. Mientras México fue uno de los principales propulsores; países como Argentina, Brasil, Chile y Uruguay querían una integración más profunda y crear una zona de libre comercio (Briceño, 2007: 26). Hasta que en 1960 se crea la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) con la suscripción del Tratado de Montevideo (Mora y Rodríguez, 2011: 7-9; Torres, 2010 y Silva, 2013). En este, las partes contratantes establecieron una zona de libre comercio, la cual debía quedar perfeccionada en un período de doce años. En el artículo 3, expresaron que durante ese período:

“Las Partes Contratantes eliminarán, gradualmente, para lo esencial de su comercio recíproco, los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier Parte Contratante” (Jefes de Estado y de Gobierno de la ALALC, 1960: 1)

Acordaron que ese objetivo sería alcanzado mediante negociaciones periódicas donde debían crear Listas Nacionales con las reducciones anuales de gravámenes y demás restricciones que cada parte contratante concedía a las demás partes y una lista común con los productos cuyos gravámenes y

restricciones se comprometían a eliminar para el comercio intra-zonal (Artículo 4, *ibíd*: p.1). Para asegurar la expansión y diversificación del comercio, el artículo 14 establecía que las partes debían:

- a) otorgar entre sí, respetando el principio de reciprocidad, concesiones que aseguren en la primera negociación, para las importaciones de los productos procedentes de la Zona, un tratamiento no menos favorable que el existente antes de la entrada en vigor del presente Tratado; b) incorporar en las Listas Nacionales el mayor número posible de productos que ya sean objeto de comercio entre las Partes Contratantes; y c) agregar a esas Listas un número creciente de productos que aún no formen parte del comercio recíproco (Jefes de Estado y de Gobierno de la ALALC, 1960: 3).

Además, en el Artículo 15 acordaron armonizar sus regímenes de importación y exportación para facilitar la integración y complementación de sus economías. También acordaron la armonización de los tratamientos aplicables a capitales, bienes y servicios de fuera de la zona de libre comercio (*ibíd*: p. 3). Así mismo, la ALALC poseía instrumentos como el programa de liberalización comercial, listas nacionales, la lista común, los acuerdos de complementación industrial, el tratamiento diferencial a los países con menor nivel de desarrollo, la cooperación financiera, la coordinación de políticas, los acuerdos agropecuarios, (Ruiz, 2007: 230). Entre 1960 y 1967 hubo un crecimiento del intercambio comercial (*ibíd*: p. 231). El problema es que, una vez que se agotaba la etapa fácil del proyecto de sustitución, los países se mostraban menos dispuestos a negociar, especialmente, cuando correspondía la negociación de los productos nacionales (Rosenthal, 1991: 62 y Torres, 2010: 6-10). Al ver que el plazo de doce años no sería cumplido, se acordó su extensión hasta 1980 a través de la suscripción del Protocolo de Caracas (1969). No obstante, el anterior protocolo no fue suficiente, en parte porque había distintas visiones en cuanto a lo que debía ser la ALALC. Por un lado, los países más grandes tendían a privilegiar la liberalización comercial y la eliminación de los obstáculos al intercambio de bienes. Por otro lado, los Estados con menores niveles de desarrollo optaban por seguir las líneas de CEPAL con respecto a un desarrollo industrial conjunto (Ruiz, 2007: 58; Torres, 2010; Janka, 1975 y Mindlin, 1977). Otra dificultad fue el incumplimiento del plazo para lograr la zona de libre comercio. Según Rosenthal (1991: 70-71), el mayor problema de la ALALC fue la escasa vinculación de los países en las áreas de comercio e infraestructura antes de la creación del mecanismo. Schatan *et al.* (2008) muestran algunos de los problemas suscitados a nivel de los países centroamericanos:

Una serie de factores, tanto internos como externos, debilitaron el impulso inicial de la integración, entre los que destacan las limitaciones generales de la

industrialización dirigida por el Estado, la guerra entre El Salvador y Honduras en 1969, que provocó la salida temporal de este último país del MCCA, y las posteriores guerras internas en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, que también complicaron la integración (Schatan *et al.*, 2008: 14).

Esto no podía ser compensado por la desgravación arancelaria únicamente y la integración en comercio y transporte no fue parte del tratado de ALALC. Otro problema fue que la participación relativa de los países de menor desarrollo en el comercio inter-regional tendió a disminuir. Tal y como lo menciona Torres (2010), algunos de los principales obstáculos para la consolidación de ALALC fueron: El diferente significado que el proceso de integración presentaba para sus miembros, el diverso grado de desarrollo productivo de los miembros y su impacto en el sistema de concesiones, la parcelación del escenario comercial regional, la inestabilidad político institucional de los países miembros, el endeudamiento externo de los estados parte, la proliferación de las relaciones comerciales bilaterales al margen de las reglas de ALALC, las transformaciones económicas internacionales, el accionar del Grupo Andino y el impulso a iniciativas subregionales, la inseguridad jurídica en los ordenamientos institucionales de los socios, el limitado progreso tecnológico así como el limitado progreso tecnológico e industrial de los miembros. Básicamente, y llevando a cabo una valoración de los principios que marcaron los primeros vestigios de una idea de integración, también podría considerarse que la gran ola integradora de la época, así como el influjo teórico y político de la CEPAL en la Centroamérica de los años cincuenta, promovió el primer proceso de integración latinoamericano mediante la firma de la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), en 1951 y del Tratado General de integración económica de Managua de 1960. No obstante, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) se vio debilitado por las presiones de los partidarios de la estrategia de libre comercio frente al modelo de sustitución de importaciones, a los excesos proteccionistas, además de otros errores del proceso, así como por la gestación de los conflictos que explotaron en la región en los años ochenta (Santamaría, S.F: 2).

La insatisfacción de estos ante esta situación también retrasó el proceso. De ahí que, en 1980, se suscribió un nuevo Tratado de Montevideo. En este se transformó la ALALC por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Esto se da en el marco de la etapa revisionista que menciona Rosenthal. Esta etapa se había iniciado a finales de los setenta y se caracterizó por el abandono de metas prefijadas y el énfasis en la integración informal (Rosenthal, 1991: 63-66), con el fin de superar los errores que se cometieron durante la etapa voluntarista. Uno de los objetivos de la ALADI era flexibilizar las pautas que había mantenido originalmente la ALALC (Serwiansky, 1983;

Genta y Rivero, 1981 y Vacchino, 1983). Como lo explica Resico (2011: 347): Además, la ALADI está abierta a todos los países latinoamericanos a través de acuerdos con otros países y áreas de integración del continente, así también como con respecto a otros países en desarrollo o sus áreas de integración respectivas fuera de Latinoamérica. Está en el espíritu de la Asociación actuar como “paraguas” institucional y normativo de la integración regional, apoyar y fortalecer cualquier esfuerzo en la dirección de la creación de un área económica común.

Este fue el primer paso hacia el abandono del regionalismo autónomo. Con el nuevo Tratado de Montevideo según José Briceño se mantiene el establecimiento de un mercado común latinoamericano como objetivo a largo plazo, pero no estipula plazos fijos para ello (Briceño (2007: 237). Los firmantes establecieron que las partes contratantes:

Prosiguen el proceso de integración encaminado a promover el desarrollo económico-social, armónico y equilibrado de la región y, para ese efecto instituyen la Asociación Latinoamericana de Integración (...) Dicho proceso tendrá como objetivo a largo plazo el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano (Jefes de Estado y de Gobierno de la ALADI, 1980: 2)

Según el artículo 3, los principios de la ALADI serían: el pluralismo, la convergencia, la flexibilidad, el tratamiento diferencial y la multiplicidad (*ibíd*, pp. 2-3). El pluralismo hacía referencia a que los países podían formar parte del proyecto sin importar su diversidad política y económica. Aunque cabe destacar que esto fue válido sólo en su fase inicial y que luego hubo una mayor homogeneidad (Briceño, 2007: 237). Por otra parte, la convergencia hace referencia a la multilateralización progresiva de los acuerdos de alcance parcial para evitar que estos fragmenten a la región, mientras que la flexibilidad implica que es posible concertar acuerdos de alcance parcial y la multiplicidad significa que se pueden implantar distintos instrumentos para promover el comercio regional; además, el tratamiento diferencial tiene el fin de que se repartan los beneficios equitativamente entre las tres categorías de países, especialmente, tomando en cuenta a los países de menor desarrollo relativo.

La ALADI tenía una mayor variedad de instrumentos que la ALALC y sus acuerdos van más allá de la reducción arancelaria (CEPAL y ALADI, 2012). Los acuerdos de alcance parcial fueron un elemento innovador de esta iniciativa y contaba con instrumentos como la preferencia arancelaria regional o zonas de preferencia aduanera, también diversidad de acuerdos; entre ellos: acuerdos de alcance regional y parcial, comerciales de reducción de aranceles, de promoción del comercio para materias no arancelarias, de complementación económica, agropecuarios, de cooperación científica y tecnológica, de promoción al turismo, preservación al medio ambiente (*ibíd*: pp. 239-240).

Otro objetivo de la ALADI era la renegociación del patrimonio histórico de la ALALC con base en las concesiones que se habían otorgado durante la existencia de esta. Así, Briceño divide la historia de este mecanismo en tres períodos: Entre 1980-1987 el objetivo fue la renegociación del patrimonio histórico y las discusiones en torno a la Preferencia Arancelaria Regional; aunque--según el autor--la mayoría de los acuerdos fueron de carácter bilateral. Entre 1987-1991 se redimensiona el proceso para incrementar la magnitud inicial de la preferencia, algo que tuvo resultados limitados. A partir de 1991, en el marco del regionalismo abierto, se complica el panorama debido a la creciente sub-regionalización y la apertura comercial unilateral hacia países extra-regionales. En la década de los noventa -en el marco del nuevo regionalismo- la iniciativa pasa a convertirse en una instancia para hacer converger las distintas iniciativas sub-regionales (Briceño, 2007: 241-248). Como se mencionó anteriormente, otro esquema surgido en el período voluntarista, descrito por Rosenthal fue el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Este modelo tuvo un efecto positivo en la expansión de la actividad productiva en América Latina, al tiempo que estimuló el aumento de las ventajas de un entorno internacional favorable para los países centroamericanos. Asimismo, se caracterizó por el bienestar regional, al tiempo que produjo un mayor crecimiento, tanto absoluto como relativo, de la actividad industrial en la historia del istmo, en un proceso que promovió un mayor grado de interrelación económica entre los países de la región. De la misma forma, el marco de los acuerdos de integración conllevó a la inversión interna y la captación de recursos externos, a la vez que el proceso de integración e industrialización trajo consigo cambios estructurales en las economías, mismas que no lograron alcanzar la profundidad deseada. En esta fase, cabe resaltar el surgimiento del sector moderno de la economía centroamericana, factor que influyó directamente en la diversificación de la actividad productiva (Santamaría, S.F.: 2).

Es aquí donde se impulsa la estrategia de CEPAL por primera vez (Rosenthal, 1991: 38), pues se debe recordar que la ALALC estaba fundada en dos orientaciones ideológicas distintas. Es así como en el año 1951, en el marco de una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, los países centroamericanos suscribieron su primer acuerdo regional mediante la creación de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) (Ver Villalta, S.F.; Zeledón, 1966 y Antillón, 1996). El objetivo era:

Dotar a los cinco Estados de un instrumento más eficaz, estableciendo órganos que aseguren su progreso económico y social, eliminen las barreras que los dividen, mejoren en forma constante las condiciones de vida de sus pueblos, garanticen la estabilidad y la expansión de la industria y confirmen la solidaridad centroamericana (Carta de la Organización Estados Centroamericanos, 1962: 1).

Ese mismo año se creó el Programa Centroamericano de Integración con el apoyo de la CEPAL que buscaba promover la integración de la economía de forma gradual y progresiva y lograr, además, la coordinación de programas de desarrollo económico. Como resultado de estos esfuerzos, en 1958, se suscribió el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana y el convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, constituyendo los primeros convenios en los que participaba toda la subregión en conjunto. Martínez y Cordero ilustran dicha situación en la siguiente cita:

A partir de la firma del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica de Centroamérica en junio de 1958, se fomenta un fuerte avance económico al impulsar las exportaciones y la producción intrarregional. En 1960 se suscribió el Tratado General de Integración Económica Centroamericana por los cinco países que actualmente conforman el Mercado Común Centroamericano (MCCA). (Martínez y Cordero, 2009: 6).

Es, gracias a estos acercamientos previos, que en 1961 nace el Mercado Común Centroamericano (MCCA) mediante la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana en 1960 (Pellandra y Fuentes, 2011: 9-20; Castañeda, 1982 y Torres, 1989). En este se pretendía promover la integración a través de un régimen de libre comercio, la equiparación de gravámenes a la importación y un proceso de industrialización, tal y como apunta Castañeda (1982: 206):

Fue así como la integración económica regional adquirió el rango de objetivo básico para coadyuvar al desarrollo de los países centroamericanos. Los avances logrados en los primeros diez años y la necesidad de consolidar los frutos obtenidos durante la etapa bilateralista condujeron a pensar (sic) en un aceleramiento y profundización del proceso, lo cual se persigue con la suscripción del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

Con el objetivo de darle apoyo y progreso al MCCA se crearon el Consejo Económico Centroamericano, el Consejo Ejecutivo y una Secretaría Permanente que únicamente ésta última se mantiene en la actualidad (Zapata y Pérez, 2001: 25-27). La creación del MCCA no logró cumplir con los objetivos propuestos debido a que no se logró modificar la estructura de las exportaciones de los países miembros, hecho que tuvo repercusiones más adelante. Sin embargo, cabe mencionar que los resultados de aplicar políticas de integración en el MCCA quedaron palpados en el incremento del comercio interregional durante la primera década de funcionamiento del proceso. De esta forma, entre 1960 y 1970, el comercio experimentó una tendencia de aumento que iba desde los 31 millones de dólares a 270 millones, reflejando una tasa de crecimiento acumulativa anual superior a 20%. Después de los primeros diez años, el valor del comercio intracentroamericano continuó en expansión hasta totalizar

1.135 millones de dólares en 1981. Las actividades comerciales a nivel del istmo se vieron aumentadas de 7,5% a 25% respecto del comercio total, factor que influyó positivamente sobre el Producto Interno Bruto subregional, mismo que se incrementó a un ritmo de 5% anual en el mismo período (CEPAL, 2001), al tiempo que los productos industriales y agroindustriales representaron 90% de dicho comercio (Martínez y Cordero, 2009).

Los esfuerzos en torno a la integración en esa época se vieron, además, obstaculizados por el conflicto bélico entre El Salvador y Honduras (1969), llevando al rompimiento del esquema de integración propuesto a inicios de la década de los sesentas (Schmitter, 1969 y Pineda, 2008). Durante la década de los setenta el comercio intra-regional disminuyó considerablemente lo cual llevó a los países del Istmo a realizar diversos esfuerzos con el fin de repuntar la integración, mismos que no se vieron materializados y fueron, también, obstaculizados por el incremento de la violencia tal y como se señala en la Carta Mensual de INTAL (2010: 2):

Sin embargo, durante la década del setenta y ochenta diversas dificultades políticas y militares paralizaron el proceso de integración. Como señala Bouzas, si bien se había alcanzado una zona de libre comercio para bienes industriales, se había uniformado la nomenclatura comercial y se había promovido la inversión en infraestructura regional, los conflictos en y entre sus miembros llevaron al estancamiento del MCCA. Las tensiones políticas entre Honduras y El Salvador terminaron en un conflicto armado en 1969. A ello se sumó la Revolución Sandinista en Nicaragua de 1979 y la inestabilidad política de los gobiernos autoritarios de El Salvador, Honduras y Guatemala.

En lo concerniente al Pacto Andino, el 16 de agosto de 1966 los gobiernos de Colombia, Chile, Venezuela, Ecuador y Perú firmaron la Declaración de Bogotá cuyo fin era que, por medio de la ALALC, se adoptaran medidas para acelerar el progreso de los países de menor desarrollo relativo y de mercados insuficientes (Parra, 1983; Basombrio, 2004 y Peñaherrera, 1994). Los propósitos acordados en esta Declaración fueron recogidos un año después por el conjunto de Jefes de Estado Americanos, firmando el 14 de abril de 1967, en Punta del Este, Uruguay, la Declaración de los Presidentes de América,³³ en donde se recomendó la adopción de acuerdos sub-regionales. En ese mismo año Colombia, Chile, Venezuela, Ecuador y Perú iniciaron las negociaciones para conformar un esquema subregional, creando una Comisión Mixta, a la que se incorporó también Bolivia (BID, 2002: 1). Luego de intensas negociaciones, el 26 de mayo de 1969, los delegados de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú suscribieron el Acuerdo de Integración Subregional, denominado Acuerdo de Cartagena,³⁴ dando origen al Grupo Andino. Asimismo, el 24 de

33 Al respecto se puede consultar: www.summit-americas.org

34 Véase www.comunidadandina.org

noviembre de ese mismo año, se designó a Lima como sede permanente de la Junta del Acuerdo de Cartagena. El Grupo Andino se creó entonces como un mecanismo que buscaba la consolidación de la sustitución de importaciones de los países miembros, en donde se protegiera la producción pero al mismo tiempo se liberaran las barreras a nivel interno, mediante la conformación de una unión aduanera y de un mercado común (Bello de Arellano, S.F. y Salgado, 1995); así lo expone Salgado (1995: 4):

El Grupo Andino partía de la tesis de que el objetivo primordial era la industrialización mediante la ampliación del mercado. Es decir, un cambio de la estructura industrial anterior, basada fundamentalmente en el mercado nacional, por una estructura en la que fuera posible el desarrollo de industrias con mayores escalas de producción y un mayor progreso tecnológico, gracias a la especialización.

Por su parte, el establecimiento de la Comunidad del Caribe tiene sus antecedentes en la Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA por sus siglas en inglés), la cual se basaba, principalmente, en el modelo de la Asociación de Libre Comercio de Europa, donde Gran Bretaña era parte (Payne, 2008; Hall, 2007 y Gill, 1993). El CARIFTA duró únicamente cinco años y sus logros no fueron muy significativos. Para 1970 la posibilidad de que Gran Bretaña se uniera a la Comunidad Económica Europea preocupó a la región caribeña, en tanto que esto podría significar que se interrumpieran los procesos de comercio preferencial por parte de ésta a la región. Ante tal amenaza un grupo de economistas de la Universidad de las Indias Occidentales realizaron un informe en el que se señalaba la necesidad de ir más allá de una zona de libre comercio en la subregión y que, por tanto, era necesaria una integración mucho más completa y real (The West Indian Commission, 1993). Por lo que, en 1973, en la Octava Conferencia de Jefes de Gobierno de CARIFTA, se señaló la necesidad de crear la Comunidad del Caribe, con el fin de lograr una mayor integración económica, una coordinación de políticas y la cooperación funcional en temas como la educación, la cultura, la salud, la meteorología, los transportes y las relaciones laborales, entre otros. La Comunidad fue entonces creada mediante el Tratado de Chaguaramas (1973) en cuyo anexo se crea el Mercado Común. En la década de los ochenta todos los esquemas de integración subregionales de la región entraron en crisis. A pesar de que en sus inicios el modelo de sustitución de importaciones tuvo resultados positivos, el alejamiento del comercio internacional y las generalmente ineficientes industrias nacionales creadas llevaron a que en esa época se presentara una intensa crisis, originada por varios factores, tal como lo menciono en el capítulo 2 del libro Costa Rica y América Latina (1998: 35-36).³⁵

35 El tema de la crisis en la década de los ochentas y sus efectos en América Latina lo he tratado en la siguiente publicación: Altmann B. (1998). *Costa Rica en América Latina: Historia inmediata*. 1. Ed. San José: FLACSO-Sede Costa Rica, pp. 33-45.

(...) Para algunos, los graves desequilibrios que condujeron a la crisis se originaron, en gran parte, en las serias deficiencias de las políticas económicas y más aún, en problemas de sobreendeudamiento en un marco de excesiva liquidez internacional y en el mal uso de los recursos debido a la falla de los mercados de capital y del sistema de regulación, tanto en el plano externo como en el interno. Para otros, el carácter de la crisis fue más estructural y más relacionado con los cambios que, a partir de los años setenta, tuvieron lugar en la economía internacional, particularmente en el campo tecnológico (...).

Esta situación tuvo un efecto negativo en todas las esferas de la región y en los procesos de integración que se venían gestando en los años anteriores, de hecho, los logros de este tipo de iniciativas fueron mínimos durante esta década, mas constituyeron la antesala de nuevas propuestas integracionistas que se estructurarán en los noventa (Quitral, 2009: 38-39). Asimismo, estaría de más mencionar que ésta etapa se vio caracterizada por una parálisis y un retroceso del proceso de integración, causado, principalmente, por guerras internas y el contexto internacional adverso. La integración centroamericana llegaba con una fuerte crisis en sus órganos institucionales en los albores de 1980, a la que se sumó la crisis política que afectó a América Latina. El programa de integración se debilitó cada vez más por distintas situaciones, entre las cuales se destaca la concentración de los beneficios del intercambio comercial en algunos países, el agotamiento de la primera etapa del proceso de sustitución de importaciones, la renuncia a aceptar fórmulas que racionalizaran el uso de los recursos, sobre todo mediante auténticas industrias de integración, la ausencia de iniciativas para promover nuevas áreas de cooperación y los problemas de liquidez del sistema centroamericano de pagos. Estos problemas, aunados a la crisis económica mundial del período, acabaron por erosionar los logros alcanzados (Martínez y Cordero, 2009: 6).

En este contexto, dichos procesos experimentaron una serie altas y bajas; entre sus logros se ubica el aumento de la interdependencia económica entre los países, especialmente en la década de los sesenta. Además, aumentó la industrialización y la estructura productiva de los países se diversificó y modernizó (Rosenthal, 1991: 62-63). En términos de las limitaciones—especialmente de la etapa voluntarista—estas estuvieron relacionadas, principalmente, con la rigidez de los plazos para lograr la creación del mercado latinoamericano. No se tomaron en cuenta las posibilidades reales de los países para cumplir esos plazos, además, no se logró cumplir con estos plazos y el resto de los acuerdos sólo se ponían en práctica de manera parcial, lo que obligó a que los países admitieran que la integración no era un proceso lineal y que este podía ir acompañado de retrocesos (1991: 63); situación que la ALADI trató de solucionar. Para Rosenthal, la meta de crear una zona de libre

de comercio en determinado plazo pecaba de exceso de voluntarismo (*ibíd*: p. 70), ya que existía un conflicto entre los intereses propuestos y los logros alcanzados, provocando frustración entre los países miembros e incidiendo en el desinterés por continuar con el proceso integracionista (*ibíd*: p. 63).

2.2 Integración económica y dinámicas políticas de cooperación en la etapa del neoliberalismo (1990-2001)

La década de los ochenta ha sido denominada como la década perdida en América Latina debido al escaso o nulo crecimiento y desarrollo económico alcanzado en esos años. La crisis económica de finales de los setenta y de la década de los ochenta provocó un cambio en los modelos de desarrollo. Se pretendía transformar el antiguo modelo de desarrollo hacia adentro por un modelo de desarrollo hacia afuera para responder mejor a los desafíos del sistema internacional (Rodríguez, 1980), el cual cambiaba rápidamente debido a los procesos de globalización. Herrera (1999: 22) rescata los alcances reales de la crisis de los años ochenta en América Latina. Desde su perspectiva:

Sin lugar a dudas, la crisis económica de los ochenta afectó de manera generalizada a todos los países del Continente, sin embargo en Centroamérica tuvo el agravante de dejar en evidencia las debilidades estructurales que traía consigo el esquema de integración, llevándolo prácticamente a su desaparición (Herrera, 1999: 22).

En esta coyuntura instituciones como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) brindaron cooperación financiera, con la condición de aceptar y promover las reformas de ajuste estructural en la región, los denominados Programas de Ajuste Estructural (PAES), los cuales estaban inspirados en postulados neoliberales. Ya, a inicios de la década de los noventa, adquiere preeminencia el Consenso de Washington. Este último apostaba por la estabilidad macro-económica, la privatización de empresas estatales, la apertura de los mercados y la liberalización comercial y financiera, mientras que la integración regional sería vista como algo funcional a los programas de reforma estructural (Brieger, 2002: 341-344). No obstante cabe destacar que en lo político fue una década positiva tanto por los procesos de democratización, como por la creación de mecanismos de concertación política y el desarrollo de la llamada Diplomacia de Cumbres. Santamaría (S.F.: 3) realiza un abordaje exacto de ésta nueva etapa diplomática:

Las Cumbres presidenciales de los primeros cinco años de la década de 1990 dieron lugar al nuevo marco político y jurídico de la integración regional, del cual el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, base política del resto de nuestros tratados fundamentales, es el primer ejemplo. El ámbito institucional se desarrolló a partir del Protocolo de Guatemala de 1993, el Tratado de la Integración Social de 1995, el Tratado Marco de Seguridad Democrática

de 1995 y la Alianza para el Desarrollo Sostenible de 1994. Este conjunto de acuerdos permitió a los centroamericanos contar con un conjunto de principios, normas y objetivos, centrados en la paz, el desarrollo, la libertad y la democracia. La nueva integración de la década de 1990 pretendió responder a los retos del desarrollo centroamericano fomentando un escenario regional de crecimiento y modernización de nuestras sociedades, que al mismo tiempo mejorase las condiciones de nuestra inserción en la economía mundial y en las instituciones y acuerdos que la rigen. Se optó por un modelo de crecimiento dual, hacia adentro, con el objeto de lograr la integración económica, y hacia afuera, con políticas regionales que favorecieran el desarrollo de las exportaciones a terceros países o grupos de países, mediante tratados de libre comercio. (Santamaría, S.F.: 3).

Por otra parte, en la década de los ochenta existió la tendencia de canalizar más recursos a través de Organizaciones no gubernamentales (ONG), antes que de los propios gobiernos. La suposición comúnmente mantenida de que las ONG eran más eficientes y mejor orientadas que los gobiernos, escondió una posición tendenciosa y hasta peligrosa, especialmente, cuando alguna de estas organizaciones estaba políticamente orientada desde países desarrollados y no se les realizaban evaluaciones sistemáticas sobre niveles de eficiencia. Esta tendencia de la cooperación llevó a debilitar el almacén institucional en los países latinoamericanos, especialmente cuando no había coincidencia entre las ideas de las ONG y los gobiernos regionales (Altmann, 1998a: 27). En América Latina el impacto de la caída del Muro, así como el fin de la Guerra Fría, fue concomitante y permitió reforzar procesos que, hacia 1989, habían alcanzado su maduración (Rojas Aravena, 1999). El fin de la guerra en Centroamérica; el término de gobiernos militares; la emergencia en el conjunto del continente latinoamericano de gobiernos democráticos; y el reforzamiento de mecanismos de concertación política, como el Grupo de Río, que será analizado más adelante, fueron factores de gran influencia en los procesos de integración.

La normalización de los procesos democráticos en los países de la región que culminaron en el año 1990, tuvo como consecuencia más visible la activación de una gran cantidad de mecanismos y preceptos que permiten la construcción de consensos y entendimientos inimaginables apenas dos décadas atrás (Quitral, 2009). Según Félix Peña, el contexto de la post-Guerra Fría se caracterizó, por un lado, por la comercialización de las relaciones internacionales debido a la globalización de la producción y de las finanzas mundiales. La ampliación del comercio internacional no sólo fue en el área de las mercancías, sino también en las esferas de servicios, inversiones, trabajo y ambiente. Por otro lado, el período también se caracterizó por la politización de las relaciones comerciales por lo que el autor señala una

creciente incidencia de consideraciones de poder en las administraciones del comercio exterior (Peña, 1988). Esta es la etapa pragmática que menciona Rosenthal, caracterizada por la gradual tendencia hacia mayor convergencia económica entre países, así como la tendencia hacia regímenes político-plurales, participativos y democráticos. La integración era vista como una forma de mejorar la competitividad internacional (Rosenthal, 1991: 66). Según el autor, la justificación de la integración da un vuelco con respecto al período anterior:

Originalmente pensada como instrumento de defensa colectiva contra las adversidades surgidas en el sector externo, hoy tiende a concebirse como un elemento más bien ofensivo que contribuya a mejorar la inserción internacional de América Latina (*ibíd*: 67).

Cabe destacar que no todos los autores coinciden en que esta fue una estrategia ofensiva. Por ejemplo, José Antonio Sanahuja considera que es más bien una estrategia defensiva ante los riesgos de la globalización, como una forma de aumentar el peso negociador frente a países industrializados y contar con un mercado regional ampliado, apegándose a la tesis de defensividad sostenida en esta investigación (Sanahuja, 2007: 77). Aunque se coincide con Rosenthal que, en un inicio, la adopción de esta estrategia tenía el fin de que los países participaran en el sistema político y económico mundial en un plano de mayor igualdad y que se lograra capitalizar las ventajas del nuevo contexto de globalización, las asimetrías globales se mantuvieron en perjuicio de los países latinoamericanos. De ahí que, los hechos evidencian que la historia se inclina a favor de la argumentación de Sanahuja. Por un lado, la adopción de las reformas de ajuste estructural fue un requisito de los organismos internacionales, los cuales condicionaron la ayuda a la región en tanto se aprobaran las mismas. Estas dejaron poco margen de maniobra a los gobiernos latinoamericanos. Así mismo, ante la preocupación de quedar excluidos de los principales mercados internacionales, los países de la región optaron por volcarse hacia afuera y suscribir acuerdos comerciales en circunstancias y contextos de asimetrías muy marcadas. Fue en este marco que la CEPAL lanza la propuesta del regionalismo abierto expuesta en el capítulo anterior. Para De Lombaerde, Kochi, y Briceño (2008: 396), el nuevo regionalismo estuvo caracterizado por tres aspectos: regionalismo abierto, integración profunda e integración Norte-Sur. El regionalismo es abierto en el sentido de que, con tal de no quedar excluidos de otros bloques económicos, los países buscan acceder a otros mercados más allá del regional, teniendo como resultado un regionalismo globalizado en torno a tres grandes bloques económicos: Europa, Estados Unidos y Asia Oriental (Sanahuja, 2010a: 456-457).

De Lombaerde, Kochi y Briceño (2008: 404) señalan que este nuevo regionalismo fue, a su vez, inter-regional, es decir, incluía relaciones con los países más cercanos, pero también con terceros países. Sobre esta situación los autores afirmaban que:

América Latina es en la actualidad una región tanto activa como pasiva frente al inter-regionalismo: ya que por más que quiera impulsarlo, los resultados dependen mucho de los intereses de las contrapartes extra-regionales (*ibíd*: p. 409).

La anterior es otra razón de por qué se apoya la tesis de un regionalismo defensivo, debido al menor poder de negociación países latinoamericanos en el contexto internacional. En tanto, cabe destacar que el regionalismo abierto no equivale a apertura indiscriminada. Martínez y Cordero (2009: 8) destacan la perspectiva de mercado abierto con respecto al sistema de integración empleado por parte de Centroamérica en la siguiente cita:

“La puesta en marcha del SICA el 1° de febrero de 1993, como sistema articulador de la integración centroamericana, marca el inicio de una nueva etapa, en la que se busca estrechar las relaciones intrarregionales más allá de lo comercial y abrirse a nuevos miembros, basado esto en principios del regionalismo abierto.” (Martínez y Cordero, 2009: 8).

Este regionalismo sí brindaba un carácter preferencial a los socios regionales, aunque había bajos niveles de protección externa para atenuar efectos discriminatorios entre los no socios (Sanahuja, 2007: 77). Así, en términos de la profundidad, el nuevo regionalismo iba más allá de la eliminación de las barreras arancelarias. También, incluía temas relacionados con el comercio, acuerdos ambientales, acuerdos laborales, aspectos de comunicaciones y transportes, regulación de servicios y derechos de propiedad. Es un regionalismo que busca la liberalización de todas las barreras (físicas, fiscales, comerciales, legales) que obstaculizarán la libertad de competencia y circulación (Sanahuja, 2007; Briceño, 2007; Rosenthal, 1991; De Lombaerde *et al.*, 2008). Además, incluía dinámicas políticas como la creación de instituciones supranacionales; por ejemplo: el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y diferentes marcos de concertación política. Para Centroamérica, ésta nueva etapa inició con la finalización de los conflictos internos, y el nuevo contexto económico internacional, el cual promovió la apertura y la búsqueda de nuevos mercados extra regionales. Es de ésta manera, que la conclusión de los conflictos bélicos contrastó con la celebración de la VIII Cumbre Presidencial en Antigua, Guatemala, en junio de 1990. El encuentro se llevó a cabo con la idea de reestructurar y fortalecer el proceso de integración, así como los organismos subregionales. Como resultado de esta cumbre, se aprobó el Plan de Acción Económica en Centroamérica (PAECA), con el fin de crear un nuevo marco

jurídico, una nueva estructura arancelaria y analizar la política exterior conjunta (Martínez y Cordero, 2009: 7).

Para 1991, los cinco países de Centroamérica y Panamá procedieron con la firma del Protocolo de Tegucigalpa, mediante el cual se conforma el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), consolidado como el marco institucional de la subregión, con el objetivo principal de llevar a cabo la integración centroamericana, no solamente en el ámbito comercial, sino también en el plano social y político, abarcando temas de salud, erradicación de la pobreza y consolidación de la democracia, entre otros. Dicho Protocolo modificó también la estructura institucional de Centroamérica, además de estimular el establecimiento de la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo, la Secretaría General, el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia. Cabe mencionar, que pese a los avances mostrados por parte del modelo de integración, los miembros no tienen la obligatoriedad de firmar todos los acuerdos negociados, sino que puede limitarse a suscribir aquellos en los que deciden tomar parte. Panamá es un ejemplo de esto al tomar la decisión de no formar parte de los acuerdos comerciales, prefiriendo participar en otros. De la misma manera Costa Rica no forma parte del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), ni de la Corte Centroamericana de Justicia, lo que caracteriza al SICA como un esquema pragmático y flexible que funciona como marco para profundizar compromisos en áreas de interés con respecto a políticas de desarrollo nacional (Martínez y Cordero, 2009: 8).

El tercer componente del nuevo regionalismo está relacionado con la suscripción de acuerdos Norte-Sur. Estos se explican a partir de la crisis de instancias multilaterales como la Ronda de Doha, por mencionar un ejemplo. De ahí que los tres ejes de la economía mundial—señalados anteriormente—optaran por aglutinar en torno suyo a los países en desarrollo en su área de influencia a través de acuerdos regionales como el ALCA o bilaterales el Tratado de Libre Comercio América del Norte-TLCAN. Precisamente, debido a su carácter Norte-Sur, estas relaciones fueron, en su mayoría, de carácter asimétrico. De esta manera es posible identificar varios factores que explican esta tendencia: en primer lugar, y especialmente los países de Centroamérica y los países andinos, se beneficiaban de preferencias comerciales no recíprocas para acceder a los mercados de la Unión Europea y Estados Unidos. No obstante, la OMC exigía su sustitución por preferencias generales no discriminatorias o por acuerdos de libre comercio de carácter recíproco; segundo, la incertidumbre de negociaciones de la Ronda de Doha empujaba a los países a buscar nuevas opciones; tercero, el hecho de consolidar un acceso garantizado a los mercados de Estados Unidos y la Unión Europea, lo cual eliminaba la incertidumbre

respecto a las preferencias comerciales, pues estas eran unilaterales; cuarto, estos tenían una cobertura más amplia que las asociaciones Sur-Sur y compromisos de liberalización más profundos (Sanahuja, 2010a: 475-476). No obstante lo anterior, el nivel de compromiso requerido por estos acuerdos suponía algunos riesgos para la integración latinoamericana. Entre sus potenciales costos se encuentra que estos imperan sobre las normas nacionales y dan menor autonomía a los países latinoamericanos., además, producto de las asimetrías en las negociaciones, pueden llevar a resultados que favorezcan a los países más avanzados (*ibíd*, p. 276).

A partir del nuevo milenio se da una explosión en los acuerdos Norte-Sur. Mientras, hasta el 2001, se había suscrito 61 acuerdos que otorgaban preferencias arancelarias intrarregionales y sólo se habían firmado 5 tratados de libre comercio con países desarrollados, ya para el período 2001-2006 había 51 acuerdos intrarregionales y 17 extra-regionales (Sanahuja 2007: 89). Desde el punto de vista de las iniciativas de integración latinoamericana, el nuevo regionalismo se caracterizó por dos tipos de estrategias: La suscripción de un gran número de acuerdos bilaterales y plurilaterales que únicamente persiguen establecer una zona de libre comercio y las iniciativas que buscan profundizar el proceso de integración económica más allá del área de libre comercio y convertirse, sucesivamente, en uniones aduaneras, mercados comunes y uniones económicas y monetarias (Rueda, 2008: 44-45). Sin embargo, muchas fueron las aristas teóricas que desde la perspectiva académica surgieron con el fin de analizar la nueva estructura comercial. Herrera (1999: 13) brinda una visión sobre la apertura que sugirió el sistema de integración, en la cual acota:

Bajo la hegemonía del ideario neoliberal y forzados por la presión de los acreedores y de la condicionalidad de las agencias multilaterales, la casi totalidad de los gobiernos de la subregión han procedido a adoptar aperturas drásticas de su sector externo, lo cual ha implicado reducciones arancelarias, eliminación de los permisos y cupos de importación, y se ha casi eliminado la función de las aduanas (Herrera, 1999: 13).

En este contexto se desarrolló un relanzamiento de los antiguos procesos de integración Mercado Común Centroamericano (MCCA), Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM) y Comunidad Andina de Naciones (CAN) y que se crea el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En el caso centroamericano, el fin de la Guerra Fría es paralelo a los procesos de Paz surgidos con los Acuerdos de Esquipulas II que facilitaron alcanzar la estabilidad en Nicaragua (1990) y, posteriormente, suscribir los Acuerdos de Paz en las guerras de El Salvador (1992) y de Guatemala (1996). De modo que los primeros años de la década de los noventa se constituyeron en un escenario mucho más beneficioso para las negociaciones, por lo que, en, 1991, en la XI Cumbre

de Presidentes de Centroamérica, se firmó el Protocolo de Tegucigalpa, el cual dio origen al Sistema de Integración Centroamericana (SICA), iniciando funciones el 1 de febrero de 1993 (SICA, 2013). Más tarde, en la segunda mitad de la década de los noventa, comenzaron una serie de negociaciones: entre El Salvador y Guatemala, a las que se unieron, luego, Nicaragua y Honduras, con el fin de alcanzar una unión aduanera. En este período se creó la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) en Guácimo, Costa Rica 1994 como un nuevo marco conceptual y programático de la integración centroamericana, y que fue complementado con el establecimiento de relaciones regionales preferenciales con Canadá, Chile, Corea, Japón y México, así como con la firma del Tratado de Integración Social (San Salvador, 1995) y el Tratado Marco de Seguridad Democrática (San Pedro Sula, 1995) a partir del cual se creó la Comisión de Seguridad en Centroamérica, instancia encargada de poner en práctica el Modelo de Seguridad Democrática Regional (Comisión de Seguridad de Centroamérica, 2013).³⁶

En el caso del proceso de integración andino (Molano, 2011: 35-46), éste volvió a tener un impulso al concretarse la reestructuración institucional mediante la aprobación del Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Cartagena, o Protocolo de Trujillo (1996), creando la Comunidad Andina de Naciones y el Sistema Andino de Integración. La estructura institucional quedó conformada por el Tribunal de Justicia, el Parlamento Andino, la Secretaría General de la Comunidad Andina (antigua Junta del Acuerdo) y la incorporación del Consejo Presidencial Andino y del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (artículo 6 del Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Cartagena, 1996). En 1993, producto de la coyuntura internacional del momento, comenzó operaciones la zona de libre comercio y, en 1995, se adoptó un arancel externo común. Es importante destacar que en 1992 Perú solicitó la suspensión temporal de sus obligaciones en materia de liberación comercial. Sin embargo, en 1997, se aprobó un cronograma de desgravación arancelaria con el fin de lograr la reincorporación de este país a la zona andina de libre comercio. Asimismo, en 1997, se suscribió el Protocolo de Sucre que modificó el Acuerdo de Cartagena, incorporando nuevos objetivos programáticos con respecto a las relaciones exteriores, el comercio de servicios y los asuntos sociales (CAN, 2008). De esta manera, el modelo de integración andino inició con una serie de fragmentaciones que marcaron el rediseño de una integración de corte multidimensional. No obstante, como lo describen los autores Ramírez, Otálvora y Fernández (2007), la Comunidad Andina sufrió los efectos de una

36 Para más información del proceso de integración centroamericana ver: Centroamérica: la integración regional y los desafíos de sus relaciones internacionales de Luis Guillermo Solís Rivera. Serie Cuadernos de Historia de la Cultura Nr. 12, Universidad de Costa Rica 2004.

fórmula de integración, atrapada entre su intención de conformar un proceso de integración multidimensional, con el objetivo de trascender más allá de todo sistema económico o comercial. Visto en ese sentido, es posible afirmar:

La CAN vivió simultáneamente una tensión entre la apuesta por una integración multidimensional y el personalismo abierto para hacerle frente al mundo global, para regular las relaciones con Estados Unidos, el socio mayoritario de cada uno de los países andinos. Esa tensión generó desarrollos muy positivos en la apuesta por una integración multidimensional que ahora se ha satanizado. En realidad, la Comunidad Andina, como mecanismo, en casi cuatro décadas acumuló todo lo que debe enfrentar cualquier sistema de integración multidimensional. Porque el sistema económico no se basó sólo en lo comercial —y lo comercial, hay que subrayarlo, ahora es visto con desprecio— y los socios andinos son los que han permitido lo poco o mucho de industria que tiene la región (Ramírez *et al.*, 2007: 45).

Respecto al caso caribeño, la década de los ochenta también fue un periodo de estancamiento y crisis. Por lo que, en 1981, producto del sentir de las islas más pequeñas acerca de que los beneficios del CARICOM se polarizaban en los miembros más grandes, específicamente en Jamaica y Trinidad y Tobago, se crea la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) al cual se adhirieron las islas del Caribe Oriental, Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Montserrat, San Cristóbal y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas. La OECS tiene la función de coordinar las estrategias de desarrollo entre sus signatarios, coordinar la política exterior y facilitar la cooperación (OECS, 2014). Dada la situación en la que se encontraba el esquema en la X Conferencia de los Jefes de Estado, en 1989, el Primer Ministro de Trinidad y Tobago destacó la necesidad de reestructurar el funcionamiento de la Comunidad, para así ingresar al escenario internacional de forma más beneficiosa. De esta reunión surgió la Declaración de Grand Anse, en la cual se señala la necesidad del fortalecimiento del proceso integrador mediante la creación de un mercado y una economía únicos, lo que implicaría el libre intercambio de mercancías, de servicios, la libre movilidad de las personas y de capitales. Asimismo, en la década de los noventa, se planteó la modificación del Tratado de Chaguaramas que se materializó en nueve Protocolos Modificatorios que introducen cambios significativos en la Comunidad Caribeña. En términos generales, se puede decir que el Protocolo I conduce a la reestructuración de los órganos y las instituciones; el Protocolo II tiene que ver con el comercio de servicios; el Protocolo III es sobre política industrial; el Protocolo IV se refiere a cambios en la política comercial; el Protocolo V se refiere a la agricultura; el Protocolo VI regula los servicios del transporte aéreo y marítimo; el Protocolo VII tiene el fin de mejorar la condiciones de aquellos países y sectores en situación desventajosa; el Protocolo VIII tiene que ver con políticas de competencia

y, por último, el Protocolo IX, que establece un régimen de solución de controversias.

En 1999 los Jefes de Gobierno identificaron los objetivos y las acciones previstas para ingresar al siglo XXI las cuáles fueron sintetizadas en un documento titulado “Consenso de Chaguaramas” (Olmos, 2006: 89). En 2001, producto de la XXII Conferencia Ordinaria de los Jefes de Gobierno, las reformas propuestas mediante los distintos Protocolos fueron incorporadas al Tratado Revisado de Chaguaramas, sin embargo, su ratificación ha sido un proceso gradual a la que se han ido adscribiendo, progresivamente, los distintos Estados miembros. Este Tratado Revisado incluye, además, el Mercado y Economía Únicos de la CARICOM (CSME por sus siglas en inglés). Antonio Romero (2007), retoma las principales acepciones acerca del desenvolvimiento del CARICOM con el pasar de la primera década del siglo XXI. El autor manifiesta el proceso de reacomodo que tuvo que resolver el mecanismo caribeño con el fin de poner en marcha su iniciativa de crear un modelo de integración que fuese capaz de acoger el afán compartido por parte de los Estados del Caribe de conformar un sistema económico y de mercado al mismo tiempo. Bajo esta premisa, Romero destaca:

La CARICOM ha estado en un proceso de reacomodo, como ha pasado en los demás esquemas, sobre todo a partir del año 2000 cuando se avanza en la construcción de la llamada Caribbean Single Market and Economy (CSME) hacia la economía única en 2006 y el mercado único en 2008. Los principales objetivos de estos compromisos eran los de lograr el libre movimiento del capital y la fuerza de trabajo así como la regulación de las leyes que afectan el comercio. Pero es un hecho que no todos los Estados miembros participan de igual modo de estos esfuerzos aun cuando, a la altura de 2007, se pudiera decir que hay ciertos avances en términos de la consolidación de este mercado único del Caribe en el que en este momento participan 12 países (Romero, 2007: 34).

Ahora bien, en el caso suramericano, MERCOSUR se suscribió mediante Tratado de Asunción en 1991. En este los firmantes establecieron estar conscientes que:

(...) el presente Tratado debe ser considerado como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al objetivo del Tratado de Montevideo de 1980 (Jefes de Estado y de Gobierno del MERCOSUR, 1991: 1).

Así, en el artículo 1, se acordó la constitución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). El cual implicaría la libre circulación de bienes, servicios y factores, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y el compromiso en la armonización de leyes para fortalecer los procesos

de integración (*ibíd*, p. 2). El autor Cáceres (2007: 64) pone de manifiesto la importancia del reforzamiento del marco institucional:

“Los esfuerzos para el desarrollo institucional se deberían formular como una serie de compromisos nacionales con miras a alcanzar metas relacionadas con la administración pública con una visión regional.” (Cáceres, 2007: 64).

Además, en el artículo 2 establecieron que el acuerdo estaría fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados (*ibíd*, p. 2). Es así como el MERCOSUR implementa una serie de instrumentos como los programas de liberalización comercial de carácter progresiva, lineal y automática, la libre circulación de bienes, servicios y factores, la coordinación de las políticas macroeconómicas, el establecimiento de un arancel externo común, la adopción y regulación de acuerdos sectoriales, la regulación de un régimen general de origen, la cláusula de salvaguardia y la solución de controversias (Briceño, 2007: 357). Considerando no sólo MERCOSUR, sino la totalidad de las iniciativas de integración, los países latinoamericanos optaron por distintas estrategias de inserción durante el período de regionalismo abierto, tales como: la participación en más de un esquema de integración, la participación en esquemas donde tenían una posición frágil y grupos en los que tenían una posición asimétrica (por ejemplo, la participación de México tanto en el TLCAN como en la ALADI, la estrategia bilateral sin que ello implicara participar en otros esquemas de integración (por ejemplo, el caso de Chile y la suscripción de acuerdos comerciales); o bien, la integración a través de los esquemas subregionales (MERCOSUR, CAN, MCCA) (*ibíd*, pp. 117-118). Asimismo, Rut Diamint (2007) destaca el interés de integración de los países suramericanos en el marco del MERCOSUR en función de crear un modelo integracionista multidimensional. La visión de Diamint se enfoca en un modelo capaz de proveer a los Estados parte de un mecanismo que -fuera de los intereses económicos y comerciales- sirva también de modelo para estimular la promoción de la cooperación regional, la resolución de diferencias mediante vías pacíficas, la reciprocidad y la defensa de los derechos humanos y la democracia. Desde su perspectiva, es posible afirmar:

(...) A los países de Mercosur les interesa la integración y esto es lo que debe quedar claro como enseñanza de este proceso. Hay un compromiso, no solamente de los gobiernos sino de la sociedad, de crear un medio regional seguro donde se compartan expectativas y se ayuden unos a otros. Pero el interés no es sólo cualquier tipo de cooperación ni cualquier tipo de integración. Interesa cooperar en un medio que garantice que las mutuas diferencias no serán resueltas por la violencia ni por la vía militar. Interesa la integración sostenida en valores de la democracia; la defensa de los derechos humanos, políticos y sociales; la tolerancia, el respeto mutuo, la reciprocidad, sin hegemonías y sin imposiciones (Diamint, 2007: 52).

Por otra parte, y dejando atrás de momento la experiencia del MERCOSUR, cabe destacar que desde la perspectiva de los avances de este período, todos los esquemas han logrado establecer zonas de libre comercio muy amplias (Sanahuja, 2007: 83). La liberalización comercial intrarregional es uno de los activos logrados de mayor importancia. En materia arancelaria, se han liberalizado o asumido compromisos de desgravación, para la mayor parte de los intercambios de bienes; así también, los intercambios intrarregionales aumentaron entre 1990-2005 (*ibíd*, p. 86).

De la misma manera, es posible afirmar que los avances hacia uniones aduaneras tienden a resultar desiguales, sentido en el cual sobresale el caso centroamericano como el más avanzado, con un arancel externo común que se aplica al 96% de los bienes, y en el cual, se han emitido algunas normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias comunes (Sanahuja, 2007: 83). Los autores Martínez y Cordero (2009: 10) mencionan un aspecto adolecido por parte del modelo de integración centroamericano, el cual recae en la movilidad de bienes:

En Centroamérica, como no hay libre movilidad de los factores de producción, el primer modelo para la convergencia se torna impracticable. En cambio, el segundo modelo es una opción a explorar, aunque cabe destacar que en el marco de la Unión Europea, los países más desarrollados son los que transfieren recursos a los menos desarrollados. Éste es un elemento importante porque en Centroamérica, si bien hay diferencias internas en los niveles de desarrollo de los países, todos son países en desarrollo y las posibilidades de que alguno pudiera transferir recursos a otro se complica, por lo que el papel de la cooperación internacional es importante. (Martínez y Cordero, 2009: 10).

Es importante mencionar que los principales avances en Centroamérica han tenido su principal auge en el sector económico-comercial, no así en los sectores político ni social. Sin embargo, se torna necesario considerar que la política social regional debería encontrarse focalizada en la convergencia de los niveles de desarrollo en el istmo centroamericano, considerando la implementación de dichas políticas tanto en el ámbito interno de las naciones, como entre ellas, todo con el fin de asimilar las características de una zona más homogénea en términos de ingreso. Por otra parte, deben ser tomadas en cuenta las ventajas derivadas de una mayor demanda en el intercambio de bienes en el ámbito intra-regional, las cuales contrastan con los problemas sociales transmitidos de un país a otro, aspecto que permite visualizar una razón común para la búsqueda de soluciones a la problemática social en cada nación. Estos factores permiten dilucidar el rol determinante de la integración a nivel de los países centroamericanos en caso de ser adoptados objetivos como

los que consideran el aumento de los niveles de educación de conformidad con los esfuerzos nacionales trazados con una visión regional. (Cáceres, 2007).

Por lo tanto, cabe decir que el simple hecho aumentar la integración en torno a los temas sociales, puede contribuir al incremento de la tasa de crecimiento económico, además de contribuir a lograr niveles más elevados de educación con la finalidad de reducir de la tasa de criminalidad, fomentando también una reducción en la incidencia de la pobreza. Asimismo, Cáceres (2007: 6) estima que el aumento de la escolaridad podría contribuir a disminuir la concentración en la distribución del ingreso, permitiendo el incremento de la inversión privada y la tasa de crecimiento económico. Estos aspectos prueban la factibilidad de aumentar el dinamismo económico mediante los esfuerzos en materia de desarrollo social por parte de las naciones de la región, dinamismo que no ha podido ser puesto a prueba en el actual modelo de reformas económicas (Cáceres, 2007). El autor Cáceres rescata la importancia de la conformación de políticas sociales en el marco de la integración en función de los países involucrados:

A raíz del fortalecimiento de los sectores sociales en escala nacional, la integración regional adquiriría mayor dinamismo, impulsada por la mayor capacidad de compra de la población, así como por la mayor gobernabilidad y un ambiente más propicio para la inversión privada (Cáceres, 2007: 7).

No obstante, el crecimiento económico que se produjo en los países ha estado concentrado en pocos segmentos de la población. Asimismo, las instituciones políticas son débiles ante la renuencia de los mandatarios de ceder soberanía a entes supranacionales. En relación con el progresivo agotamiento de los procesos de integración bajo el nuevo regionalismo Sanahuja (2010a: 466) establece que:

A la hora de explicar la crisis de la integración regional, gozan de cierta popularidad los argumentos del “socio renuente”, aludiendo a los países que, en cada grupo, definen el “mínimo común denominador” o eluden el cumplimiento de los compromisos de integración; al “disgregador externo”, en referencia a Estados Unidos y los tratados bilaterales de libre comercio con países concretos promovidos tras el bloqueo del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); o al “actor desestabilizador”, en referencia a las políticas impulsadas por el Gobierno de Venezuela.

Sin embargo, para este mismo autor, las verdaderas causas del agotamiento del modelo se encuentran en las siguientes características que asumió el nuevo regionalismo (Sanahuja, 2007: 88; Sanahuja, 2010: 469-475): Regionalismo ligero, que corresponde a la ausencia o debilidad de instituciones supranacionales fuertes y se mantiene en el nivel inter-gubernamental; el regionalismo selectivo, el cual sólo ha avanzado en algunas áreas como la eliminación de aranceles, mientras los resultados son limitados en otras áreas

como las barreras no arancelarias. También, no se explotó la integración en otras áreas (por ejemplo, transporte, infraestructura física, energía). Además, existe un rezago en materia de políticas de innovación, ciencia y tecnología; el regionalismo elitista, mismo que no goza de apoyo generalizado en las poblaciones latinoamericanas y se caracteriza porque no existe una identidad común regional y el regionalismo disperso, el cual se diluye en diversos compromisos externos, no presta atención a sus propias necesidades de profundización y engloba un gran número de negociaciones bilaterales, subregionales, hemisféricas y multilaterales, ocasionando el llamado spaghetti bowl.³⁷

No obstante, la memoria tiende a enfocarse a un ejercicio regionalista ávido de indicios de eficacia en sus inicios. Uno de los casos más palpables y con mejores resultados estribó en la construcción de una importante red de infraestructura de comunicaciones y telecomunicaciones, misma que hoy día se encuentra marcada por un inequívoco deterioro. De la misma forma, el Mercado Común Centroamericano fue partícipe del impacto positivo que surgió con la expansión de la actividad productiva en el istmo, al tiempo que aumentaron las ventajas de un entorno internacional próspero para las naciones centroamericanas (Santamaría, S.F.).

El modelo también patrocinó la idea de promover el bienestar regional, además de acarrear un mayor crecimiento absoluto y relativo de la actividad industrial en la historia de la región centroamericana. Asimismo, la integración logró obtener en su momento el mayor grado de interrelación económica entre las naciones del istmo en toda su historia, a través de un marco caracterizado por los acuerdos de integración focalizados en incentivar la inversión interna y la captación de recursos. Incluso, las Cumbres presidenciales de los primeros cinco años de la década de 1990 dieron lugar a un nuevo marco político y jurídico de la integración en Centroamérica, tal y como lo resume (Santamaría, S.F.: 3):

La nueva integración de la década de 1990 pretendió responder a los retos del desarrollo centroamericano fomentando un escenario regional de crecimiento y modernización de nuestras sociedades, que al mismo tiempo mejorase las condiciones de nuestra inserción en la economía mundial y en las instituciones y acuerdos que la rigen. Se optó por un modelo de crecimiento dual, hacia adentro, con el objeto de lograr la integración económica, y hacia afuera, con políticas regionales que favorecieran el desarrollo de las exportaciones a terceros países o grupos de países, mediante tratados de libre comercio.

37 Halperín (2011: 6) define este concepto como el entrelazado de voluminosos códigos que versan sobre temas comerciales y que pueden incidir en la obstrucción del intercambio de bienes y servicios.

El proceso de integración se tradujo en una nueva etapa de industrialización que produjo una gama de cambios estructurales a nivel de las economías de la región, las cuales en su infortunio no alcanzaron la profundidad necesaria, por lo que el modelo tuvo que conformarse con el surgimiento del sector moderno de la economía centroamericana, aún de lograr la diversificación de la actividad productiva. Sin embargo, la debacle del modelo se acrecentaba conforme los tiempos y las coyunturas continuaban su paso hasta alcanzar el siglo XXI (Santamaría, S.F.). Oscar Alfredo Santamaría describe el debilitamiento del modelo integracionista mediante la siguiente cita:

(...) sus evidentes y graves limitaciones la experiencia de integración de estos años fue el principal esfuerzo endógeno realizado en lo que se refiere a la modernización de los Estados centroamericanos (Santamaría, S.F.: 2).

Lo cierto es que ya para 2005, el modelo de regionalismo abierto en la región estaba entrando en decadencia. El paulatino abandono de América Latina y el Caribe por parte de Estados Unidos, el ascenso de gobiernos de tendencia social-demócrata o izquierda, la coyuntura de la crisis financiera internacional y el actual re-planteamiento de los modelos de desarrollo explican la transición hacia el pos-regionalismo explicado en el capítulo anterior.

2.3 Unilateralismo estadounidense y la apertura de oportunidades en América Latina (2001-2008)

Las relaciones de América Latina y Estados Unidos se han caracterizado por ciclos recurrentes de intervención y olvido, dependiendo de las circunstancias geopolíticas (Hernández y Lizano, 2008b: 19). Estas oscilaciones están determinadas por dos objetivos subyacentes: la estabilidad de los países de la región y el deseo de evitar la presencia de actores externos que pongan en tela de juicio la hegemonía de Estados Unidos en la misma (FLACSO-Chile, 2008b: 128). La política de Estados Unidos no es uniforme en la región. Usualmente, los países más próximos a Estados Unidos y los de mayor tamaño reciben mayor atención. Estos dos criterios, sin embargo, pierden preeminencia cuando el nivel de amenaza percibida con respecto a un país no tradicionalmente importante crece; ejemplo de ello fue el caso de las guerras en Centroamérica durante la década de los ochenta (*ibíd*: p. 129). Con respecto a esta etapa, Cáceres (2007: 2) resume los efectos experimentados por parte de los países centroamericanos de la siguiente manera:

En los años ochenta, las economías se vieron afectadas por graves problemas de liquidez que dificultaron la atención de sus obligaciones externas, a la vez que mostraron tendencias recesivas. En este periodo el comercio intrarregional decreció de manera considerable. (Cáceres, 2007: 2).

Independientemente del período y del país, las relaciones de los Estados Unidos con la región siempre han tenido un tinte unilateralista. Durante el siglo XIX esta relación se manifestó a través de la doctrina del Destino Manifiesto en Estados Unidos, según la cual este país tenía la responsabilidad de llevar la civilización a los demás países del mundo, principalmente a América (Nye, 2002). En la práctica esto se traducía en un intervencionismo de este país en los asuntos domésticos de los estados de la región. Durante el siglo XX y, particularmente, durante la Guerra Fría las intervenciones de Estados Unidos tenían el fin de evitar el establecimiento de relaciones entre los países de América Latina con la Unión Soviética (Bonilla, 2012: 81-87). Ahora bien, en términos de la integración regional latinoamericana, Estados Unidos ha actuado bajo una perspectiva unilateral también. A partir de 1950, este país ha apoyado—en distintos momentos—iniciativas de carácter bilateral, multilateral y regional. Durante la década de los sesentas, con la constitución de la ALALC, Estados Unidos rechazó los proyectos de integración en América Latina. En este período el país operaba bajo la premisa de que el multilateralismo era incompatible con el regionalismo. De ello derivaba la preocupación de que, ante el fortalecimiento de los vínculos intra-regionales en América Latina, estos países optarían por no ampliar sus relaciones con el resto del hemisferio Americano. Washington, además, se oponía a la emergente teoría de la dependencia y sus postulados sobre las relaciones centro y periferia de CEPAL. Sin embargo, a partir de 1960 —y en el contexto de la Revolución Cubana— Estados Unidos busca incrementar sus relaciones con América Latina. Según Briceño (2007:87), la decisión estuvo motivada por dos razones. Primero, motivos estratégicos y de seguridad hemisférica que hacían imperativo favorecer el desarrollo económico de la región. Segundo, factores de self-interest, producto de la percepción de que América Latina unida en mercado ampliado sería ideal para inversiones y productos estadounidenses). Fue en esta coyuntura, entonces, que surge la Alianza para el Progreso durante la administración de John F. Kennedy en 1961. Esta era un intento por armonizar los intereses centro-periferia y actuaba bajo el principio de que Estados Unidos debía “ayudar a los países latinoamericanos a ayudarse”, mas fracasó con su propósito (Romano, 2005: 11).

Durante el período del nuevo regionalismo, en América Latina surge la Iniciativa de las Américas en 1990. Esta sentaría el precedente del TLCAN y del ALCA, posteriormente, según De Lombaerde y Garay (2008: 18-19), contrario a la Alianza para el Progreso, enfatizaba en la promoción del comercio e inversión en lugar de ayuda financiera oficial. Esta fue creada para apoyar las reformas estructurales aplicadas desde la década de los ochenta en la región, entre sus componentes más importantes estaban: cooperación comercial con objetivo

final de firmar acuerdos de libre comercio y tener un área de libre comercio hemisférica, financiación de proyectos y programas que promocionaran reformas en la política de inversión, reducción de la deuda bilateral oficial para reformas de mercado y la modernización de sus economías. En el caso de los noventa, Cáceres (2007: 3) propone un mosaico de propuestas adoptadas por parte de los países involucrados en el proceso de integración:

Medidas comunes en todos los países durante los noventa fueron la reducción de los aranceles de importación, así como la liberalización de los sistemas financieros, la modernización del Estado y la reducción de la carga fiscal. Se esperaba que estas reformas condujeran a una mejor asignación de los factores de producción y, por ende, se confiriera eficiencia y dinamismo a las economías. Luego de 15 años de reformas se observa que el desempeño económico regional dista mucho de esos objetivos: el crecimiento económico ha sido inferior a las tasas de decenios anteriores, la desigualdad en la distribución del ingreso se ha profundizado y se han presentado crisis cambiarias y bancarias” (Cáceres, 2007: 3).

Mientras que, en 1994, -en el marco de la I Cumbre de las Américas en Miami- se constituyó el Plan de Acción de las Américas. Uno de los objetivos de este era la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y en la II Cumbre de las Américas (Rojas Aravena y Milet, 1998), en Santiago de Chile comenzaron formalmente las negociaciones.

El ALCA fue el intento de expandir el modelo TLCAN al resto del continente latinoamericano, mediante la desgravación, casi universal, del comercio bilateral, la liberalización de otros mercados (capitales, inversiones, servicios), alineación a estándares estadounidenses en barreras no arancelarias y derechos de propiedad intelectual (De Lombaerde y Garay, 2008: 13). Cabe destacar que en este plan se incluyeron algunos objetivos de carácter no económico como la lucha contra el narcotráfico, la corrupción, el compromiso con la seguridad regional, la consolidación de la democracia en el hemisferio y la preservación del medio ambiente (*ibíd*, p. 23). Los esfuerzos de constitución del ALCA se extendieron durante los próximos años y se tenía la meta de constituirlo, oficialmente, en 2005. Sin embargo, luego del 11 de setiembre de 2001, las relaciones entre Estados Unidos y América Latina cambiaron. Los ataques terroristas contra las torres gemelas y el Pentágono fueron la primera agresión de dimensiones bélicas contra el territorio continental estadounidense desde la guerra contra el Imperio británico en 1812 y la primera vez que el centro de una ciudad occidental fue destruida desde la Segunda Guerra Mundial (FLACSO-Chile, 2008a: 97). Con los atentados terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos la dinámica mundial se transformó. Como señala Rojas Aravena (2009b), el gobierno del entonces presidente George Bush se dedicó

a consolidar su hegemonía y la agenda internacional se “securitizó”. Para Jean-François Prud’homme (2008), la remoción de vista por parte del gobierno de los Estados Unidos fue palpable, por lo que no resultó difícil para los Estados latinoamericanos, comprender que su posición en la lista de prioridades del gobierno norteamericano rayaba en la marginación, producto de las nuevas acepciones de seguridad que comenzaron a llenar los espacios en la agenda estadounidense.

Después del 11 de septiembre de 2001, los latinoamericanos tuvieron la sensación de haber desaparecido de la agenda estadounidense en materia de política exterior y de que la región había sido abandonada por la administración Bush. En cuanto las obligaciones y responsabilidades de Estados Unidos en el mundo así lo exigen, América Latina descende, fácilmente, en la lista de prioridades de la política exterior estadounidense. Algo similar ocurre cuando los temas urgentes de índole nacional hacen que la Unión Americana se vuelva más introspectiva (Prud’homme, 2008: 1).

La política exterior estadounidense se caracterizó por un unipolarismo radical abandonando las responsabilidades en los espacios diplomáticos multilaterales. Esto significó, además, que la potencia del norte optara por negociaciones de tipo unilateral con los distintos países. En el caso de sus vínculos con América Latina, la tendencia fue el abandono de la región y la desaparición de ésta como una de las prioridades de la política exterior estadounidense. Esto permitió una mayor autonomía de la región latinoamericana. Las relaciones pueden ser caracterizadas, durante este período, como una especie de negligencia saludable por parte de Estados Unidos hacia la región (FLACSO-Brasil, 2008: 153). A fin de cuentas, los esfuerzos por llevar a buen puerto los intentos por consolidar la integración terminaron por presentar nuevas tendencias en los Estados latinoamericanos en función de definir sus estrategias de tratamiento de asuntos exteriores y de interés nacional (Hershberg, Serbin y Vigevani, 2014).

El surgimiento de estas nuevas formas de regionalismo no sólo ha dado lugar a una transformación de la cartografía geopolítica del hemisferio y a la emergencia de nuevos enfoques en torno a la integración regional, sino que también afecta la formulación e implementación de las políticas exteriores de algunos de los principales actores de las Américas (Hershberg *et al.*, 2014, 14).

Durante la administración de George W. Bush, el énfasis de las relaciones América Latina-Estados Unidos se redujo a tres temas principales: seguridad, comercio y migraciones (Hernández y Lizano 2008a, 2008b y 2008c). El tema de las migraciones fue -y sigue siendo en la nueva administración de Barack Obama- un tópico de disputa entre EE.UU y América Latina. A partir del 11 de setiembre este problema se agravó por la creciente criminalización de los migrantes, los cuales, cada vez más, ven violentados sus derechos humanos. La política migratoria de Estados Unidos, a través de acciones como la propuesta

de construir un muro entre México y la frontera sur de este país, así como la Ley de Arizona, provocan grandes críticas en la región. Los países o regiones más afectados por esta política son México, Centroamérica y el Caribe, todos ellos altamente dependientes de las remesas, las cuales, lejos de disminuir los flujos migratorios, la política migratoria restrictiva lleva al aumento del tráfico de personas, el cual queda subsumido bajo las redes del crimen organizado transnacional, poniendo en riesgo la seguridad de los y las migrantes. De ahí que Hernández y Lizano (2008c: 25), en relación con las migraciones, América Latina-Estados Unidos, han afirmado que en este último existe un desfase histórico e ideológico que imposibilita un enlace natural entre oferta y demanda.

La seguridad se convirtió en el tema central en las relaciones con América Latina. Estados Unidos se ha arrogado el derecho de actuar en el sistema internacional de manera unilateral/militar, para legitimar dicha situación se ampara en el derecho de actuar en forma preventiva, empleando la fuerza contra cualquier amenaza percibida contra su seguridad nacional. Desde esta perspectiva, la tradicional tensión entre derechos individuales versus seguridad se ha inclinado a favor de esta última. Un ejemplo de cómo la seguridad ha adquirido preeminencia, incluso sobre el comercio, es la suscripción de tratados de libre comercio con países de Medio Oriente. Estos obedecen, más a razones estratégicas que comerciales (FLACSO-Chile, 2008a: 97-98). La tendencia de enfocarse en la seguridad se ha manifestado en la región a través de la focalización de las políticas estadounidenses en pocos países. Según Luis Maira (2007: 28-30), para EE.UU. América Latina presenta sólo cuatro focos importantes: 1) Las fronteras Norte y Sur de México (con Guatemala y Belice), 2) Las maras centroamericanas, 3) Colombia y 4) La triple fronteras del Iguazú. De ahí que la política estadounidense se exprese en el resto de la región como un relativo olvido.

Finalmente, en relación con el comercio, la mayor parte de los esfuerzos de Estados Unidos durante el siglo XXI han sido la suscripción de acuerdos comerciales. El ALCA tenía la meta de la integración hemisférica a través del libre comercio bajo la hegemonía estadounidense, pero ante su estancamiento el país ha optado por la firma de acuerdos bilaterales bajo el marco de tratados de libre comercio al estilo del TLCAN. La negativa de Brasil y de MERCOSUR de aceptar el ALCA fue uno de los principales obstáculos para su constitución. MERCOSUR se oponía debido al deseo de Estados Unidos de establecer una legislación OMC+ en temas relacionados con el comercio y, especialmente, debido a la renuencia de ese país a discutir sobre subsidios y el apoyo a la agricultura (De Lombaerde *et al.*, 2008: 404). Para solucionar este problema en la VIII Reunión Ministerial del ALCA (2003) se trató de impulsar un ALCA light

basado en acuerdos de dos pisos. El primer piso lo conformarían un conjunto de derechos y obligaciones compartidas y el segundo piso estaría conformado por acuerdos bilaterales más profundos entre los países que así lo quisieran (FLACSO-Brasil, 2008: 93). No obstante, las negociaciones no prosperaron, su fracaso se manifestó en la IV Cumbre de las Américas en Mar de Plata (2005). En este contexto, Estados Unidos optó por la suscripción de tratados de libre comercio bilaterales:

Los acuerdos entre América Latina y Estados Unidos repiten el camino trazado por el TLCAN, es decir son acuerdos de “libre mercado”, más que de libre comercio en razón del carácter proteccionista de las reglas de origen y de las obligaciones sobre propiedad intelectual y sobre inversiones extranjeras. (FLACSO-México, 2008: 54).

Estados Unidos optó por los Tratados de Libre Comercio (TLC) debido a varias razones (Briceño, 2007: 436-437): constituyen mecanismos de presión para que los demás países involucrados en las negociaciones del ALCA y la OMC suscriban el modelo de integración que propone Estados Unidos, con el fin de no quedar excluidos de esta dinámica económica, garantizar un espacio a las empresas transnacionales con sede en EE.UU. frente al capital europeo y asiático -el autor establece que por eso se negocian temas relacionados con el comercio tales como la propiedad intelectual con el fin de crear un marco favorable para estas empresas y promueven ciertos objetivos de política exterior estadounidense, claro ejemplo de ello es la lucha contra las drogas en los países andinos y en Centroamérica para detener las migraciones ilegales hacia los Estados Unidos. Schatan *et al.* (2008) aborda la perspectiva que se desprende a partir de las consideraciones atribuidas a la tendencia marcada por la suscripción de acuerdos comerciales o tratados de libre comercio:

Los TLC, desde el punto de vista del regionalismo abierto, se conciben como una forma de orientar las exportaciones hacia mercados más amplios, pero impulsando a la vez el crecimiento entre los signatarios y su integración regional. La perspectiva de un “nuevo regionalismo” también lo desarrolla Ethier (1998), quien expone las sinergias que pueden alcanzarse entre los acuerdos comerciales multilaterales y los regionales. Estos últimos pueden lograr un paso adicional en la apertura respecto de los acuerdos comerciales multilaterales, en lugar de ser una forma de proteccionismo colectivo, como ocurría bajo un esquema de “regionalismo antiguo” (Schatan *et al.*, 2008: 14).

En tanto, los años posteriores a los sucesos del 11 de septiembre, no solamente rediseñaron los esquemas establecidos en los Estados Unidos, sino que envolvió a Centroamérica en una coyuntura que encontraba en la suscripción de tratados comerciales un nuevo camino hacia la promisoría idea integracionista que Centroamérica acuñó por tanto tiempo. El periodo comprendido entre los años 2003 y 2004 marcaron el inicio de las negociaciones

hacia la conformación de un acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y los países de la región. Cabe mencionar, que el idealismo del cual se sustentaba la ilustre visión de un acuerdo de esta magnitud, descansaba en el objetivo de promover un mecanismo capaz de lograr el fortalecimiento de las relaciones económicas entre sus miembros, a la vez que se promueve el progreso las partes involucradas. Asimismo, el prototipo utilizado para la concertación del DR-CAFTA tuvo su verdadero basamento en el acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Chile (Schatan *et al.*, 2008). Ante todo esto, se destaca:

La implementación del tratado siguió un proceso de “rolling admission” con cinco de los países, es decir, dicho acuerdo se ponía en marcha con Estados Unidos en la medida en que este país considerara que todas las medidas internas regulatorias y legislativas para su adecuado funcionamiento se habrían implementado por su contraparte. (Schatan *et al.*, 2008: 25).

Entre el año 2006 y el primer semestre del 2007, los países del istmo centroamericano –salvo por la excepción de Costa Rica, cuya adhesión aún no había sido ratificada por aquel país– habían cumplido con las condiciones acordadas en el marco del tratado. Asimismo, los objetivos fundamentales sobre los cuales se fundó el acuerdo comercial recayeron en el estímulo hacia la expansión y la diversificación del comercio, la eliminación de los obstáculos que operan en detrimento de las operaciones comerciales y la facilitación de la circulación de mercancías y servicios a nivel transfronterizo, la promoción de la competencia leal en el ámbito de una zona de libre comercio, así como el aumento de las oportunidades de inversión. Cabe destacar, que otros de los propósitos contenidos estribaron en la protección de los derechos en materia de propiedad intelectual, abordando además, la creación de los procedimientos eficaces en razón de patrocinar la eficacia del acuerdo en torno a su aplicación, cumplimiento y administración, contemplando incluso, la creación de un órgano de solución de controversias, aparte de considerar las condiciones necesarias para la cooperación bilateral, regional y multilateral en torno a la expansión de las garantías y beneficios del acuerdo (Schatan *et al.*, 2008).

No obstante, la puesta en vigencia del tratado trajo consigo un velo de misterio centrado hacia el impacto económico y social que develaría el DR-CAFTA sobre Centroamérica y República Dominicana, aunque siempre con recelo sobre potenciales cambios sustanciales a nivel positivo. Esta situación contrastó con los indicadores alcanzados por parte de las tasas de crecimiento del comercio de dos dígitos durante los primeros 10 años de vigencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (denominado TLCAN o NAFTA por sus siglas en inglés). Los primeros cálculos denotaron que el aumento del flujo comercial podía representar un 4,5% para Honduras, al tiempo que se estimó

entre un 1,9% y 3,8% para el resto del istmo centroamericano. En el caso específico de Costa Rica, fue considerada una expansión en las exportaciones cercana al 24% en un lapso de seis años, además de un aumento del Producto Interno Bruto alrededor de 1,1% en el mismo periodo, todas estas cifras atribuidas a las bondades del acuerdo comercial (Schatan *et al.*, 2008). Por lo anterior, entre algunas perspectivas patrocinadas por expertos, se pensó que la integración comercial entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana podría estimular una notable reducción en la volatilidad del ciclo económico, esto al momento que la inversión en los países centroamericanos, en su calidad de naciones en desarrollo involucradas en el acuerdo, lograrían producir un substancioso bienestar en la región. No obstante, un dejo de preocupación corría en torno a los elevados costos de ajuste a los cuales debían hacer frente ciertos países durante el camino hacia la consolidación del tratado, considerando una gama de asimetrías surgidas entre las economías suscriptoras y la carencia de recursos con miras a compensar a los sectores vulnerables.

De igual manera, distintas preocupaciones fueron externalizadas por causa del eventual impacto de la desgravación arancelaria sobre los ingresos fiscales de la región. Schatan *et al.* (2008) destaca una estimación realizada por Paunovic (2005) en función de dilucidar una disminución heterogénea del ingreso fiscal en los países del istmo, correspondiendo la mayor afectación a Honduras, país el cual experimentó una pérdida del 5% de dichos ingresos. En contraposición, Costa Rica resultó ser el país con la menor afectación, sufriendo una reducción del 0,3% del PIB. Sin embargo, la incerteza acerca de los efectos del DR-CAFTA sobre algunos de los sectores más sensibles fue la constante. Sectores tales como textiles, ropa, calzado, piel, alimentos y agricultura, fueron identificados como los principales candidatos a ser perjudicados por importaciones de Estados Unidos, aunque también gozaban del beneficio de la duda ante un potencial beneficio auspiciado por un mayor acceso al mercado estadounidense. Asimismo, se estimó que el aumento en los valores de las exportaciones procedentes del istmo centroamericano a Estados Unidos podría volverse palpable en el sector textil y de confección, además de los productos de piel y azúcar cruda. Schatan *et al.* (2008) recalca los indicadores de la región con respecto a los niveles de las ventas de los países de la región centroamericana y República Dominicana hacia los Estados Unidos:

Al enfocarse en la dinámica de las exportaciones de los cinco países miembros del MCCA y República Dominicana a Estados Unidos, se percibe que durante el período 2001-2006, registraron una tasa de crecimiento promedio relativamente baja, es decir, 2,4%, promedio anual. Ello contrasta fuertemente con el 12,9% promedio anual en el período 1995-2000. El ritmo

de crecimiento de las importaciones que provenían de Estados Unidos, por su parte, descendió sólo de 8,9% al 6,5%, respecto del quinquenio anterior (1995-2000). El balance comercial de este grupo de países fue deteriorándose a lo largo del período 2000-2006, e incluso se tornó negativo en ese último año. La situación descrita resultó de la menor tasa de crecimiento de la economía estadounidense en la década de 2000 y los elevados precios del petróleo, y de la aparición de la competencia de nuevos actores tanto en el mercado de Estados Unidos como en el interior de los países (el ingreso de a la OMC le facilitó a China el acceso a todas las naciones adscritas a dicho acuerdo multilateral), entre otros elementos. (Schatan *et al.*, 2008: 27).

En esta misma línea, en una investigación de FLACSO-Brasil, se afirma que Estados Unidos entabla relaciones comerciales con los países en desarrollo. El estudio llevado a cabo destaca:

(...) la estrategia norteamericana que involucra criterios económicos, políticos y de seguridad en la elección de sus socios en el ámbito comercial. En relación con América Latina, esos acuerdos representan no solamente ganancias comerciales, sino también presencia política en la región. Se cree que la integración comercial beneficiará la prosperidad norteamericana y servirá para fortalecer regímenes democráticos y aumentar la seguridad en la región, además de comprometer el apoyo a los valores norteamericanos. Además, la integración comercial es vista como una forma de mejorar y aumentar la cooperación en otras áreas, tales como la ambiental y las iniciativas de combate al tráfico de drogas (FLACSO Brasil, 2008a: 92).

Con la llegada del presidente Barack Obama hubo esperanza de que Estados Unidos volviera a prestarle atención a la región y la celebración de la V Cumbre de las Américas acrecentó dichos sentimientos. En esa ocasión el Presidente Obama reafirmó su deseo de llevar a cabo una reestructuración de las relaciones con Cuba, así como trabajar en la reforma de inmigración. También se distanció de las tradicionales relaciones unilaterales desde Estados Unidos hacia América Latina y apoyó el fortalecimiento de la coordinación multilateral (Rojas Aravena, 2009c) (Rojas Aravena, 2009d); sin embargo, las buenas intenciones no cristalizaron en acciones concretas. Hasta el momento sólo pocas mejorías se han dado respecto a la relación entre los Estados Unidos y Cuba. Esto, aunado a la polémica Ley de inmigración de Arizona, la respuesta de Estados Unidos a la crisis de Honduras y el establecimiento de bases militares en Colombia, suscitan dudas sobre los verdaderos alcances de la administración Obama en la región, luego de su reelección para un segundo período. Por su parte, Carlos Akira De La Puente (2012), destaca que el mandatario Barack Obama ha dejado de lado las ideas que guardaba como senador federal, cuando sus posturas hacia América Latina contenían un carácter mucho más inclusivo que las evasivas que pudieron ser percibidas

durante su gestión al frente del gobierno estadounidense. De la Puente cita:

“En un artículo publicado en *Foreign Affairs* en el 2007, el entonces senador federal Barack Obama argumentaba que el fracaso de la política latinoamericana de la administración Bush se explicaba por la insuficiente intencionalidad desempeñada por Estados Unidos para proporcionar recursos en pos de recomponer las alianzas con los países de la región, al considerar que desde México a Argentina, Washington no había sido capaz de ejecutar una agenda realista en temas comunes como la inmigración, la equidad social y el crecimiento económico. Sin embargo, se podría afirmar que el actual mandatario no ha sido fiel a sus argumentos, y ha mantenido la misma lógica que su predecesor” (De la Puente, 2012. Sitio de análisis político Contexto Latinoamericano. Publicación del 3 de noviembre de 2012).

Otro factor que llama la atención, recae en las divergencias surgidas a lo interno del gobierno estadounidense con respecto a las relaciones con América Latina. Desde Washington, resultan cada vez más notorios el redimensionamiento político y la postura estadounidense sobre el precio a pagar por el abandono de América Latina; sin embargo, la principal interrogante debe enfocarse sobre lo que puede hacer que Estados Unidos vuelque su mirada hacia el sur de su frontera. Desde la perspectiva del Poder Ejecutivo, la relación con América Latina contrasta con una agenda comercial focalizada en lograr la ratificación de los Tratados de Libre Comercio con los países de la región, además del interés estratégico centrado en torno al tema energético. No obstante, los intereses energéticos de los Estados Unidos con respecto a América Latina no se basan en el tema petrolero, sino del bioenergético, aspecto que constituye un cambio sustancial en la política de Estados Unidos (Romero, 2007).

Otro de los ejemplos que denota el desinterés del gobierno de los Estados Unidos hacia América Latina durante la gestión de Barack Obama, surge con la VI Cumbre de las Américas, en la cual no hubo avances (Ramírez, 2012: 1). Aún así, cabe destacar que, a pesar del abandono de la potencia del Norte respecto a la región, esta sigue siendo la principal inversora y la destinataria más dinámica para las exportaciones de la mayoría de países de la región latinoamericana, tal y como se muestra en cuadro número 1:

Cuadro No. 1
América Latina y el Caribe:
Principales socios comerciales según subregión o país

MERCOSUR 2012 a)	CAN b) 2012	MCCA 2013 c)	CARICOM 2010 b)	MÉXICO 2013 a)	CHILE 2012 a)
Asia (30, 7%)	Estados Unidos (28, 3%)	Estados Unidos (31, 7%)	Estados Unidos (41, 5%)	Estados Unidos (78, 9%)	China (23, 9%)
Unión Europea (20%)	China (8, 5%)	MCCA (28, 6%)	Unión Europea (12, 4%)	ALADI (5, 3%)	Unión Europea (15, 1%)
TLCAN (20%)	Brasil (4,7)	Unión Europea (13, 6%)	Jamaica (5, 9%)	Unión Europea (5, 2%)	Estados Unidos (12, 1%)

a) Incluye sólo exportaciones de bienes.

b) Principales socios comerciales en exportaciones.

c) Datos correspondientes a las exportaciones durante el periodo enero-noviembre del 2013.

Nota: Los valores presentados en cada caso refieren al porcentaje de exportaciones hacia el país o la región.

Fuente: Elaboración propia a partir de: DIRECON Chile, Secretaría de Economía de México, Caribbean Trade and Investment Report (2010), SIECA, Secretaría General de la Comunidad Andina y BID.

El relativo abandono de la región por parte de Estados Unidos dio lugar al incremento de la autonomía de los países latinoamericanos. Esta autonomía se evidenció, tanto en sus políticas exteriores como en la reconfiguración del mapa político regional con el ascenso electoral al poder de gobiernos de izquierda y centro- izquierda; el cuestionamiento al Consenso de Washington y a las reformas neoliberales de la década de los noventa; el impulso a políticas neo desarrollistas; el cuestionamiento al Área de Libre Comercio de las Américas; y la búsqueda de nuevos aliados en la comunidad internacional. La relativa ausencia de Estados Unidos, así como el creciente rechazo de sus políticas unilaterales ha permitido que emerjan o se fortalezcan nuevos liderazgos en la región: México, Brasil y Venezuela. También ha sido una de las causas del surgimiento--en el marco del pos-regionalismo--de nuevas iniciativas de integración regional latinoamericana con un carácter más político y autónomo: La Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) son las principales manifestaciones de este nuevo proceso.

2.4 Recuperando los espacios multilaterales: cambio cualitativo en la Diplomacia regional

El momento histórico que define el sistema internacional posee características que generan limitaciones y oportunidades a los países latinoamericanos. Por

un lado, está el abandono de la región por parte de Estados Unidos, como se analiza en la sección anterior. Sus preocupaciones, hoy más que nunca, están alejadas de lo que ocurre en Latinoamérica. Europa, también se encuentra focalizada en sus propios procesos políticos y en procesos de ampliación de su comunidad de naciones. El resultado de ello es que la Unión Europea ampliada tiene un menor vínculo e interés hacia la región latinoamericana que en ninguna otra etapa previa. Rusia, en este contexto, está re emergiendo como actor internacional con capacidades importantes, pero sin mayores vínculos con Latinoamérica, con excepción de las posibilidades de ventas de armas. Los países de Asia-Pacífico, en particular China, están en un proceso de vinculación con América Latina que tiene como fundamento el acceso a los recursos naturales que la región puede proveerles para su desarrollo industrial y para el bienestar de su población (Carrión, 2012b: 61-78; Rojas Aravena, 2012c: 31-53). En el marco institucional global, el multilateralismo continúa en crisis, tanto en la dimensión política como en su dimensión económica y comercial. La Organización de las Naciones Unidas quedó debilitada con la política del unilateralismo radical de los Estados Unidos; las instituciones financieras internacionales están altamente deslegitimizadas, no sólo por la crisis financiera internacional, sino también como consecuencia del impacto negativo del Consenso de Washington y el fracaso de la ronda de Doha que debilita a la Organización Mundial de Comercio. La crisis financiera global y sus consecuencias locales en América Latina y el Caribe están cerrando un ciclo. Los países de la región pareciera que han comprendido que deben concertar de mejor forma sus visiones y establecer cursos de acción concordados para lograr incidir en el diseño de las nuevas reglas que reorganizarán el sistema financiero y más, en general, el del funcionamiento del sistema de relaciones globales que se caracterizará por un mayor multilateralismo (Rojas Aravena, 2012d: 32).

Las transformaciones que se observan a nivel global tienen una consecuencia importante en la forma de asociación de los países latinoamericanos. De acuerdo con Bonilla (2010), el hecho de que las economías de la región hayan dejado de ser complementarias, pasando a ser competitivas entre sí, provoca que los países se han visto forzados a asociarse bajo lógicas políticas (ya no comerciales), lo que significa un sistema multilateral distinto. Es así como adquieren fuerza iniciativas como la UNASUR, ALBA y CELAC, procesos en los que se profundizará en los próximos capítulos. Según Serbín (2011: 88-89), el regionalismo atraviesa una etapa de transición caracterizada por tres retornos fundamentales: 1) El retorno de la política; 2) El retorno del Estado y 3) El retorno de la agenda de desarrollo. Por otro lado, se debe recordar otras características

del pos-regionalismo; relacionada con un mayor énfasis en los aspectos de infraestructura, energía, comunicaciones, cooperación sur-sur, salud pública y seguridad alimentaria; otra característica importante es la relevancia de las agendas sociales con los objetivos de que las iniciativas de integración tengan un impacto en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Cabe aclarar que el hecho de que la región esté buscando asociarse a nivel político, esto no significa que haya dejado del todo de lado el eje comercial. De hecho América Latina mantiene una cantidad importante de acuerdos comerciales con socios y no socios de la región, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 2
Acuerdos comerciales regionales (bienes y servicios)
suscritos por los países miembros de la CELAC

País	Número de acuerdos notificados a la OMC	País	Número de acuerdos notificados a la OMC	País	Número de acuerdos notificados a la OMC
Antigua y Barbuda	2	Colombia	10	Nicaragua	9
Argentina	4	Cuba	3	Paraguay	4
Bahamas	2	Dominica	2	Perú	16
Barbados	2	Ecuador	3	Rep. Dominicana	3
Belice	2	El Salvador	10	Santa Lucía	2
Nicaragua	9	Grenada	2	San Cristóbal y Nieves	2
Costa Rica	11	Guatemala	9	San Vicente y las Granadinas	2
Panamá	12	Guyana	3	Surinam	2
Bolivia	3	Haití	1	Trinidad y Tobago	3
Brasil	5	Jamaica	2	Uruguay	5
Chile	24	México	13	Venezuela	3
Total	185				

Fuente: Elaboración propia a partir de *Participation in Regional Trade Agreements* (OMC, 2013).

Por ahora, tanto el pos-regionalismo como la integración latinoamericana no son una teoría de integración *per se*, la integración latinoamericana no se encuentra en una nueva etapa de su historia en sentido estricto. Este proceso, más bien, es uno de transición. La racionalidad para no considerarla como una nueva era—Sanahuja—reside en que ni UNASUR ni ALBA (a lo que cabría agregar CELAC) pueden ser consideradas como integración en el sentido clásico del término porque coexisten con acuerdos Norte-Sur (Sanahuja, 2010a: 481-482). Asimismo, el pos-regionalismo no es un fenómeno de alcance regional

sino, principalmente, una cuestión del espacio suramericano (*ibíd.*: p. 512). Pese a que México, Centroamérica y el Caribe se unieron a la CELAC, estos todavía se mantienen más apegados a los postulados del nuevo regionalismo (principalmente en lo que atañe a la relación con Estados Unidos). La integración regional se vive de manera distinta en el Norte y Sur de América. Además, las iniciativas del pos-regionalismo no son completamente homogéneas. Al comparar UNASUR y ALBA, según Serbín, una primera diferencia, es ideológica. Mientras UNASUR no cuestiona los principios de la liberalización económica ni la economía de mercado, el ALBA se basa en la oposición al libre mercado y afirma que el Estado debe asumir un papel protagónico. Según el mismo autor, también existe una diferencia en las aspiraciones de liderazgo de Brasil y Venezuela. Mientras Brasil busca consolidar su liderazgo en la región a través de una relación positiva con Estados Unidos, el ALBA se manifiesta abiertamente en contra de ese país (a pesar de que no rompe las relaciones comerciales (Serbín, 2011: 76-79; Altmann, 2011f: 85-106).

Asimismo, un último tema por tratar es la consolidación de la Diplomacia de Cumbres pues las iniciativas de integración que se abordaron en este trabajo tienen en estas sus órganos máximos de decisión. La diplomacia multilateral ha dejado de ser predominantemente parlamentaria (al estilo de la Organización de Naciones Unidas) y ha adquirido cada vez mayor importancia la celebración de Cumbres (como el G7 y el G20). Una de las razones para ello ha sido la crisis del multilateralismo parlamentario, pues este no ha resultado eficaz en la implementación de acuerdos. Naciones Unidas carece de la soberanía básica para alcanzarlo (Rojas Aravena, 1998: 214). Ante lo cual, los países—no sólo los latinoamericanos—han optado por el desarrollo del diálogo político directo (Ortiz, 2014; Rojas Aravena, 2012a). Según Francisco Rojas Aravena (2005: 49-50) la Diplomacia de Cumbres:

Se relaciona directamente con la búsqueda de una nueva manera de hacer política internacional en la era de las comunicaciones y la globalización. Es un espacio en el cual el liderazgo es asumido directamente por los Jefes de Estado por lo que se diferencia de las relaciones de carácter parlamentario que tradicionalmente asumieron los Estados para concordar acuerdos. En cambio, es una manera más informal de interacción, una forma ad hoc de multilateralismo. Es un escenario privilegiado por el nivel de quienes participan, por su focalización temática, porque crean y definen la agenda subregional y porque tienen gran capacidad para abordar temas emergentes.

Dichas cumbres varían según su naturaleza y actores invitados a participar. Rojas Aravena (2009a: 4) identifica cuatro tipos: las cumbres trans-regionales, por ejemplo, Cumbre de las Américas, Cumbre Iberoamericana, Cumbres del Foro de Cooperación Económica Asia – Pacífico (APEC), Cumbres Unión

Europea – América Latina, Cumbre América del Sur – Países Árabes, Cumbre América del Sur – África; las cumbres regionales globales como las Cumbres del Grupo de Río, Cumbre América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), Cumbres de la recién constituida Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC); las Cumbres de las macro-regiones, tal es el caso de las Cumbres del Proyecto Mesoamérica, Cumbres de la Unión Suramericana (UNASUR), Cumbres de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA), Cumbres de Petrocaribe, Cumbres de la Alianza del Pacífico Latinoamericano, Cumbres de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y las Cumbres sub-regionales: Cumbres del MERCOSUR, Cumbres de la Comunidad Andina, Cumbres del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), Cumbres de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y las Cumbres del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). Debido a que se constituyen en un mecanismo de encuentro de las y los Jefes de Estado, las cumbres ofrecen facilidades como (*ibíd*, p. 4) en primer lugar, el conocimiento directo y personal de los líderes, lo que permite el aumento de confianza entre estos; un segundo tema son las conversaciones sostenidas en estos espacios que orientan el trabajo posterior. Muchas veces en torno a las Cumbres surgen iniciativas que se convierten en programas o proyectos bilaterales de cooperación; en tercer lugar, se da una mayor incorporación de otros actores en estos procesos. A diferencia de la diplomacia tradicional que se manejaba con un alto sello confidencial, aquí organismos académicos y centros de pensamiento y acción forman parte del proceso y generan recomendaciones de políticas; en cuarto lugar, el desarrollo sostenido de estas Cumbres es lo que les permite abordar los temas que están en boga en determinado momento y que tienen gran capacidad de responder a las distintas coyunturas; en quinto lugar fortalecen la cooperación internacional, regional y bilateral; y por último, se generan espacios para una mayor participación de actores de la sociedad civil, actores empresariales, actores sindicales y organizaciones no-gubernamentales (Rojas Aravena, 2012a: 4-6).

Sin embargo, también se les ha señalado algunas debilidades como que enfatizan cuestiones de corto plazo, suelen percibirse como una photo opportunity, o turismo presidencial; su fuerte sello coyuntural las termina debilitando en el largo plazo, y la cantidad y amplitud de los acuerdos establecidos las hacen perder su principal elemento de éxito que es la focalización en temas particulares. Otro problema de la cantidad de acuerdos es que muchas de las promesas no son cumplidas lo que termina deteriorando la confiabilidad de las mismas, lo que a su vez genera un bajo grado de coordinación entre Cumbres. A esto se suma la imposibilidad de llevar los

acuerdos a la práctica como principal resultado de la escasez de organismos supranacionales que velen por su cumplimiento, y finalmente la persistencia de la desconfianza entre los mandatarios, llevando a la politización de la diplomacia por confrontaciones anteriores (Rojas Aravena, 2012a: 6-7). Pese a sus limitaciones, en el largo plazo las Cumbres contribuyen a la consolidación del multilateralismo cooperativo. Según Rojas Aravena (2005: 55) estas: fomentan la construcción de consensos, incorporan más actores al debate, promueven marcos institucionales flexibles para la participación y vinculación con diversos actores, democratizan las decisiones sobre los bienes públicos internacionales., establecen un marco conceptual que posibilita nuevos desafíos para una arquitectura global y regional, desarrollan nuevas redes de vinculación sobre temas específicos o para enlazar de manera más horizontal los distintos actores, reconocen los cambios en la soberanía e incorporan el valor de la identidad en el contexto de la interdependencia global.

Finalmente, cabe destacar que la Diplomacia de Cumbres representa un cambio cualitativo en las relaciones internacionales. Quizás, la razón principal de ello es que en estas la negociación no es un juego de suma cero. El objetivo de una Cumbre consiste en maximizar los intereses de todos para que los acuerdos sean sostenibles en el tiempo (Villagra, 2011: 150). Y es, precisamente, la permanencia en el tiempo lo que no ha caracterizado a los procesos de integración en el pasado. Estos quedan estancados; o en el mejor de los casos han sido relanzados, al mismo tiempo de que se crean procesos nuevos. Lo anterior refleja, precisamente, que no han sido establecidos con una visión a largo plazo. Habrá que esperar para analizar si las nuevas iniciativas pos-regionales lograrán este objetivo.

Consideraciones finales

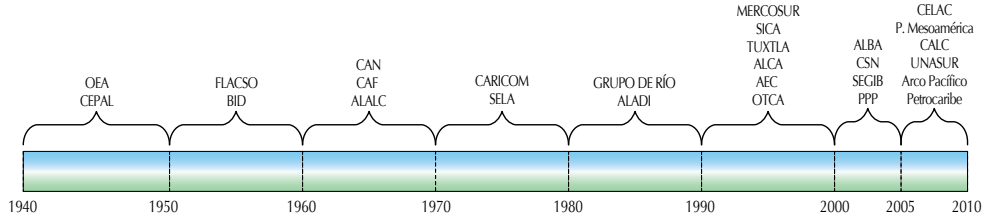
Los ideales de la gran Patria Grande de Bolívar de una región unida en una sola voz aún perduran. El vínculo directo entre la conformación de iniciativas integracionistas y la aplicación de distintos modelos de desarrollo adoptados a lo largo de la historia reciente de América Latina, muestran que cada forma de asociación y concertación se sustenta en definiciones sobre el tipo de desarrollo que se quiere alcanzar. Mismo que obedece al diagnóstico del sistema internacional y el rol que juegan los diversos actores de la región y de las potencias que inciden en ella, como fue el caso específico de los Estados Unidos. De acuerdo con estudios de la Corporación Latinobarómetro del año 2008 más de la mitad de las y los latinoamericanos apoya la adopción de políticas de integración política y económica (Latinobarómetro, 2008: 17). Lo anterior señala la importancia y la necesidad de fortalecer espacios multilaterales. Que promuevan la construcción de un sistema internacional que reduzca y ponga

límites al unilateralismo. Así como la injerencia en las decisiones esenciales de los Estados latinoamericanos, que siguen buscando integrarse en medio de recurrentes recelos de los Estados soberanos nacionales. Se busca ir más allá de una integración económica que coadyuve a la conformación de una identidad regional. Como vimos en el Capítulo 1, este trabajo promueve un tipo de análisis que diferencia los conceptos de regionalismo y regionalización. El primero asociado con un proyecto político, y el segundo vinculado con los procesos (De Lombaerde, Kochi, Briceño, 2008; Oyarzún, 2008; Rojas Aravena, 2007; Gamble y Payne, 1996; Nye, 1968; Haas, 1967: 323-325). Una visión global muestra una enorme cantidad de proyectos, cumbres y eventos en la región, con una sinergia entre lo internacional, lo regional, y lo nacional. La investigación parte del supuesto de que las naciones cooperan producto de condiciones y circunstancias (Axelrod, 1997; Stein, 1990; Keohane y Nye, 1977; Grieco, 1988). Lo que en el ámbito regional adquiere mayor poder e influencia en el sistema internacional al coordinar acciones y decisiones como una entidad política integrada. Las cinco variedades de regionalismo que identifica Andrew Hurrell se pueden encontrar con ciertos grados de expresión, y en distintas etapas de la integración latinoamericana que van desde una integración informal o regionalismo suave, la identidad o conciencia regional, la cooperación entre los Estados, la integración económica y la cohesión regional (Hurrell, 1995: 37-45).

Los procesos de integración en América Latina han pasado por diferentes etapas de expansión y crisis, ligados a los cambios en las estrategias de desarrollo. En el último medio siglo se destacan al menos tres etapas en la historia integracionista latinoamericana. Una primera etapa, que da inicio a finales de la II Segunda Guerra Mundial y se caracteriza por un fuerte impulso al desarrollo definido por las confrontaciones entre desarrollistas y estructuralistas de los años sesenta. Agitada por las crisis petroleras de finales de la década de los años setenta, esta etapa entra en su período de transición en lo que CEPAL denominó la Década Perdida por el crecimiento económico negativo y el fuerte endeudamiento de los países en desarrollo. Aunque políticamente fue importante pues se reconstituyeron los sistemas democráticos en América Latina. Los años ochentas impulsan la segunda etapa de la integración con una fuerte impronta neoliberal de políticas basadas en el Consenso de Washington. Sostuvo la idea de reducir las capacidades de los Estados en temas de políticas económicas, de inversión y de comercio, cuya consecuencia fue el debilitamiento de los Estados. Así como de los mecanismos de protección de los sectores más vulnerables, reduciendo las capacidades de las nuevas democracias, y sus posibilidades de responder a las demandas de

las grandes mayorías. En la actualidad América Latina se encuentra transitando en la tercera etapa de la integración. Más pragmática en algunos casos e ideológica en otros. Busca reponerse de viejas y nuevas fracturas, fortalecer mecanismos que permitan pasar del crecimiento al desarrollo. Esta etapa, aún en construcción, está signada por la presencia de Estados nacionalistas más fuertes. Que buscan regular los mercados y compensar a las poblaciones más pobres y vulnerables, a través de una integración política y social efectiva.

Cuadro No. 3
Línea del tiempo: Mecanismos de integración en
América Latina y el Caribe. 1940-2010³⁸



En esta historia de marchas y contramarchas de la integración latinoamericana, como un hilo conductor se tejen y destejen acuerdos. Se siguen observando encuentros y desencuentros que Alfredo Valladão denomina una nueva línea de Tordesillas³⁹, referido a la línea divisoria que demarcan una región orientada hacia el Pacífico y otra hacia el Atlántico. A esto se suma un nivel adicional de fraccionamiento en la dimensión Norte-Sur con una separación entre México, Centroamérica y el Caribe con Brasil y los países de América del Sur. La integración avanza en creación de mecanismos de resolución de conflictos y acuerdos básicos en desafíos transnacionales como pandemias, el crimen organizado. Pero también se debate en dilemas esenciales de la política exterior partiendo de premisas como la soberanía nacional en contraposición de la integración profunda. El trans-nacionalismo económico vs el desarrollo endógeno. La región como exportadora de productos primarios vs las economías de creación de valor agregado. Así como la ausencia de posicionamiento en materias de políticas globales que conduce a la ausencia de concentración en la propia región en temas globales. Es así como los procesos de integración

38 Esta línea del tiempo la desarrollamos en 2006 en la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) como parte de los trabajos de investigación sobre la cantidad, los aportes y las dinámicas de los mecanismos de la integración de América Latina y el Caribe.

39 El Tratado de Tordesillas firmado en 1494 entre las coronas castellana y portuguesa, donde los Reyes Católicos y el Rey Juan II de Portugal se ponen de acuerdo sobre qué conquistas podrán realizar ambos en relación con el mundo recién descubierto, además de repartirse los derechos de navegación y conquista del Océano Atlántico.

en los temas económicos y comerciales, siguen expresándose de manera más dinámica en acuerdos subregionales y bilaterales. Ahora bien, los países buscan concertar temas políticos, ambientales, sociales y culturales en foros regionales amplios como CELAC. Una mirada a la región en su conjunto denota las necesidades de concertación, pero a la vez las dificultades de conciliar intereses. Reiteramos que los países se inclinan a cooperar guiados por interés y circunstancias. Lo que genera por una parte que la concertación política haya tenido un rol efectivo de interlocución, a la vez que un déficit en cuanto a la acción concertada en temas políticos, económicos y comerciales. Esta carencia para encontrar mecanismos de acción, a pesar del desarrollo los nuevos múltiples foros de la integración, dificulta consolidar una perspectiva común en ciertas áreas. Entorpece transformarlas en acciones que permitan la Unidad de una sola voz y una mejor inserción de América Latina en el mundo, como hemos constatado en posiciones dentro del G20 donde México, Argentina y Brasil son incapaces de acciones conjuntas.

Los principales problemas de América Latina siguen siendo la violencia, la pobreza y la desigualdad. Indicadores de la CEPAL señalan que el 27,9% de los latinoamericanos, es decir 164 millones de personas, son pobres a pesar de los grandes esfuerzos realizados para disminuirla (CEPAL, 2013b: 12). Sin embargo, y aunque la pobreza por ingresos se ha reducido a casi la mitad en la última década en América Latina y el Caribe, no todos han logrado entrar a la clase media. La población en riesgo de caer en pobreza por falta de ingresos alcanza cerca de 200 millones de personas. Cabe entonces preguntarse ¿desarrollo económico para qué? ¿Por qué en nuestro tiempo y a pesar de los nuevos conocimientos, se mantiene la pobreza de las Naciones? Para José Figueres Ferrer, ex Presidente de Costa Rica, una manera para disminuirla en las condiciones de América Latina, era llevar a cabo un sistema Social Democrático para proveer un mínimo de bienestar a todos los miembros de una sociedad, sin abandonar el régimen de propiedad privada y sin sacrificar la libertad. En síntesis, el bienestar del mayor número en democracia. (Figueres, 1973: 23).

Al realizar una comparación entre América Latina y Europa, Ernest Haas llega a la conclusión que el interés por obtener beneficios económicos resultaban efímeros con el tiempo, si no contaban con compromisos filosóficos e ideológicos. “Un proceso político que se construye y se proyecta desde intereses pragmáticos, está destinado a ser un proceso frágil, susceptible de reversarse” (Haas, 1967: 323-325). Esta reflexión conduce a cuestionar si es ésta una de las más importantes debilidades de los mecanismos de integración latinoamericanos. La mayoría de los cuales se fundamentan en la posibilidad

de beneficios comerciales, en vez de construir procesos con consideraciones sociales y políticas más profundas.

Es en este contexto de cambios en las aspiraciones integracionistas que en el siguiente capítulo efectuaremos un estudio de tres determinados casos de mecanismos de integración y concertación: el Grupo de Río, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Donde se inicia y se pone de manifiesto la transición del regionalismo abierto hacia un regionalismo post-liberal. Cuyos elementos centrales son más políticos que comerciales. De acuerdos y consensos políticos que apuntan a la recuperación del Estado como eje articulador de un modelo de desarrollo que ubica los temas de inclusión, equidad, igualación de derechos, bienestar social, y superación de la pobreza en el centro de sus postulados. De aquí la emergencia y reemergencia permanente de un concepto de desarrollo humano como meta, como objetivo, y como visión de los procesos de integración regional. Todos aspectos recurrentes en los diferentes discursos integracionistas latinoamericanos.

Capítulo 3

Foros Políticos de Integración, Concertación: Liderazgo, confianza y legitimidad

La idea del fortalecimiento del multilateralismo ha tomado fuerza en América Latina. Aboga por la acción conjunta de los países de la región en función de evolucionar más allá de aquellos primeros modelos integracionistas que vislumbraron a lo largo del continente propuestas de uniones económicas y relaciones comerciales estables. Por el contrario, la nueva concertación de los Estados parece estar dirigida hacia la superación de los nuevos desafíos que emanan de las crisis globales. A través de sistemas coordinados que permitan una respuesta eficaz por parte de los Estados, con el objetivo de blindar a la región latinoamericana contra las amenazas transnacionales que puedan afectar el desenvolvimiento de sus naciones. El enfoque funcionalista, enmarcado en la tradición internacionalista liberal (Mitrany, 1943), así como las investigaciones sobre integración desarrolladas por Ernest Haas en los años 70, aportan generalizaciones sobre los procesos que son de gran utilidad (Haas, 1967). Especialmente en la búsqueda por explicar la relación que se genera entre los Estados y la cooperación regional de organizaciones. Sistemas y subsistemas que ayudan a describir el camino hacia la integración. Cabe mencionar que América Latina ha sido escenario de la creación y disolución, de la fundación y refundación de múltiples iniciativas integracionistas. Aquellas que han permanecido, se han ajustado a un sistema internacional en constante cambio y obedecen a un modelo de desarrollo específico, como se analizó en el capítulo 2. Muchas de ellas tienen un origen meramente político y se han constituido en espacios más flexibles de diálogo, como ha sido el caso de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Proceso que nace de la unión del Grupo de Río y la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC). El primero fue el mecanismo permanente de dialogo, consulta y concertación política fundado por México, para contribuir con los procesos de Paz en Centroamérica (Esquipulas I y II). La segunda propuesta es de Brasil para incluir los temas sociales en las agendas de la integración regional. CELAC se estudiará a fondo en el capítulo sexto de esta investigación.

En este capítulo se abordarán tres estudios de casos concretos, cuya génesis evoca coyunturas políticas específicas que han trascendido más allá de lo comercial. Entre la guerra y la paz centroamericana y la búsqueda de un espacio estratégico que una a la región de Sudamérica. El primer apartado analiza el Grupo de Río (1986) que en su momento fue el mecanismo de consulta y concertación más exitoso y de gran legitimidad a nivel regional e internacional. Surge del grupo de Contadora y la democratización en América

Latina, estableciendo un espacio que conjugó esfuerzos y capacidades para encontrar soluciones propias a las dificultades regionales. Impulsará el desarrollo independiente y sostenido de la región a través de un intenso diálogo político entre las naciones latinoamericanas y caribeñas. La segunda sección estudia el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Enmarcado en los años noventa, que fueron para Centroamérica los de la transición democrática y la normalización de las relaciones económicas y políticas consigo misma y con el mundo. La de las condiciones para alcanzar la paz (Esquipulas II, 1987), iniciar y concluir exitosamente procesos nacionales de cese de hostilidades, reconciliación y desarme en Nicaragua (1988), Panamá (1990), El Salvador (1992), y Guatemala (1996). Donde el SICA también experimenta cambios positivos reconstituido por el Protocolo de Tegucigalpa (1991) y obtuvo un nuevo marco de referencia que en 1994 fue punta de lanza en proponer temas sociales y medio ambientales a la integración económica y comercial con la promulgación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). Este nuevo marco conceptual y pragmático fue complementado con la firma de múltiples tratados como el Tratado de Integración Social (1995) y el de Seguridad Democrática (1995). Así como por el establecimiento de relaciones regionales preferenciales con Canadá, Chile, Japón, México, Colombia y un tratado de asociación con la Unión Europea que, a hoy, es el único que se ha firmado como región. No de manera bilateral como lo ha tenido que hacer la UE con otros países de América Latina. Por último en la sección tres se examina la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y su difícil, pero exitosa construcción institucional. Inicialmente respondió a un doble movimiento. Uno de carácter externo referido a los ciclos de la economía mundial y la reconfiguración del orden mundial tras los atentados terroristas del 11 de setiembre. Y otro de carácter interno caracterizado por la proliferación de proyectos, prioridades políticas y comerciales que tensionaron agendas de algunos gobiernos del Cono Sur creando estrategias conflictivas y poco complementarias. El punto de inflexión que marca el fortalecimiento del organismo vino a ser el papel relevante del Consejo de Defensa y de los órganos políticos – Cumbres de Jefes de Estado- en la resolución del conflicto entre la “Gran Colombia” (Colombia, Ecuador y Venezuela en 2008). En este apartado se hace particular énfasis en sus antecedentes inmediatos, su composición orgánica, su impacto en la estabilidad suramericana, así como los desafíos que enfrenta como una alternativa que simboliza el regionalismo posliberal, y la coexistencia con otros proyectos de integración con fuerte tinte ideológico.

3.1 De la fragmentación a la interlocución: Grupo de Río⁴⁰

El Grupo de Río es un mecanismo permanente de consulta y concertación política fundado sobre la base del surgimiento de la democracia en América Latina, generando un espacio que conjugó esfuerzos y capacidades para encontrar soluciones propias a las dificultades e impulsar el desarrollo independiente y sostenido de la región a través de un intenso diálogo político entre las naciones latinoamericanas y caribeñas (Bonilla, 2014; Rojas Aravena, 2012d y Altmann, 2012d). Este mecanismo surgió en una coyuntura especialmente difícil en América Latina y el Caribe. Aspectos de corte económico y político habían erosionado los esfuerzos de integración durante los años setenta y ochenta (Frohmann, 1998: 54). Desde el punto de vista político, los regímenes autoritarios que gobernaban a la mayoría de los países de América Latina borraron las propuestas integracionistas de años anteriores y dificultaron la búsqueda de una identidad política compartida. Ejemplo de ello es que la doctrina de la seguridad nacional, bajo la visión estadounidense, era uno de los pocos elementos que tenían en común. Desde el punto de vista económico, la crisis energética y el ciclo de endeudamiento diferenciaron los intereses económicos de los gobiernos latinoamericanos. Aunado a lo anterior, el periodo de guerra en Centroamérica,⁴¹ durante los ochentas,⁴² complicaba más la situación, debido a la influencia por parte de las superpotencias. La intervención de Estados Unidos en el conflicto y su interpretación del mismo bajo el prisma de la confrontación Este-Oeste provocó una orientación dual de la crisis centroamericana, al ser tanto un conflicto local como internacional (*ibíd*, p. 55).

Por su parte, la Organización de Estados Americanos (OEA), mecanismo llamado a responder a la crisis centroamericana, también operaba bajo la lógica de la Guerra Fría, lo que erosionó su legitimidad en la región. Como consecuencia, el tema centroamericano cayó en un estado de marginación, aunado a la pérdida de relevancia en las cumbres posteriores. Dicho efecto no parece ajeno cuando se considera que la caída del muro de Berlín en 1989,

40 Apartado realizado principalmente con base en Josette Altmann Borbón (2007) (coord.) Dossier: Grupo de Río. Cuadernos de Integración Latinoamericana. San José: FLACSO-Secretaría General.

41 El tema de la integración Centroamericana lo he abordado con mayor profundidad en el siguiente artículo: "Integración centroamericana en tiempos de revalorización de la Política"; en América Latina: Caminos de la integración regional. San José: FLACSO-Secretaría General.

42 La crisis de los ochenta y su impacto en las diferentes dimensiones de las sociedades latinoamericanas lo detállalo cuidadosamente en el libro: Josette Altmann Borbón (1998) Costa Rica en América Latina. Historia inmediata. San José-Sede FLACSO-Costa Rica, se debe revisar el capítulo dos de la publicación intitulado: "Causas, evolución y efectos de la crisis de los años ochenta en América Latina. Un análisis retrospectivo".

marcó un precedente a nivel internacional, aspecto que fue resaltado en la Cumbre de Ica del mismo año. En dicha cumbre, los presidentes resaltaron los cambios más importantes, al tiempo que palparon su deseo porque los beneficios propiciados por los efectos de la caída del muro llegaran a América Latina. Sin embargo, los esfuerzos estribaron en la evaluación de la gestión llevada a cabo los tres primeros años de trabajo del Grupo, y en la cual se llegó a la conclusión de que los Estados desarrollaron una diplomacia presidencial la cual fortaleció y sustentó la democracia, evitando la propagación de conflictos a la vez que se estimulaba la creación de políticas de integración (Milet, S.F.). De ahí que los países latinoamericanos tuvieron un incentivo para buscar mecanismos propios. La creación del Grupo de Río es un aporte propiamente latinoamericano de origen mexicano al fin de la Guerra Fría por su contribución a la pacificación de Centroamérica por evitar la intervención armada de las superpotencias en la subregión y por el establecimiento del principio de la democracia como criterio de legitimidad internacional, así como lo explica Rojas Aravena (2012b: 19):

El contexto internacional hace 20 años cuando se creó el Grupo de Río era muy distinto. Las circunstancias que enmarcaban las decisiones eran muy diferentes, primaba el conflicto bipolar de la Guerra Fría. En aquel momento los líderes de la región buscaban detener la intervención de las superpotencias en América Latina y el Caribe, en especial en la región centroamericana, donde la guerra amenazaba con desbordarse gravemente más allá del Istmo. En lo esencial, el Grupo proponía soluciones latinoamericanas a los problemas latinoamericanos.

El Grupo de Río tuvo sus antecedentes inmediatos en el Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo a Contadora. El Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela) había sido establecido en enero de 1983 con el fin de promover la paz en Centroamérica frente a los conflictos en El Salvador, Nicaragua y Guatemala (Antillón, 1997: 21). Posteriormente, en julio de 1985, Perú, Argentina, Brasil y Uruguay crearon el Grupo de Apoyo a Contadora. Sin embargo, aunque el Grupo de Contadora siempre se tuvo que enfrentar a la ofensiva diplomática, política y militar de los Estados Unidos, aunado al hecho de que México era visto como un país con aspiraciones hegemónicas subregionales en Centroamérica, la iniciativa de Contadora en el primer período obtuvo logros considerables en cinco ámbitos (*ibíd.*, p. 57): a) Los esfuerzos conjuntos para lograr la paz en Centroamérica originaron un proceso de consulta, diálogo y concertación a lo largo de un período prolongado. Esto creó un proceso de aprendizaje que funcionó para luego enfrentar otros desafíos, b) Abrió el camino para Esquipulas II, pues permitió la creación de un clima de confianza y facilitó el diálogo, c) Los objetivos,

principios y contenidos en el plan de paz de Contadora fijaron los parámetros para acuerdos posteriores, d) Al apoyar el diálogo lograron incrementar los costos políticos de las actividades bélicas. Además, contribuyeron a aislar la política de Estados Unidos, d) Buscaron separar el conflicto centroamericano de la confrontación Este-Oeste.

Al contrario, destacaron las dimensiones sociales y económicas de la guerra y los elementos de confrontación Norte-Sur que estaban en la raíz de muchos problemas centroamericanos. Estos logros también los resalta Sule (S.F.: 873), al subrayar el impacto de este grupo, no sólo a nivel subregional; sino en el ámbito mundial, debido al alcance de sus acciones:

El Grupo de Contadora rescató aquellos principios que nos son esenciales y que estaban siendo vulnerados. Y al transformarse en un lugar de encuentro no sólo evitó una guerra generalizada en el área centroamericana, sino que abrió nuevos y amplios horizontes que trascienden las fronteras del subcontinente, en la perspectiva de consolidar la paz mundial mediante una convivencia democrática que haga efectiva la igualdad jurídica de los Estados.

Los países centroamericanos firmaron, en Ciudad de Panamá, el Acta de Contadora para la Paz el 6 de junio de 1986 donde expresaron su voluntad para terminar los conflictos armados de la región y adquirieron una serie de compromisos en materia de fomento de la confianza, de reconciliación nacional, de derechos humanos, de procesos electorales y de cooperación parlamentaria, sobre asuntos de seguridad, en materia económica y social, entre otros (*ibíd*: p.10). Asimismo, los países firmantes se comprometieron a respetar los siguientes principios: la renuncia al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de los Estados; el arreglo pacífico de las controversias; la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados; la cooperación entre los Estados en la solución de problemas internacionales; la igualdad jurídica de los Estados, el respeto a la soberanía, la libre determinación de los pueblos y la promoción del respeto a los derechos humanos; el derecho a practicar libremente el comercio internacional; la abstención de realizar prácticas discriminatorias en las relaciones económicas entre los Estados, respetando sus sistemas de organización política, económica y social; y el cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas con arreglo al derecho internacional (Gobiernos Centroamericanos, 1986: 4-5), con ello Contadora se convierte en un espacio que va más allá de la negociación para cimentar las bases de un mecanismo de corte integracionista que influirá en la entorno político de Latinoamérica:

En la búsqueda del diálogo y la solución pacífica, Contadora se fue transformando en algo más que un mecanismo de negociación, porque la negociación estaba relacionada con tres aspectos básicos.

En lo militar y de seguridad, con las violaciones que se registraban al derecho internacional, al permitir el uso del territorio de un país para agredir a otro, con la carrera armamentista que ello generaba y con la presencia militar extranjera en la zona.

En lo político, con las violaciones a los derechos humanos y con las dificultades que la prolongada vigencia de regímenes dictatoriales había creado tanto para la reconciliación nacional de las distintas sociedades como para el establecimiento de instituciones democráticas

Y en lo económico social, con el atraso, la miseria, la dependencia y el estancamiento del desarrollo que caracterizaban al área y con el problema adicional de los refugiados y los desplazados como producto de los cambios políticos y de las guerras intestinas. (Sule, S.F.: 873-874).

El 18 de diciembre de 1986 en Río de Janeiro, Brasil, los Cancilleres de los países miembros del Grupo de los Ocho– los integrantes del Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo a Contadora - suscribieron la Declaración de Río de Janeiro con el fin de crear el mecanismo permanente de consulta y concertación política por medio de la realización de un proceso de consultas regulares sobre temas que afectarán e interesarán a los países miembros. La creación oficial del Grupo provocó un paso de lo centroamericano a lo realmente latinoamericano (Frohmann, 1998). Este nuevo grupo respondía al objetivo de profundizar el proceso de Contadora. También buscaba crear soluciones latinoamericanas a los problemas latinoamericanos (Rojas Aravena, 2008). En la Declaración de Río de Janeiro se señala que:

El surgimiento de la democracia en América Latina permite un intenso diálogo político en el que se reafirma la necesidad de conjugar esfuerzos y capacidades para encontrar soluciones propias a nuestras dificultades e impulsar el desarrollo independiente y sostenido en la región, nos une el propósito de fortalecer la democracia a partir de un vigoroso desarrollo económico y social de nuestra región, basado en un creciente proceso de cooperación e integración en América Latina” (Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política de América Latina y el Caribe, 1986: 1).

En la declaración también se establecieron los objetivos básicos del Grupo, entre los cuales destacan (*ibíd*, p. 1): Ampliar y sistematizar la cooperación política entre los países miembros; examinar las cuestiones internacionales de interés para los países miembros y concertar posiciones comunes sobre estos temas en los foros internacionales; propiciar soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan la región; impulsar iniciativas destinadas a mejorar, mediante el diálogo y la cooperación, las relaciones interamericanas; impulsar los procesos de cooperación e integración en América Latina y explorar nuevos campos de cooperación que favorezcan el desarrollo económico,

social, científico y tecnológico de los países miembros. En 1990 el Grupo de los Ocho adoptó oficialmente el nombre de Grupo de Río. A lo largo de los años, el mecanismo fue agregando participantes por medio de la adhesión de distintos gobiernos, hasta llegar a acoger a los miembros que se encuentran formando parte actualmente, en el cual es posible corroborar la participación de un total de 24 países. El siguiente cuadro muestra los países miembros, así como el orden cronológico de su ingreso al mecanismo:

Cuadro No. 4
Países integrantes del Grupo de Río

1986	1990	2000	2005	2008	2009
Argentina Brasil Colombia México Panamá Perú Uruguay Venezuela	Bolivia Ecuador Chile Paraguay CARICOM	Costa Rica El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua República Dominicana	Belice	Cuba Haití Guyana	Suriname

a) Participación de CARICOM se realiza en forma rotativa.
Fuente: Elaboración propia a partir de Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe-SELA (2012).

En términos de su composición orgánica, este no cuenta con una estructura institucional formal ni permanente. Su conducción corresponde a una Secretaría Pro-Témpore (SPT), la cual está a cargo de la organización de las reuniones y trabajos del grupo. Esta funciona de manera rotativa y su gestión corresponde cada año al país sede de la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno. Paz Milet, describe la composición orgánica del Grupo de Río de la siguiente manera:

Desde sus inicios el Grupo de Río se constituyó como un grupo de diálogo político y búsqueda de consensos, con bajo nivel de institucionalización. Esto en la práctica significa que la conducción de esta iniciativa es entregada cada año a un nuevo país que ejerce la Secretaría Pro Témpore, que existe flexibilización en el accionar, que todas las decisiones se asumen por consenso y que las principales instancias de concertación son las reuniones de presidentes, los encuentros de ministros de relaciones exteriores y la Asamblea General de Naciones Unidas. En ningún momento se pensó en crear una nueva institución internacional, sino generar un espacio de diálogo y consenso (Milet, S.F.: 2).

También se creó la Troika del Grupo de Río, la cual está conformada por el país sede de la SPT, el país que fungió el año anterior como SPT y el país que fungirá el siguiente año. Esta manera de funcionar le ha permitido, por un lado, ser un mecanismo flexible e informal en su funcionamiento; aunque, por

otro lado, la flexibilidad hace que sea difícil dar seguimiento a los acuerdos, los cuales no son de carácter vinculante (Ortiz, 2014). Además de la SPT, la dinámica del Grupo comprende tres niveles de diálogo: el de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros (reuniones anuales hasta que en 2007, en el marco de la XIX Cumbre Presidencial se optó por realizarlo cada dos años), el de Ministros de Relaciones Exteriores (se celebra cada año de manera ordinaria y cuando sea necesario, de manera extraordinaria) y el de Coordinadores Nacionales (desarrollado tres veces al año), quienes son los Encargados de plantear la posición de cada país ante el Grupo y de la negociación de los documentos técnicos que se adoptan, la importancia de dichos órganos ha sido señalada por Rojas Aravena (2012b: 35) al mencionar que:

Una prueba de esta importancia es el hecho de que durante el ejercicio de la secretaría pro Témproe del Grupo por parte de México, “se pronunciaron en 106 intervenciones conjuntas en Conferencias internacionales, en el Consejo de Seguridad, en todas las comisiones de la Asamblea general, en el Consejo Económico y Social (ECOSOC por sus siglas en inglés) y sus comisiones (....)

Otro ejemplo de suma importancia son las Reuniones Ministeriales que se mantienen con la Unión Europea, las cuales están institucionalizadas y se realizan anualmente.

Posteriormente, en el Acta de Veracruz, firmada por los países miembros en 1999, están contenidos los principales consensos del Grupo a lo largo de su historia. En esta, los países miembros establecieron que:

(...) La consulta y la concertación política ha sido y seguirá siendo el objetivo fundamental del Grupo de Río para propiciar soluciones propias a problemas comunes y fortalecer la presencia y capacidad de negociación de los países de América Latina y el Caribe ante la comunidad internacional (Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río 1999: 1).

También establecieron que los derechos humanos, la democracia y el desarrollo son interdependientes y aseveraron que:

(...) El fortalecimiento de la democracia, la paz y la seguridad, está íntimamente vinculado al desarrollo económico y social de nuestros pueblos. La pobreza constituye una gran injusticia social y una amenaza potencial para la estabilidad de nuestros países, y su erradicación es una necesidad global, objetiva y urgente (*ibíd*, p. 9).

De igual manera, confirmaron que la preservación de la paz en la región se sustenta:

(...) En el respeto de los principios de la libre determinación de los pueblos, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza del uso de la fuerza, la igualdad jurídica de los Estados y la cooperación internacional para el desarrollo (*ibíd*, p. 3).

Pese a que el objetivo del grupo es, principalmente de carácter político y diplomático, el Acta de Veracruz también hace referencia a temáticas económicas, acordando los Jefes de Estado que: “la integración regional es un compromiso político de capital importancia y un objetivo fundamental y permanente de la estrategia económica de nuestros países” (*ibíd*, p. 8). En esa misma línea, también decretaron que: “la integración de nuestras economías impulsa el desarrollo social y económico y facilita el logro de un mejor nivel de bienestar para nuestros pueblos” (*ibíd*, p. 8). Asimismo, cabe destacar que desde el punto de vista de la integración regional el Grupo de Río no ha buscado competir con los otros mecanismos de integración. Este nació como un proyecto latinoamericano que buscaba estructurar en lo político y estratégico una visión compartida-mas no competitiva- entre subregiones, con el fin de actuar en bloque en foros internacionales y tener una mayor incidencia (Rojas Aravena, 2008), de la misma forma, tanto el Grupo de Río como sus antecesores: Grupo de Contadora y de Apoyo a contadora, incidieron, con su accionar, en el Derecho Internacional al participar, de manera protagónica, en los procesos de paz regionales.

El Grupo de Río surgió de la fusión del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo a Contadora. Este mecanismo de interlocución y concertación política ha sido uno de los instrumentos más efectivos desarrollados por los países de América Latina y el Caribe para impulsar sus intereses y para impedir la intervención militar en la región. Facilitó los procesos centroamericanos de paz como los de Esquipulas I y II, y los Acuerdos Nacionales que posibilitaron la paz en los países con guerras civiles.

El grupo de contadora y de Apoyo a Contadora primero, y luego el Grupo de Río, contribuyeron de manera esencial a la consolidación de principios del Derecho Internacional y su aplicación (Rojas Aravena, 2012c: 174).

En la mencionada acta se evidencia el interés porque el Grupo de Río trascienda el ámbito político y alcance áreas vitales de la sociedad latinoamericana en aras del fortalecimiento de los sistemas democráticos regionales:

(...) Un propósito prioritario de los gobiernos de los países del Grupo de Río es fortalecer la cooperación de los países de América Latina y el Caribe en la búsqueda de un proyecto común de desarrollo sustentado en la iniciativa y capacidades propias y el fortalecimiento de la identidad cultural y para enfrentar el desafío de lograr la equidad y la justicia social (Jefes de Estado y de Gobiernos del Grupo de Río, 1999: 9).

A tono con los consensos enunciados en el Acta de Veracruz, los principales temas que se han trabajado a lo largo de la existencia del Grupo son: fortalecimiento de la democracia; respeto a los Derechos Humanos; fortalecimiento del multilateralismo; rechazo a la adopción de medidas

unilaterales; desarrollo sostenible; cooperación internacional y prevención y atención de desastres naturales; tecnologías de la información y de las comunicaciones; lucha contra la pobreza y el hambre; partidos políticos en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática; financiación para el desarrollo; entre otros (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2012). Cabe decir, que a lo largo de sus 25 años de historia el mecanismo ha tenido tanto fortalezas como debilidades.

No obstante, al cumplirse 20 años de su creación, Francisco Rojas Aravena, Secretario General de FLACSO, señalaba que el trabajo del Grupo de Río había sido un proceso de luces y sombras (Rojas Aravena, 2008), siendo su principal logro el mantenimiento de la paz y la estabilidad democrática. Cito como ejemplo de ello el trabajo del Grupo de Río en el descalamamiento de las tensiones entre Ecuador y Colombia en la XX Cumbre Presidencial del Mecanismo, en marzo de 2008. La acción de espacio de concertación que tomó el grupo de Río ante este conflicto revalorizó su labor.

Más de dos décadas de trabajo, de reflexión y concertación para enfrentar los desafíos de América Latina y el Caribe produjeron resultados positivos, aunque también se manifestaron debilidades. Fue un proceso de luces y sombras. El logro más significativo fue el mantenimiento de la paz y la estabilidad interestatal, sobre las soluciones propias a los problemas de la región.

También su contribución a la estabilidad democrática y las medidas para impulsar el desarrollo (Rojas Aravena, 2012b: 19).

Con el objetivo de lograr resultados similares ante eventuales situaciones de la misma naturaleza, bajo la presidencia Pro témpore de México, se acordó activar un dispositivo de 12 horas, que sería habilitado en momentos donde algún tema de carácter urgente requiriera de una acción o una posición concertada del Grupo de Río (Zabalgoitia, 2011). Gracias a este fue posible que se realizara una Reunión Extraordinaria del Grupo de Río en junio de 2009, para tratar el tema del golpe de Estado en Honduras, donde los países miembros condenaron lo ocurrido en Honduras y respaldaron al ex Presidente Manuel Zelaya (2006-2009) solicitando su inmediato regreso al cargo, a quien reconocieron como el gobernante legítimo. Por otro lado, entre los puntos débiles del Grupo de Río se destaca su imposibilidad de no lograr construir una única voz regional para posicionarse frente a los problemas globales. Lo anterior se podría explicar por la débil voluntad política para expresarse de manera constante y consistente. El creciente nacionalismo de la región, la competencia por el liderazgo y la desconfianza explican esta deficiencia, tal y como lo explica Rojas Aravena (2012b: 19):

No obstante, frente a la emergencia de nuevos temas en el contexto de la globalización y de un mundo unipolar en lo militar, no se alcanzó la meta de tener una sola voz en los asuntos mundiales. La intervención en Irak dividió

a la región y se perdió una posibilidad de una mayor incidencia en asuntos globales vitales. Así mismo, ha encontrado dificultades para organizar las propuestas de integración que surgen desde las diversas subregiones. Pese al diálogo, las desconfianzas históricas y recientes pesaron a la hora de avanzar de manera más decidida.

A pesar de ello, y a 20 años de su nacimiento, el Grupo de Río poseía la posibilidad de constituirse en el gran referente político-estratégico regional fundado en cinco elementos centrales (*ibíd*, p. 81): Establecerse en un espacio privilegiado para la consulta, coordinación y concertación política de América Latina; estar conformado por más de 20 países, que en su momento lo hizo la iniciativa con más alta representatividad, otorgándole mayor legitimidad a sus acuerdos; la reiteración (hecha en 2007) de los compromisos con los consensos políticos y principios señalados en el Acta de Veracruz de 1999; la existencia de una misión definida y delimitada, a diferencia de los mecanismos de integración subregional y poseer el reconocimiento y la experiencia necesaria como actor internacional para impulsar un diálogo orientado a la acción para el mejoramiento de la situación política, social y económica internacionales. Estas oportunidades a concluir que:

“El Grupo de Río se ubica como el gran marco de cooperación político-estratégica en la región, con capacidad de interlocución global, por sobre las iniciativas subregionales. Con ello podrá poner el énfasis en la agenda regional. Desde ella podrá contribuir a la profundización de la integración fundada en la cooperación, la complementariedad y la solidaridad” (Rojas Aravena, 2012b: 84).

Sin embargo, un proceso paralelo cambiaría el rumbo de esa iniciativa. A partir de 2008, con el impulso de México de crear un organismo regional latinoamericano, y con la organización del Brasil de la I Cumbre de América Latina y el Caribe para la integración y el desarrollo (CALC), en diciembre de 2008, la discusión en torno del papel del Grupo de Río fue uno de los temas centrales y básicamente giró en torno a la posibilidad de que este mecanismo fuera absorbido por la nueva entidad regional.⁴³ En febrero de 2010 se llevó a cabo la XXI Cumbre del Grupo de Río, simultáneamente con la II Cumbre CALC y la llamada Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe. En esa ocasión, se acordó la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), cuyo lanzamiento oficial sería en una próxima Cumbre. Fue entonces en la I Cumbre de la CELAC, celebrada en Venezuela en diciembre de 2011, que los mandatarios y mandatarias latinoamericanos y caribeños acordaron:

43 Para más información sobre la creación del mecanismo, así como de su trayectoria puede consultarse el sitio Web de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México: <http://www.sre.gob.mx/>

“Reafirmar que el propósito común de integración, unidad y cooperación dentro de la CELAC se sustenta en los acervos heredados por los principios compartidos y consensos adoptados en la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre la Integración y Desarrollo (CALC) y el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política Grupo de Río, que luego de su fructífera labor cesan formalmente en sus acciones y dan paso a la CELAC” (Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, 2011a: 11).

Con esto el Grupo de Río como tal desaparecería y sus funciones, acciones y espacios de discusión pasan a formar parte de la CELAC. Habrá que esperar un período mayor para determinar si este fue un paso positivo o negativo para la integración regional. Al tema de la CELAC retornaremos en uno de los próximos capítulos, pero por ahora podemos realizar un balance breve del Grupo de Río. Este ha tenido diferentes prioridades relativas a lo largo del tiempo: entre 1983 y 1986, la búsqueda de un acuerdo pacífico y negociado en Centroamérica; a finales de los años 80, la consolidación del proceso democratizador en el hemisferio y, finalmente, después de 1990, un esfuerzo conjunto para una participación más exitosa en la economía mundial (Frohmann, 1998). Al analizar su historia, Alicia Frohmann propuso la hipótesis de que el proceso de concertación del grupo fue un paso necesario e indispensable para el desarrollo de la integración en el campo económico. Según esta autora, aunque el Grupo no tuvo un rol protagónico en el desarrollo del proceso de integración económica de los noventa, sí fue una instancia crucial en abrir los espacios de diálogo, confianza y credibilidad necesarios para avanzar en la integración de las economías (ibíd, p. 63). Paz Milet también se apoya en Frohmann bajo la línea de destacar los puntos álgidos que derivan en el escaso protagonismo del Grupo de Río. Milet (S.F.) destaca:

“Con posterioridad, como lo señala Alicia Frohmann, la temática de las cumbres ha estado centrada en incrementar la competitividad de la región en el escenario económico internacional. En esto ha existido coincidencia con otras instancias a nivel regional, y en la práctica, a pesar de que el Grupo se convirtió paulatinamente en un mecanismo de interlocución para los diálogos que sostiene América Latina con otras regiones del mundo y con países que tienen significación especial para el área, se observa en general una falta de agenda y que el proceso se ha ido debilitando en el tiempo”. (Milet, S.F.: 4).

Considero que esto último refuerza la importancia dada a la integración política como condición para avanzar en los otros aspectos de la integración y no sólo aplica al Grupo de Río, sino también a los otros procesos de integración.⁴⁴ Sin embargo, en el caso preciso del Grupo de Río, es posible

44 Autores como Viera (2005); Schmitter (2004, 1970); Keohane y Nye (1977) explican la secuencia de eventos desde la formación, fortalecimiento y estabilización de los procesos de integración incorporando variables complementarias como las élites, la presión externa, cambio de un tipo de liderazgo a otro, o la emergencia de nuevos actores estatales o no estatales.

enfocar un par de conclusiones sobre los elementos vitales en el desarrollo del mecanismo:

“El análisis de las temáticas abordadas por el Grupo de Río permite efectuar una serie de conclusiones. Primero, que a lo largo de sus quince años de existencia esta iniciativa ha pasado de una focalización inicial en temas de seguridad y de fortalecimiento de la democracia, hacia una centralidad en los temas económicos. Fundamentalmente, hacia la construcción de una estructura financiera más justa.

Segundo, se aprecia la carencia de una agenda y un desgaste de este proceso, no obstante, haberse consolidado el Grupo como el principal mecanismo de articulación política de la región. De hecho es un actor fundamental en la representación de ésta ante Naciones Unidas” (Milet, S.F.:10).

Es por todo lo anterior, que independientemente de la importancia que con razón se atribuye a las agendas complementarias de competitividad, de innovación y de apoyo al libre comercio en la mayor parte de los países de la región, resulta necesario enfatizar que la integración como objetivo histórico no puede y no debe ser equiparada con los procesos de apertura comercial. En el largo plazo, la apertura sólo tiene sentido si está basada en el efectivo diálogo político; en un conjunto de entendimientos compartidos, sustentados en una adecuada normativa, acompañados por una mínima estructura institucional, y en el afianzamiento de una confianza recíproca (Rojas Aravena, Altmann Borbón, y Beirute Breal, 2012).

3.2 Retomando el camino después de la guerra: Sistema de Integración Centroamericana (SICA)⁴⁵

Sus raíces se ubican en la renovación de un proceso cuyos antecedentes están en la década de los cincuenta. El 14 de octubre de 1951, en San Salvador, en el marco de una reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países centroamericanos, se produjo la firma de la Carta de San Salvador, la cual dio origen a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) (SICA, 2013), estableciendo que:

“Las Repúblicas Centroamericanas, partes disgregadas de una misma nación, permanecen unidas por vínculos indestructibles (...) que para el desarrollo progresivo de sus instituciones y la solución común de sus problemas, es indispensable la cooperación (...) que es necesario eliminar las barreras artificiales que separan a los pueblos centroamericanos y lograr la voluntad conjunta de resolver sus problemas y defender sus intereses, mediante la acción colectiva y sistematizada...” (Gobiernos Centroamericanos, 1951: 1).

45 Este apartado se basa principalmente en la investigación que realicé en Josette Altmann Borbón (ed.). (2007). *Dossier: Desafíos de la integración centroamericana. Cuadernos de Integración Latinoamericana*. San José: FLACSO-Secretaría General.

Posteriormente, en 1962, los gobiernos suscribieron un nuevo documento también denominado la Carta de San Salvador para profundizar este proceso de integración (SICA, 2013). La creación de la ODECA jugó un papel importante en el proceso de integración al abordar temas como la unificación de los procesos aduanales y del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana (1958), antecedente del Tratado de Integración Económica Centroamericana (1960), donde se creó la figura del Banco de Integración Económica (BCIE) (SICA, 2012).

La guerra entre El Salvador y Honduras—“La Guerra del Fútbol”—detuvo el proceso. Luego las guerras en Centroamérica retrocedieron cualquier avance. Habría que esperar a la suscripción de los Acuerdos de Paz de Esquipulas I y II para que cualquier discusión en torno a la integración pudiera ser retomada. Estos acuerdos abrieron un proceso hacia la transición democrática centroamericana (Rojas Aravena, 2010b; Rojas y Solís, 1994). En Esquipulas II, en la sección sobre cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo; se estableció un fuerte vínculo entre democracia, crecimiento económico y cohesión social que permitió avanzar en las áreas de estabilidad política, económica y social, apertura comercial y comercio intrarregional, ello sentaría las bases de la firma del Protocolo de Tegucigalpa en 1991 (SICA, 2013). Este protocolo fue adoptado en el contexto de la preeminencia del regionalismo abierto. Esta reforma permitió una nueva base institucional para que durante toda la década de los noventa se firmaran una serie de acuerdos que fueron sumando para que en Centroamérica se facilitara un modelo de integración abierta, enfocado hacia una creciente apertura a los mercados internacionales y que permitiera ampliar los espacios económicos e incrementara el comercio intra-regional y el desarrollo de las economías de escala que permitiera a los países del Istmo una inserción más competitiva en los mercados internacionales. Sin embargo, el Protocolo trascendía a los aspectos meramente económicos. Según este, el objetivo fundamental del SICA es la realización de la integración del istmo para constituirlo como región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

Entre sus propósitos específicos están: a) Consolidar la democracia y fortalecer sus instituciones sobre la base de la existencia de Gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto, y del irrestricto respeto a los Derechos Humanos, b) Concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico de armas, c) Alcanzar

una unión económica y fortalecer el sistema financiero centroamericano, d) Fortalecer la región como bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía internacional, e) Reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional, f) Promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados miembros y de la región en su conjunto (Gobiernos Centroamericanos, 1991: 1-2).

Es así como a inicios de los años noventa, y después de los arduos esfuerzos por restablecer la paz en Centroamérica, cuando los Estados centroamericanos deciden relanzar el proceso de la integración centroamericana, esta vez con el objetivo principal de conservar la reciente paz alcanzada en la región (Blanco, 2014: 75).

Los firmantes originales fueron Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Posteriormente, se adhirieron Belice como miembro pleno y República Dominicana como Estado asociado, conformando así una estructura compleja integrada por: La Cumbre de Presidentes, la Reunión de Vicepresidentes, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo, La Secretaría General, el Parlamento Centroamericano, la Corte Centroamericana de Justicia y el Comité Consultivo. En sus inicios uno de los acuerdos más importantes fue la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) firmada en Guácimo, Costa Rica en 1994. La ALIDES contempló compromisos regionales en dos áreas fundamentales: legislación ambiental y recursos naturales, así como la legislación que reglamenta las evaluaciones de impacto ambiental, agua, energía, control de contaminación y desarrollo fronterizo, constituyéndose, en su momento, como una iniciativa de importante proyección internacional por plantear un desarrollo novedoso y sustentable. Otros acuerdos de relevancia son el Tratado de Integración Social (San Salvador, 1995) y el Tratado de Seguridad Democrática (San Pedro Sula, 1995). Uno de los principales aportes de la ALIDES fue el trascender a los aspectos meramente ambientales y concentrarse en el contexto más amplio dentro del cual se enmarcan los fenómenos ecológicos. La Alianza tomaba en cuenta que el desarrollo sólo sería posible al considerar de manera conjunta las variables económicas, políticas, sociales y ambientales. De ahí que en la Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, celebrada en Managua, Nicaragua, en 1994, los Jefes de Estado centroamericanos aseveraran que:

“La democracia y el desarrollo económico y social, no son sostenibles si no se conserva el medio ambiente y los recursos naturales. Todo lo cual reitera que el aporte de este enfoque del desarrollo sostenible es precisamente el énfasis en la necesidad de hacer esfuerzos simultáneos por lograr democracia,

crecimiento económico con equidad, desarrollo social y manejo sostenible de los recursos naturales y el mejoramiento de la calidad ambiental” (Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, 1994: 5).

En esta misma reunión, los Jefes de Estado centroamericanos adoptaron el siguiente concepto de desarrollo sostenible:

“Desarrollo sostenible es un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo y que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región. Este proceso implica el respeto a la diversidad étnica y cultural regional, nacional y local, así como el fortalecimiento y la plena participación ciudadana, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, sin comprometer y garantizando la calidad de vida de las generaciones futuras” (Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, 1994: 5).

Para lograr este desarrollo, en la citada cumbre también se acordaron los principios fundamentales de la ALIDES: el respeto a la vida en todas sus manifestaciones; el mejoramiento de la calidad de la vida humana; el respeto y aprovechamiento de la vitalidad y diversidad de la tierra de manera sostenible; la promoción de la paz y la democracia como formas básicas de convivencia humana; el respeto a la pluriculturalidad y diversidad étnica de la región; el logro de mayores grados de integración económica entre los países de la región y de estos con el resto del mundo; y la responsabilidad intergeneracional con el desarrollo sostenible (*ibíd.*, pp. 2-4). La década de los noventa fue compleja en Centroamérica, pero hubo importantes avances. La restauración de la democracia en la región tuvo como resultado el que, para los años noventa, todos los países centroamericanos contaran con gobiernos civiles, democráticamente electos, y con altos grados de legitimidad. De esta manera se dió una reducción en el gasto militar, por un lado, mientras que por el otro se facilitó en todos los países del Istmo la creación de organismos como las Defensorías de los Habitantes, que velaran por la protección de los derechos humanos de la ciudadanía (CEPAL y SICA, 2004).

No obstante, aún persisten importantes desafíos políticos en la región. En términos coyunturales, Nicaragua y Costa Rica están enfrentadas en los tribunales internacionales y foros regionales (Corte Internacional de Justicia de La Haya y la Organización de Estados Americanos, por mencionar los principales) por problemas fronterizos a causa de la disputa por Isla Calero. Honduras vive todavía los efectos del golpe de Estado (2009), a pesar del acuerdo entre el presidente Lobo y el Ex presidente Zelaya que han permitido que ese país se reincorpore de nuevo a la OEA (2011) foro del que fue expulsado luego del golpe, este país aún tiene pendientes las denuncias surgidas de

organismos internacionales por violaciones de Derechos Humanos; por su parte, Guatemala sufre los efectos negativos de la violencia, la delincuencia y el crimen organizado, entre otros, por las guerras fallidas contra los carteles de la droga en México. Los problemas en torno a la gobernabilidad y la estabilidad del sistema político centroamericano señalan que, aunque éstos ya no pasan por la amenaza militar, los regímenes democráticos de la región enfrentan una serie de nuevos desafíos⁴⁶ que, de acuerdo con datos del Banco Mundial, se pueden señalar como fuertes debilidades en ámbitos relacionados con el imperio de la ley, la efectividad de los gobiernos y la corrupción (CEPAL y SICA, 2004); así como un constante crecimiento de la desigualdad social:

En estos años la región ha transitado –para bien– de la guerra a la paz, pero sin haber logrado enlazar con igual éxito las iniciativas de desarrollo social. Lejos de haber mejorado, las situaciones de pobreza, desigualdad y exclusión siguen siendo tremendas en la región, pese al cese de la inestabilidad política y al hecho de que durante los años noventa y parte de la actual década ha habido una reducción de la misma (Altmann, 2012c: 105).

La democracia en Centroamérica es todavía demasiado formal y las estructuras de poder no han sido modificadas sustantivamente, pese a que en los Acuerdos de Paz de Esquipulas II, firmados en la Segunda Cumbre de Presidentes Centroamericanos el 7 de agosto de 1987 en Guatemala, se conceptualizó el proceso de democratización como:

“El establecimiento o perfeccionamiento de sistemas democráticos, representativos y pluralistas que garanticen la organización de partidos políticos y la efectiva participación popular en la toma de decisiones” (Gobiernos Centroamericanos, 1987: 3).

Aún ahora, los organismos públicos de control del Estado siguen siendo débiles a nivel institucional, lo que se traduce en falta de capacidad técnica, limitados recursos financieros, duplicidad de roles en la función pública y vacíos legales para señalar responsabilidades. A este respecto, en la sección 9 de Esquipulas II sobre cooperación, democracia y libertad para la paz y el desarrollo, se estableció un fuerte vínculo entre democracia, desarrollo, crecimiento económico y cohesión social (*ibíd.*, p. 6). Esto, si bien permitió avanzar en las áreas de estabilidad económica, apertura comercial y una fuerte reactivación de la integración económica regional, no logró impulsar una economía de bienestar que permitiera un clima de libertad para garantizar

46 Los nuevos desafíos que enfrenta el SICA los he abordado en la publicación: “Integración Centroamericana en tiempos de revalorización de la Política”; en: Altmann Borbón, Josette (2012) *América Latina: Caminos de la integración regional*. San José, C.R.: FLACSO. En la misma identifiqué cinco principales desafíos de este sistema de integración, a saber: a) Falta de voluntad política y un escenario agitado, b) Problemas con el logro de acuerdos y consensos comunitarios, c) Las asimetrías entre los países y la división de la región, d) Fortalecimiento de la integración social.

que los países de Centroamérica pudieran adoptar una serie de acuerdos que propiciaran el desarrollo para alcanzar sociedades más justas, igualitarias y libres de miseria. En el nivel político-institucional, el SICA también enfrenta una serie de retos que tienen que ver con el logro del consenso y de acuerdos de corte comunitario. En este sentido, el marco jurídico y político debe ser mejorado con el fin de que cada acuerdo sea suscrito y ratificado por todos los Estados miembros.

De igual forma existen dentro del SICA, instituciones débiles y sin posibilidades de que sus acuerdos sean vinculantes, como son el Parlamento Centroamericano, al cual no pertenece Costa Rica, y la Corte Centroamericana de Justicia, de la cual ni Costa Rica ni Panamá forman parte. Incluso, el gobierno del presidente de Panamá, Ricardo Martinelli, está intentado retirar a su país del PARLACEN. Este tipo de situaciones dificultan los avances que pueda tener el sistema de integración, puesto que las medidas tomadas por este tipo de órganos son de alcance medio por haber países que no se encuentran suscritos a ellos, y, que por tanto, no tienen responsabilidades con respecto a los mismos (Santamaría, 2003), incidiendo así en la dificultad para lograr posiciones comunes respecto a diversos temas; o bien, legitimidad institucional en la resolución de conflictos entre los estados miembros; tal y como lo explica Altmann (2012: 116-117c):

La existencia de acuerdos e instituciones en donde no estén incluidos todos sus miembros refleja la falta de logro de consenso entre los países miembros, en la medida en que posiciones muy distintas entre unos y otros en relación con ciertos temas no logran resolverse. No obstante, lo esencial para la institucionalidad centroamericana es consolidar su legitimidad y mecanismos de transparencia a lo interno de las propias instituciones, para impulsar y decidir en forma vinculante.

(...) La falta de decisiones vinculantes es uno de los principales problemas de la integración, pues no se ha creado aún una forma efectiva de lidiar con los conflictos. Dos hechos recientes manifiestan esta debilidad: El Golpe de Estado en Honduras y el conflicto entre Costa Rica y Nicaragua por Isla Calero.

Las negociaciones políticas han sido, hasta el momento, de corte intergubernamental (CEPAL y SICA, 2004). Es decir, han dependido del acuerdo entre los diferentes gobiernos de los países miembros, lo cual implica que no existe un peso considerable en los órganos de tipo comunitario, ni en los acuerdos de corte supranacional, ni existen niveles profundos de integración. Otro reto al que se enfrenta el SICA en el campo de lo político-institucional tiene que ver con la cantidad de órganos e instituciones con las que cuenta. Actualmente el SICA tiene ocho órganos, diez secretarías, veinticinco instituciones especializadas. En esta área se hace necesario

fortalecer la coordinación y reducir la dispersión, teniendo especial cuidado con la efectividad, necesidad y capacidad de acción de ciertos organismos e instituciones (Santamaría, 2003).

Pero además, no sólo no hay voluntad política para ceder autoridad al SICA, sino que de suceder esto, el propio discurso sugiere que el mismo organismo no estaría en capacidad de responder adecuadamente a ello. Es un círculo vicioso en donde los gobiernos no ceden autoridad a la institucionalidad de la integración, que a su vez debilita a las instituciones, que a su vez tratan de operacionalizar el sistema sin mucho éxito (Altmann, 2012a: 117).

Los persistentes desafíos en la arena política contrastan marcadamente con un mayor dinamismo en las áreas económica y comercial. El comercio a nivel interno del Mercado Común Centroamericano (MCCA) ha tenido mucha importancia en la subregión, desde la creación del mismo, en 1960, con excepción del periodo 1980-1985. Asimismo, durante más de 11 años comercio experimentó un crecimiento sostenido que sólo se vio interrumpido en el 2009 cuando cayó un 18,3%. Sin embargo, volvió a incrementarse un 11,9% en 2010 (SIECA, 2011) y creció levemente, 0,6%,⁴⁷ para el año 2013, posicionando a Centroamérica como el segundo destino de las exportaciones regionales (SIECA, 2012). El aumento en el comercio intrarregional tiene relación con los avances que en este sentido se han logrado en el sub-esquema, siendo uno de los más importantes la conformación de una unión aduanera, cuya cobertura de universo arancelario es muy amplia (95,7%) (SIECA, 2010).

El dinamismo del comercio intrarregional ha traído beneficios al sub-esquema debido a las numerosas empresas centroamericanas que tienen operaciones relacionadas directamente con éste, de las cuales, aproximadamente, un 75% son pequeñas y medianas empresas, lo cual deriva en fuentes de trabajo y el impulso a una nueva clase empresarial, entre otros. No obstante los resultados positivos en materia de comercio intrarregional señalados, éste no ha sido igual para todos los países. Por ejemplo, para el 2012, Guatemala (35,6% del total) fue el mayor exportador, y El Salvador el mayor importador (representando el 25,3% de la totalidad de importaciones regionales); por su parte, Nicaragua es el que menos vende a la región son los que menos vendieron en la región y Costa Rica es el que menos compras realizó en Centroamérica (SIECA, 2012: IX) (ver Cuadro número 5):

47 Según el *Informe Anual de Comercio Exterior Centroamericano 2012* (SIECA, 2013: viii) las exportaciones a la región mostraron una tasa de crecimiento sostenida del 11,2% para el periodo 1960-2012; mientras que las importaciones desde la región experimentaron un crecimiento equivalente al 11,0% para el mismo periodo.

Cuadro No. 5
Comercio intra-MCCA (porcentaje de participación)

País	Comercio intra-regional	
	Exportaciones (FOB)	Importaciones (CIF)
Costa Rica	20,0	11,5
El Salvador	26,6	25,3
Guatemala	35,6	21,4
Honduras	10,9	24,9
Nicaragua	6,9	16,9

Fuente: Elaboración propia a partir de SIECA (2012: IX).

Cabe destacar que los actores centrales en este dinamismo han sido las empresas transnacionales y los grupos regionales de poder económico, propiciando una integración de hecho, o real, más que una integración oficial, o formal (Segovia, 2006). En 2006, Alexander Segovia escribía que el proceso de integración centroamericana se había fortalecido en los últimos 15 años por el aumento del comercio intra-regional, mayores inversiones intra-centroamericanas e internacionales de los grupos económicos centroamericanos y de las empresas transnacionales. El autor establecía que:

La integración económica de los últimos 15 años no responde, como la de la década de 1960 a una política de integración impulsada por los gobiernos ni a la institucionalidad de la misma integración, plasmada en acuerdos formales, sino que más bien obedece a las acciones individuales de los empresarios nacionales y extranjeros y, en general, a las iniciativas de la población centroamericana y de algunos gobiernos locales (Segovia, 2006: 520).

La orientación hacia afuera de los noventa y el rol que el Estado asumió en ese modelo propició esta situación. Correspondió a este las privatizaciones, la liberalización económica y la desregulación económica, en un ambiente económico que atrajo una mayor presencia de las empresas transnacionales en la región.⁴⁸ Asimismo, el proceso se vio fortalecido por el retorno gradual de la paz y el fortalecimiento democrático en el istmo, motivando la atracción de capital extranjero (*ibíd*, p. 545). De la misma forma, la globalización también contribuyó a que los mismos grupos centroamericanos -ante un doble proceso de competencia internacional y de estrechez de mercados locales- expandieran sus actividades más allá de las fronteras nacionales (*ibíd*, p. 521). El resultado -y ante el paulatino repliegue del Estado- fue que cada vez más estos grupos fueron adquiriendo mayor influencia económica e incluso política. Según Segovia, un impacto positivo de esta influencia es la mayor competitividad que

⁴⁸ El marco teórico del regionalismo abierto se aplica al proceso de integración centroamericana en la década de los 90, conciliando libre comercio e integración, condición que permite a la subregión avanzar a distintas velocidades en diversos frentes.

imprimen en el proceso de integración y el hacer la región más atractiva para la inversión extranjera. No obstante, establece que también han influenciado negativamente en los indicadores sociales de los países del istmo porque este proceso de crecimiento concentró la riqueza en pocas manos (*ibíd*, p. 577).

Otro resultado negativo de esta forma de apertura comercial es que, producto de la reestructuración de la oferta exportable se incrementaron las importaciones. Según datos de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), en 2013 –en Centroamérica, incluyendo a Panamá– registró exportaciones por US\$ 27.611 millones, mientras que las importaciones fueron de, aproximadamente, US\$ 64.759,9 millones (SIECA, 2013). El notable déficit en la balanza comercial de la región se explica por el hecho de que el proceso de reestructuración de la oferta exportable ha venido acompañado de una clara dependencia de las importaciones, tanto los productos generados bajo la modalidad de maquila como aquellos con componentes importantes de conocimiento (como en el caso de las exportaciones de INTEL en Costa Rica) e incluso el turismo, dependen en gran medida de las importaciones con mayor valor agregado respecto a las exportaciones centroamericanas (CEPAL, 2006). Esta reestructuración ha transformado el rol de la subregión en los procesos productivos mundiales en donde se deja la especialización de aquellos procesos nacionales que llevan a productos finales -como en los tiempos de la economía agropecuaria- y se pasa a ser parte de un proceso multinacional de producción integrado (incorporación a las cadenas globales de valor). Si se compara el monto total recibido por las remesas con la inversión extranjera directa (IED), se podría suponer que el déficit comercial de algunos países se está financiando con la “exportación” de seres humanos. El total de IED en 2012 fue de US\$5.807 millones. Y sin considerar a Costa Rica (para este año atrajo el 39% del total regional-sin incluir Panamá), este disminuiría a US\$ 3.542 millones de acuerdo con el Informe de Coyuntura Económica (SIECA, 2013).

Cabe señalar que las remesas recibidas en 2012 por los cinco países de la región alcanzó los US\$ 8.973,4 millones aproximadamente, superando por mucho la llegada de capital de inversión. Así mismo, sigue habiendo una marcada dependencia al mercado de Estados Unidos, lo que lleva, necesariamente, a abordar el tema de las diferencias en la forma de inserción internacional presentes en el Istmo.

El Proyecto del Estado de la Región indica que en Centroamérica es posible distinguir dos estilos de inserción en la economía internacional. Primero, una inserción internacional de bajo nivel tecnológico basada en la agro-exportación y la industria de maquila textil; altos volúmenes de emigración y

flujo de remesas; poca capacidad de atracción de inversión extranjera; nivel exportador bajo o intermedio con fuerte peso del mercado centroamericano; así como magros resultados económicos y sociales. Una segunda que combina la inserción internacional basada en mayor incorporación tecnológica; bajos o nulos volúmenes de emigración y flujos de remesas; mayor capacidad de atracción de inversión; alto nivel exportador orientado a mercados extra regionales y resultados económicos y sociales intermedios (Estado de la Nación/ Estado de la Región, 2008: 58).

Para la conciliación de estas posturas no es suficiente con una integración “de hecho”, sino que se requiere la concertación política. El panorama anterior nos lleva a afirmar que aún no existen condiciones para hablar de una Centroamérica refundada sobre las bases de la solidaridad y la justicia que tanto anhelan sus pueblos, esto porque la incidencia de la pobreza es alta en la mayoría de los países donde, con la excepción de Costa Rica y Panamá; en Guatemala, Honduras y Nicaragua supera el cuarenta por ciento de la población, superando el promedio de pobreza de América Latina para el 2012 (28,2%) (CEPAL, 2013b). Asimismo, en la mayoría de los países, las brechas entre pobreza rural y pobreza urbana son muy evidentes, tal como se aprecia en el cuadro número 6.

Cuadro No. 6
Centroamérica: pobreza y pobreza extrema según región. 2012
a) (Porcentajes según área geográfica)

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Pobreza Total	17,8	45,3	54,8	67,4	58,3	25,3
Urbana	17,1	41,0	42,0	56,3	52,9	15,5
Rural	19,0	52,6	66,5	76,5	65,4	65,4
Pobreza Extrema	7,3	13,5	29,1	42,8	29,5	12,4
Urbana	5,7	10,1	14,8	26,0	20,9	4,7
Rural	9,8	19,3	42,2	56,8	40,9	26,8

a) Las cifras de Guatemala corresponden al 2006, las de Nicaragua a 2009, las de Honduras a 2010 y las de Panamá.

b) a 2011.

Fuente: CEPAL (2013b: 75).

Junto con la pobreza persiste uno de los mayores males en la región, ya mencionado párrafos anteriores: la desigualdad. América Latina es la región más desigual del mundo, donde Centroamérica no queda exenta y prevalecen altas asimetrías entre los países que la conforman, así como a lo interno de

ellos, donde existe una fuerte concentración de la riqueza en pocas manos, tal y como se evidencia en el cuadro número 7:

Cuadro No. 7
Centroamérica: Distribución del ingreso en el
Quintil más pobre y el Quintil más rico
(Porcentajes)

	Costa Rica (2012)	El Salvador (2012)	Guatemala (2006)	Honduras (2010)	Nicaragua (2009)	Panamá (2011)
Quintil 1	1,2	1,8	1,0	0,8	1,4	0,8
Quintil 5	38,2	33,6	47,4	43,2	36,6	42,6

a) Año más reciente para cada país.

Fuente: CEPAL (2013b: 79).

Ambos problemas socio-económicos contribuyen con otra gran problemática del istmo: la erosión de los Estados de Derecho por el crimen organizado y la inseguridad ciudadana (Solís y Rojas Aravena, 2008). Centroamérica –y en especial los países que forman el “Triángulo Norte” (Guatemala, Honduras y El Salvador)– es la región más violenta del mundo, donde según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013) se reportan cerca de 100 mil homicidios por año, cifra que se refleja en forma de tendencia en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 8
Tasa de homicidios intencionales en América Latina
1990 – 2008

(Homicidios por cada 100.000 habitantes)

País / Subregión / Región	Años					Diferencia 1990-2008
	1990	1995	2000	2005	2008	
Argentina	10	8	7	6	6	-4
Bolivia	-	17	37	7	8	-9 (a)
Brasil	19	19	27	29	30	+11
Chile	6	5	2	2	2	-4
Colombia	70	58	63	42	36	-34
Costa Rica	5	5	6	8	11	+6
Ecuador	10	13	19	18	22	+12
El Salvador	58	92	72	62	52	-6
Guatemala	29(*)	38	28	42	46	+17
Honduras	10	35(*)	46	35	61	+51
México	17	17	14	11	13	-4
Nicaragua	16	16	9	13	13	-3
Panamá	12	14	10	11	19	+7
Paraguay	5	21	12	15	12(*)	+7
Perú	3(*)	13	5(*)	3	11(*)	+8
República Dominicana	13(*)	13	13	26	25	+12
Uruguay	9	10	5	6	7	-2
Venezuela	13	20	33	37	52	+39
Cono sur y Brasil (b) (c)	16	16	22	23	24	+8
Subregión andina (b) (d)	32	31	36	27	30	-2
Centroamérica y México (b) (e)	18	21	18	18	23	+5
América Latina (b)	20	21	24	22	24	+4
Notas: (*) Año disponible más cercano. (a) Diferencia entre 1995 – 2008. (b) Promedio ponderado por población. (c) Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay, Brasil. (d) Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia. (e) México, Belice, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana.						
Fuente: Casas-Zamora, Kevin (2013) The besieged polis. Citizen insecurity and democracy in Latin America. Organization of American States. Latin America Initiative at Bookings.						

Por lo anterior, es posible inferir que mientras el crimen organizado para Estados Unidos y Europa es un problema de seguridad, para Centroamérica se constituye, además, en un problema de gobernabilidad. En particular, el narcotráfico ha creado estructuras paralelas al Estado, sustituyendo lo que el Estado, la economía y los mercados tradicionales no pueden ofrecer (Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia, 2011: 12). De esta forma, los principales problemas en torno a la seguridad son: En primera instancia, que Centroamérica se encuentra inmersa en su conjunto en una geopolítica de narcotráfico. La región se encuentra ubicada entre la principal zona productora y la principal zona consumidora de drogas de América (Red

Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia, 2011: 19), así lo explica Barrios (2014: 199):

“Centroamérica se está transformando en santuario criminal, fábrica, almacenamiento y supermercado de drogas, centro de lavado de dinero y lugar de reclutamiento de sicarios. La frontera sur de México ya es otra zona de caos por los flujos migratorios imparables que vienen del sur y no del norte, por el narcotráfico y la expansión de las “maras” desde Centroamérica. Con sus 45 millones de habitantes en total, la región es parte natural de la geopolítica mexicana como potencia emergente, algo que ya le disputan Venezuela y Colombia. Hasta fechas recientes, México ha debido ocuparse de su propio problema, sin embargo, la seguridad es ahora un problema transnacional. De nuevo, no hay opción, o México contribuye a estabilizar Centroamérica, o Centroamérica desestabilizará a México por el problema del narcotráfico, el crimen organizado, las migraciones y todas las ramificaciones conexas”.

Segundo, están las actividades de las pandillas juveniles y las maras; las cuales se vinculan a la extorsión, secuestros y menudeo, y que en años recientes, han procurado controlar espacios o territorios. Además, hay fuertes indicios de su vinculación instrumental al crimen organizado (Solís, 2009: 79-109). Tercero, en la mayoría de los países de la región los Estados de Derecho son débiles e incipientes (Rojas Aravena, 2010a).

Un cuarto factor de inseguridad, es el fácil acceso a las armas ligeras (Sáenz Breckenridge, 2007), lo que repercute negativamente en los niveles de desarrollo del istmo. El Banco Mundial señala que el costo medio de las guerras civiles equivale a más de 30 años de crecimiento del PIB en un país en desarrollo de tamaño mediano y que el volumen de comercio después de los grandes episodios de violencia tarda 20 años en recuperarse. El informe concluye que un episodio importante de violencia, a diferencia de los desastres naturales o los ciclos económicos, puede borrar toda una generación de progreso económico (Banco Mundial 2011: 5), dicha violencia no tiene que ser únicamente por guerras civiles, el crimen organizado también produce las mismas consecuencias. La creación de instituciones legítimas que puedan evitar la violencia repetida es lenta, requiere toda una generación. Incluso a nivel internacional, los países de transformación más rápida han tardado entre 15 y 30 años en elevar el desempeño institucional desde el nivel correspondiente a un Estado frágil al de un Estado institucionalizado que funcione satisfactoriamente (*ibíd*, pp. 8-10). En el cuadro número 9 se aprecia el intervalo histórico de los plazos que los países reformadores más rápidos del siglo XX necesitaron para conseguir las transformaciones básicas del sistema de gobierno.

Cuadro No. 9
Transformación institucional: intervalos históricos

Indicador	Años hasta el umbral	
	20 más rápidos	Más rápidos por encima del umbral
Calidad burocrática	20	12
Corrupción	27	14
Militares en la política	17	10
Eficacia del gobierno	36	13
Control de la corrupción	27	16
Estado de derecho	41	17

Fuente: Banco Mundial (2011:11).

Si se parte del entendimiento que el tema de la seguridad es transnacional, y que ningún Estado, por más poderoso que sea, es capaz de enfrentarlo por sí mismo, el tema de la seguridad debe estar en la agenda regional. En este ámbito resulta importante destacar la realización exitosa de la I Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, los días 22 y 23 de junio de 2011 en Ciudad Guatemala, donde participaron los países centroamericanos, México, Colombia y Estados Unidos y contó con el apoyo de 60 países y 50 organizaciones internacionales. Más allá de los fondos conseguidos para enfrentar el problema de la inseguridad en la región, el verdadero logro de la Conferencia fue volver a lograr un discurso homogéneo entre los y las mandatarios del Istmo (que desde el Golpe de Estado en Honduras primero y luego desde el conflicto en Isla Calero entre Nicaragua y Costa Rica, no se habían vuelto a sentar juntos en una mesa de diálogo). Y más aún, se logró concertar agendas regionales y acciones concretas en las temáticas. El desafío de la ejecución total de los 22 proyectos acordados aún queda en pie, pero se logró observar una voluntad política para la acción en materia de seguridad y que le da una nueva esperanza a la integración regional (Caldentey, 2011).

Existen dos temáticas importantes de señalar con respecto al SICA. Por un lado, la introducción de los temas ambientales, de relevancia, especialmente en el contexto del cambio climático, donde se vuelve a replantear lo desarrollado por la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) firmada en 1994 por todos los presidentes centroamericanos. Por otro lado, y relacionado con el tema ambiental, Centroamérica debe ser capaz de sacar provecho de la llamada “economía verde”, dimensión en la cual tiene un potencial global importante en términos de su abundante biodiversidad. El otro tema tiene que ver con la energía (abastecimiento, acceso y desarrollo

de energías renovables) y la interconexión (energética, de telecomunicaciones y transportes), que resultan centrales para lograr una mejor integración en todos los ámbitos y, a la vez, aumentar la competitividad del Istmo, sacando provecho, además, de su ubicación geográfica. En este sentido, la interrelación con los trabajos que se promueven desde el Proyecto Mesoamérica resulta central para evitar la duplicación de esfuerzos y para sacar el mejor provecho de los recursos existentes (Rodríguez, 2012), por ejemplo, el Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC), cuyo objetivo es la creación y puesta en marcha de un mercado eléctrico centroamericano mayorista denominado Mercado Eléctrico Regional (MER) y sus organismos regionales CRIE y EOR. Este Sistema entró en operación parcial en 2010 y se espera que su operación total llegue en 2012 (Rodríguez, 2012).

Otro proyecto es la Autopista Mesoamericana de Información que busca satisfacer las necesidades de transmisión de voz, datos e imagen y promover el uso de las tecnologías de información de manera extensiva, es decir, reducir la brecha digital. Para ella se pretende utilizar la infraestructura de la línea de transmisión eléctrica del SIEPAC. La infraestructura está en su etapa final de construcción y se espera que la red troncal de fibra óptica inicie operaciones durante 2012. Todas estas iniciativas de integración física deben fortalecerse con el objetivo de profundizar la integración y superar la formalidad del sistema de integración:

Usualmente, cuando se habla de integración regional, el marco teórico tradicional parte de lo comercial, sin embargo, la integración comercial no es necesariamente el punto de partida en todos los casos. Por lo tanto, para avanzar en campos no comerciales (para los cuales existen los tratados comerciales que les dan sustento jurídico) se hace necesario desarrollar mecanismos para gestar proyectos, promover coordinación política multinacional, desarrollar coordinación técnica sectorial e intersectorial y sobre todo visualizar las necesidades de coordinación de políticas públicas, armonización de la regulación y de actores regionales en los proyectos. (Rodríguez, 2012: 126).

De esta manera, cabe considerar que uno de los pasos factibles hacia el fortalecimiento del modelo de integración centroamericano reside en el desarrollo institucional, mismo que bajo el entendido de una mejor capacidad de respuesta frente a los temas y objetivos sociales, contribuirá al fortalecimiento de las distintas capacidades de las dependencias nacionales en función de llevar a cabo la formulación y ejecución de proyectos (Cáceres, 2007: 64). Expuesto de una forma mucho más concreta, es necesario visualizar la necesidad de fortalecer las capacidades del sector público en cada uno de los países del istmo centroamericano, tal y como se describe en la siguiente cita:

“Los esfuerzos para el desarrollo institucional se deberían formular como una serie de compromisos nacionales con miras a alcanzar metas relacionadas con la administración pública con una visión regional. Los compromisos nacionales podrían radicar, entre otros aspectos, en el fortalecimiento de algunas acciones como la creación de mecanismos transparentes de licitaciones, políticas de educación, lucha contra la corrupción. En el plano regional se podrían crear programas de becas, cursos electrónicos y actividades similares. El desarrollo institucional es un legítimo componente de la agenda de integración económica centroamericana, la demostración en el caso de la Unión Europea de que el desarrollo institucional precede y dinamiza la integración comercial” (Cáceres, 2007: 64).

De la misma forma, la participación activa de los distintos presidentes de los países involucrados salta a la palestra como una característica benéfica en virtud del proceso de integración. Cáceres destaca ésta particularidad de la siguiente manera:

“El fortalecimiento de las reuniones de presidentes centroamericanos, en el campo institucional regional, es vital para que tengan un papel efectivo indiscutible en la formulación de las líneas estratégicas del programa de integración, y en la obtención de resultados oportunos de sus mandatos” (Cáceres, 2007: 64).

Ahora bien, aunque el balance del estado actual del SICA nos permite concluir que los avances en materia económica son insuficientes y que la integración política no ha sido de carácter pleno, un punto importante a resaltar es que el proceso de integración centroamericana es el más dinámico de los procesos de América Latina, donde su desarrollo en la última década ha tenido un balance positivo que le permite al SICA mayores capacidades para una articulación flexible de intereses tanto a los Estados miembros, como a los socios extraregionales (Caldentey, 2014: 41). Como vimos en el capítulo 1, la integración y los modelos de desarrollo en América Latina giran alrededor de varias dinámicas de regionalismo (De Lombaerde, Kochi, Briceño, 2008; Oyarzún, 2008; Rojas Aravena, 2007; Sanahuja, 2007; Nye, 1968), que generan oportunidades, condiciones y circunstancias para la cooperación entre las naciones, lo que en el ámbito regional adquiere mayor poder e influencia en el sistema internacional (Axelrod, 1997; Stein, 1990; Keohane y Nye, 1977; Grieco, 1988). Por lo anterior, por ser países pequeños, por la disponibilidad de sus recursos naturales o por capacidades, es que la ventaja comparativa de Centroamérica reposa en la integración política, social y económica, en un mundo cada vez más globalizado, interdependiente y competitivo.

3.3 Espacio estratégico del Sur: Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)⁴⁹

La UNASUR es una comunidad política y económica que responde a una concepción geoestratégica (Comini, 2010: 14), que busca integrar a los 12 países del Cono Sur bajo la lógica de mínimos comunes denominadores y una arquitectura de integración flexible. Para Karl Deutsch, el dominio de la integración, como poder, se compone de las áreas geográficas integradas que, al igual que el poder, posee un alcance consistente con una serie de aspectos formados por la cantidad de gratificaciones y carencias de las unidades componentes, mediante las cuales se mantiene la relación de integración entre las mismas (Deutsch, 1990: 286). Los antecedentes de este proceso se encuentran en la década de 1960 cuando, en el contexto del modelo de desarrollo hacia adentro, el cual estaba enmarcado dentro de la lógica de la sustitución de importaciones, se originó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). El objetivo de ésta era constituir un área de libre comercio en un plazo de 12 años. El fracaso de este proceso provocó el surgimiento del Pacto Andino en 1969 (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y Chile) y del Tratado de la Cuenca de la Plata (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay y Bolivia (Cardona, 2012).

Ya en 1980, se retoma la idea de crear un único modelo que reuniría a todos los países suramericanos a través de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). A diferencia de la ALALC, la ALADI ofrecía plazos más flexibles para la remoción de las tarifas aduaneras y beneficios para sus miembros con base en acuerdos preferenciales (SELA, 2012). Sin embargo, la ALADI tampoco tuvo el éxito esperado, debido a que, por influencia del regionalismo abierto, durante la década de los noventa, surgió MERCOSUR y se fortaleció la Comunidad Andina que había sido creada en 1969. Habría que esperar hasta el año 2000 para que nuevamente surgiera la idea de constituir un bloque que agrupara a todos los países suramericanos, por lo que, el ex presidente brasileño, Fernando Henrique Cardoso, invitó a los mandatarios suramericanos a participar en la Primera Cumbre Presidencial de los Países del Sur, con el fin de discutir la creación de una Asociación de Libre Comercio Suramericana. Es importante destacar que anterior a la propuesta de Cardoso, Itamar Franco, en 1993, había impulsado la creación de una Unión Suramericana sin mucho éxito.

Aunque a lo largo de las dos primeras Cumbres Presidenciales realizadas en 2000 y 2002 se buscó cristalizar las ideas integracionistas, no fue hasta

⁴⁹ Muchas de las ideas expuestas en este apartado son hechas con base en: Altmann Borbón, Josette (ed.) (2007) Dossier: *La Comunidad Sudamericana de Naciones*. Cuadernos de Integración Latinoamericana. San José: FLACSO-Secretaría General.

la III Cumbre Presidencial Suramericana, realizada en la ciudad de Cusco, Perú, el 7 y 8 de diciembre de 2004; y gracias en parte al acuerdo comercial logrado entre la CAN y MERCOSUR, también en 2004, que se firmó el acta que creó la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) (Cardona, 2012). En esa ocasión, los acuerdos promovidos fueron más allá de la idea inicial de un área de libre comercio suramericana optando por promover un acuerdo de desarrollo geopolítico inspirado en la experiencia de la Unión Europea. En el acuerdo fundacional de la Comunidad Suramericana de Naciones los mandatarios expresaron:

“La convicción de que el acceso a mejores niveles de vida de sus pueblos y la promoción del desarrollo económico, no puede reducirse sólo a políticas de crecimiento sostenido de la economía, sino comprender también estrategias que, junto con una conciencia ambiental responsable y el reconocimiento de asimetrías en el desarrollo de sus países, aseguren una más justa y equitativa distribución del ingreso, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social, así como la preservación del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible” (Jefes de Estado y de Gobierno de Suramérica, 2004: 1).

De ahí que expresaron también la necesidad de:

“Desarrollar un espacio suramericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales” (Jefes de Estado y de Gobierno de Suramérica, 2004: 2).

Como Comunidad Suramericana de Naciones se realizaron dos reuniones de Jefes de Estado en 2005 y 2006. Sin embargo, los días 16 y 17 de abril de 2007, se llevó a cabo en Isla Margarita, Venezuela, la I Cumbre Energética Suramericana, escenario donde los países de esta región acordaron cambiar el nombre de la CSN a Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). La primera Cumbre de la UNASUR se convocó para los días 28 y 29 de marzo de 2008 en Cartagena, con el objetivo principal de discutir y firmar el Tratado Constitutivo de este nuevo mecanismo de integración. Sin embargo, esta reunión tuvo que suspenderse debido a conflictos entre Colombia, Ecuador y Venezuela. El miércoles 2 de abril de 2008, el entonces presidente de Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, anunció su ofrecimiento de organizar una cumbre presidencial extraordinaria de UNASUR que sirviera de espacio para la discusión y aprobación del Tratado Constitutivo. Esta se realizó el 23 de mayo de 2008 en Brasilia. Los presidentes y presidentas de los países suramericanos aprobaron el Tratado Constitutivo, en el que reafirmaron su convicción de que:

“La integración y la unión suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes” (*ibíd*, p. 1).

También establecieron que:

“La integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz en un mundo libre de armas nucleares y de destrucción masiva” (*ibíd*, p. 1).

Los mandatarios también establecieron que los principios rectores de la iniciativa serían el respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; la autodeterminación de los pueblos; la solidaridad; la cooperación; la paz; la democracia; la participación ciudadana y el pluralismo; los derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; la reducción de las asimetrías y la armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible. Por su parte, entre los objetivos específicos de la UNASUR destacan los siguientes (*ibíd*, pp. 2-4): El fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional; el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región; la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región; el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región; la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros; la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático; la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana; la promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades; el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa y la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana.

El Tratado Constitutivo entró en vigor el 11 de marzo de 2011 cuando fue ratificado por nueve países miembros. Actualmente, los países miembros son los cuatro Estados del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay), los cuatro países de la CAN (Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia), así como

Venezuela, Chile, Guyana y Surinam. Estos países integran una serie de órganos institucionales; a saber: El Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, que se encarga de instrumentar las decisiones del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno; el Consejo de Delegados, encargado de publicar las decisiones del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno y las Resoluciones del Consejo de Ministros. Asimismo, coordina las iniciativas de UNASUR con otros procesos de integración regional y sub-regional que se encuentran vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos y la Secretaría General. Esta última ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos. Tiene su sede permanente en Quito, Ecuador. El Secretario General es designado por el Consejo de Jefes de Estado a propuesta del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por una sola vez. El 4 de mayo de 2010 se eligió al Dr. Néstor Carlos Kirchner, ex Presidente de la República Argentina, y a raíz de la vacante provocada por su muerte, la ex Canciller de Colombia, María Emma Mejía, fue designada como Secretaria General por un año, a partir del 9 de mayo de 2011. Colombia y Venezuela habían acordado compartir la Secretaría General (RCN La Radio, 11 de marzo de 2011), razón por la cual el 10 de mayo de 2012, asumió el puesto el ex Ministro de Energía Eléctrica de Venezuela, Alí Rodríguez Araque (Diario El Nacional, 19 de enero de 2012).

En lo concerniente a los motivos de la creación de UNASUR, de acuerdo con Adrián Bonilla y Guillaume Long, puede señalarse el agotamiento de la efectividad y del consenso en torno al sistema interamericano actual; el debilitamiento de los ejes tradicionales de la integración regional de América del Sur (CAN por las distintas visiones políticas y de desarrollo entre sus miembros y MERCOSUR por las crisis económicas y sus grandes asimetrías); por el fracaso de la propuesta de acumulación del ciclo neoliberal y el deterioro social que conllevó a un cambio en el mapa político regional. Aunado a lo anterior, está la paulatina mejoría de los términos de intercambio para los productores de materias primas suramericanas, lo que auguró un nuevo ciclo de afianzamiento estatal de proteccionismo selectivo y mayor nacionalismo económico (Bonilla y Long, 2010: 23-26). En términos generales, los autores establecen que el nuevo regionalismo suramericano pareciera entender al comercio como un instrumento de integración política y no como el objetivo final de del mismo (*ibíd.*, p. 25). En el caso de UNASUR, se dejaron las negociaciones comerciales para que se discutieran en foros como el MERCOSUR y la CAN; mientras que UNASUR abordaría una diversidad temática no vinculada, estrictamente, con el comercio, así lo expone Cardona (2012: 287):

Si el propósito hubiera sido comercial en sus comienzos, sin duda alguna que el proceso se hubiera detenido con rapidez en el maremágnum temático de las diferentes visiones y los intereses nacionales y sectoriales expresados en las reuniones de los ministros de Comercio. Fue por ello que el tema se abordó de manera exhaustiva en otra dirección: si lo que importaba, se decía, era que nuestros países fueran creando un gran espacio económico compartido y ojalá común (si es posible), debían darse condiciones objetivas que fueran aproximando puntos de vista y consensos creativos. Y por ello se optó por priorizar temas como infraestructura sudamericana (carreteras, puentes, puertos, interconexión de tecnologías de la información). También se asumió que debía trabajarse sobre las condiciones de la potenciación energética (petróleo, gas, interconexión para energía eléctrica, hidroeléctricas y energías alternativas).

Y dadas las situaciones de conflicto potencial de finales de la primera década del siglo XXI, se optó por crear un espacio de concertación y gradual transparencia en el ámbito de la defensa. Se asumió que un trabajo creativo en estas materias sentaría las bases de la UNASUR de una manera mucho más eficiente y sólida que emprendiendo estériles negociaciones comerciales directas.

Por su parte, Joao Carlos Amoroso Botelho explica el surgimiento de UNASUR con base en tres variables independientes: 1) Las políticas externas de las tres potencias regionales para la integración (Argentina, Brasil y Venezuela); 2) La evolución de las relaciones entre Argentina y Brasil; y 3) La ascensión de un líder en Venezuela con intención y condiciones financieras para impulsar el proceso (Amoroso Botelho, 2008: 307). Según el autor, en los últimos años no sólo ha habido un aumento en el comercio entre los tres países, sino también una mayor convergencia de las posiciones en política exterior de estos en la Asamblea General de Naciones Unidas. Por ejemplo, de 2002 a 2007, el índice de coincidencia Argentina-Brasil estuvo por arriba del 80%, entre Brasil y Venezuela fue 82.5% y entre Argentina y Venezuela fue siempre mayor o igual que el 75% (*ibíd*, pp. 308-312). Finalmente, el promedio de acuerdos entre Argentina y Brasil saltó de 2.33 por año durante el régimen militar brasileño para 7.35 entre 1985 y 2007. La primera administración de Luiz Inácio Lula da Silva y la de Néstor Kirchner tuvieron el año con más tratados del período democrático (*ibíd*, p. 321). Y en relación con el liderazgo de Hugo Chávez en UNASUR, el autor establece que el proyecto integracionista del presidente Chávez a través del ALBA es paralelo a UNASUR y que ambos mecanismos cumplen funciones diferentes y complementarias. El primero se concentra en el ámbito de la retórica contra los Estados Unidos y la globalización neoliberal y funge, además, como espacio privilegiado para el discurso Chavista. Mientras que Chávez ejerce el protagonismo en el ALBA, le es suficiente con formar parte de UNASUR (*ibíd*, p. 317).

Grace Jaramillo (2011) señala que la difícil construcción institucional de UNASUR responde a un doble movimiento: uno de carácter externo referido a los ciclos de la economía mundial y la reconfiguración del orden mundial tras el 11 de septiembre, y otro de carácter interno caracterizado por la proliferación de proyectos y prioridades políticas y comerciales que tocaron intereses de los gobiernos latinoamericanos, creando estrategias conflictivas y poco complementarias. La UNASUR se hace necesaria entre 2004-2008 para situar a la región en el escenario internacional y ponerla al día de la estrecha afinidad en la que creían sus gobernantes. Luego, en un segundo período, de 2008-2011, donde la crisis mundial y las diferencias políticas hacen necesario un mecanismo de coordinación para solucionar controversias y problemas de acción colectiva porque, ni el espacio de la OEA, ni el espacio CAN/MERCOSUR le servía para eso.

Respecto a sus prioridades, de acuerdo con Diego Cardona (2011), la UNASUR se plantea con tres principales: infraestructura, energía y defensa. Respecto al tema de la infraestructura, en el año 2011, se logró que la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) formara parte de la UNASUR. A junio de 2010 esta iniciativa representaba una inversión estimada de US\$ 96.119,2 millones distribuida en 47 grupos de proyectos que englobaban 524 proyectos de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones (IIRSA, 2012). En lo concerniente al tema de la energía, fue creado un Consejo encargado, en el marco de la Cumbre Energética Suramericana que se realizó en abril de 2007 en Venezuela. Ante el panorama que las anteriores cifras develan cabe destacar que:

“Hoy en día, el avance en los procesos de integración energética, infraestructura o financiera, están mostrando una creciente conciencia de que la región, como un todo, deberá enfrentar los problemas en un mundo caracterizado por la negociación económica y política en grandes bloques de países” (CLACSO, 2013: 308).

Por último, en lo que refiere a la Defensa,⁵⁰ a inicios de 2008 el Ministro de Defensa de Brasil, Nelson Jobim, realizó una gira por los países miembros para promover la creación de un Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Si bien es cierto el tema fue bien acogido por los gobiernos de la región, en la siguiente Cumbre de la UNASUR, en Brasilia, en mayo de 2008, la discusión no avanzó ante la negativa colombiana de su creación, derivada de un periodo de tensiones que se estaban viviendo entre ese país y Ecuador producto de la incursión militar colombiana en territorio ecuatoriano para atacar a un campamento de las FARC. Es, hasta el 16 de diciembre de 2008, en una

50 Karl Deutsch dio origen en 1953 al enfoque transaccionalista, estudio que aplica a los procesos de integración, en particular para analizar la formación de comunidades de seguridad.

Cumbre Extraordinaria de UNASUR, donde se crea el Consejo de Defensa Suramericano, constituyéndose en una:

“Instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa en armonía con las disposiciones del Tratado Constitutivo de UNASUR” (Jefes de Estado y de Gobierno de la UNASUR, 2008: 2).

El 10 de marzo de 2009 tuvo lugar la Primera Reunión del Consejo. En esta, los Ministros de Defensa de la región firmaron la Declaración de Santiago de Chile y establecieron que los planes de acción del CDS deben regirse por los siguientes objetivos generales (Ministros de Defensa del CDS, 2009a: 1): Consolidar Suramérica como una zona de paz, construir una identidad suramericana en materia de defensa y generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa. Según Andrés Serbín esta propuesta diluye cualquier aspiración militarista de la integración regional. En cambio, su objetivo fundamental es la prevención y resolución de conflictos, promover el diálogo, reducir la desconfianza entre mandatarios y sentar las bases para una política común de defensa que descansa en el control civil de las Fuerzas Armadas, y que excluya a Estados Unidos y la OEA, por ser éste último un organismo concebido como arena en la que privan los intereses estadounidenses (Serbín, 2009: 151).

De acuerdo con Francisco Rojas Aravena (2009b), la creación del CDS es otra muestra del liderazgo que ocupa Brasil en la región, más aún si se toma en cuenta que en 2003 el presidente venezolano Hugo Chávez, había propuesto crear una Organización del Tratado del Atlántico Sur (OTAS), una especie de OTAN para enfrentar amenazas extra-regionales que no prosperó. En cambio, se impuso la visión brasileña –y de la mayoría de los representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa de América del Sur– de convertir al CDS en una simple instancia de consulta, cooperación y coordinación (Comini, 2010: 15). De esta manera, también es posible destacar el distintivo sello que han patentado los diferentes mandatarios partidarios de la creciente izquierda latinoamericana en torno a los procesos integracionistas en el marco de UNASUR:

“La búsqueda de un diálogo Sur-Sur desde el gobierno de Lula da Silva, la revitalización del MERCOSUR con la incorporación de Venezuela y el avance en la constitución del Parlamento del MERCOSUR, la prédica “latinoamericanista” que hacía Hugo Chávez, con su decidido apoyo a los gobiernos de izquierda en América Latina (especialmente a Bolivia, Ecuador y a Cuba), o la creación del Banco del Sur, entre otros elementos, son parte de esta “marca” de las izquierdas latinoamericanas”. (CLACSO, 2013: 319).

De la misma forma, el hecho de que algunas de las reuniones del Consejo de Defensa, que en principio está conformado por Ministros, se hayan realizado

a nivel presidencial, también demuestra la importancia que este ámbito posee en la UNASUR (Cardona, 2011). De acuerdo con Comini, el CDS puede ser clasificado como un esquema de seguridad cooperativo tal y como lo define Augusto Varas. Estos son:

“Sistemas de interacciones interestatales que, coordinando políticas gubernamentales, previenen y contienen las amenazas a los intereses nacionales y evitan que las percepciones que de estas tienen los diversos Estados se transformen en tensiones, crisis o abiertas confrontaciones” (Varas citado por Comini, 2010: 18).

Ahora bien, Comini también establece que aunque UNASUR y el CDS son construcciones a la medida de Brasil con voluntades unilaterales, no se concretan proyectos colectivos. En cambio, afirma que la creación del CDS traerá beneficios no sólo para Brasil, sino para todos sus miembros (Comini, 2010: 18). Los días 9 y 10 de marzo de 2009 se realizó en Santiago de Chile, la primera reunión de Ministros y Ministras de Defensa Suramericanos y se acordó el Plan de Acción 2009-2010 que plantea cuatro ejes principales: Política de Defensa, Cooperación Militar y Acciones Humanitarias, Industria y Tecnología de la Defensa; y Formación y Capacitación (Ministros de Defensa del CDS, 2009b: 2-3) Para Cardona (2011), más allá de las prioridades estratégicas que se han establecido para la UNASUR, este mecanismo de integración ha sido especialmente exitoso en términos de concertación política de alto nivel. El mismo ha incidido de manera central en tres episodios de mucha relevancia: en la crisis sufrida en Bolivia en 2008, en la que tras una Cumbre Extraordinaria se acordó que ningún país suramericano reconocería a un gobierno que resultara del conflicto que no fuera el del presidente Evo Morales. Un segundo momento fue durante la crisis entre Colombia y Venezuela, tras la incursión militar de Colombia en territorio ecuatoriano para atacar un campamento de las FARC en el año 2008. Y, por último, en la situación de crisis policial que debió enfrentar el presidente de Ecuador, Rafael Correa, en setiembre de 2010, en donde luego de una Cumbre Extraordinaria se optó por enviar a los cancilleres suramericanos a Quito para apoyar el proceso de recomposición del orden nacional. Una consecuencia fue que en la IV Cumbre de la UNASUR, realizada en Georgetown, Guyana, los mandatarios y mandatarías aprobaron el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, donde se manifiesta el apoyo total al orden constitucional democrático de los países, el cual se establece como condición esencial (Rojas Aravena *et al.*, 2012).

A pesar de los avances señalados, varios autores coinciden en que persisten algunos desafíos para la consolidación de UNASUR. Primero, se deben superar las diversas connotaciones de seguridad y defensa nacional existentes

en la región. Otro problema es que el ámbito de la defensa en muchos Estados aborda también aspectos de seguridad (Griffiths-Spielman, 2009: 16). Segundo, la heterogeneidad y asimetrías que caracterizan a los Estados de la región sigue siendo un problema. Esto se evidencia en su diversidad de tamaños, de grados y concepciones sobre cómo lograr el desarrollo, y más importante aún, en los conceptos sobre democracia e integración de cada país (Peña, 2009: 54-55). Relacionado con lo anterior Paola Baroni y María Florencia Rubiolo hacen un análisis interesante sobre el impacto de la llegada de actores externos como China a la región. Según estas, este fenómeno profundiza las asimetrías existentes por la búsqueda unilateral de los países de encontrar en la asociación con este país el mayor beneficio posible en el corto plazo, sacrificando metas regionales de más largo alcance. De ahí que las autoras establecen la necesidad de alcanzar consensos previos entre los países para evitar estos efectos negativos (Baroni y Rubiolo, 2010: 146).

Un tercer desafío está relacionado con el objetivo de UNASUR de hacer converger los procesos de la CAN y MERCOSUR, ninguno de los cuales está completamente consolidado aún (Grabendorff, 2002: 24). Según Wolf Grabendorff, ambos procesos tienen una cultura política diferente y una institucionalidad opuesta desde el punto de vista conceptual. Mientras MERCOSUR ha apostado a la fórmula de la cooperación intergubernamental, la CAN ha preferido un modelo de instituciones comunes con carácter supranacional (parecidas a las de la UE). En todo caso, los dos modelos han resultado poco eficientes debido al concepto predominante de soberanía nacional (*ibíd*, pp. 27-28). Cuarto, otros autores han analizado si realmente MERCOSUR y UNASUR podrían complementarse o si más bien podrían desembocar en una duplicación de esfuerzos. Según Félix Peña, ambos tienen objetivos similares, especialmente, en el ámbito político.

No obstante, manifiesta que UNASUR también abordaría cuestiones de infraestructura física e integración energética que trascienden el ámbito geográfico de MERCOSUR. Por otro lado, Peña establece que MERCOSUR no sólo está basado en la voluntad política de los países miembros, sino que esta iniciativa se mantiene gracias a las preferencias comerciales pactadas, algo que este autor define como el pilar fundamental de su integración productiva. En cambio, un potencial desafío es que la UNASUR carece de un elemento similar (Peña, 2009: 57-58). Finalmente, Andrés Serbín establece que para consolidar UNASUR hay que ir más allá de la voluntad política y se requiere la creación de instituciones sólidas. Afirma que, a pesar de la influencia estadounidense en la OEA, este mecanismo ha desempeñado un rol importante en la consolidación de la democracia, los derechos humanos y la

resolución pacífica de controversias en la región (Serbín, 2009: 153). En tanto UNASUR no desarrolle su institucionalidad, no podrá desplazar a la OEA en la región suramericana. Ahora bien, la iniciativa de la Alianza del Pacífico, lanzada en 2011, tensiona las dinámicas de la integración latinoamericana proponiendo un modelo de inserción comercial que entra en pugna con la propuesta de UNASUR. Nicolás Comini y Alejandro Frenkel (2014), señalan que el proceso de integración suramericano se encuentra actualmente en un período de desaceleración y de transición por la reconfiguración de fuerzas en la región.

Consideraciones finales

En un mundo cada vez más globalizado e interconectado, las amenazas adquieren mayor peso. El carácter transnacional de los hechos políticos, económicos, ambientales y sociales evidencia un mundo interdependiente y reducen el margen de acción individual de los Estados. En especial de los más pequeños, obligando a unir esfuerzos en alternativas de integración. Los países, incluidas las superpotencias y naciones poderosas, por si mismos no pueden hacer frente de manera individual a los nuevos temas de la agenda internacional. Por ejemplo el crimen organizado, el cambio climático, las pandemias, las crisis energéticas, financieras y de alimentos. Esto llama a fortalecer el multilateralismo y a mejorar la concertación entre países. Por ende, a vigorizar los procesos de integración.⁵¹ Para construir la unidad latinoamericana los procesos desarrollados en éstos últimos años no pueden ser entendidos únicamente desde la perspectiva económica y comercial. Como señala Francisco Rojas Aravena (2007), la integración debe constituirse en un proyecto político estratégico que privilegie la dimensión política y de cooperación, con la misma importancia que se atribuyen a las agendas complementarias de competitividad, innovación y apoyo al libre comercio.

La integración como objetivo histórico no debe ser comparada con los procesos de apertura comercial. Esta apertura adquiere sentido en una perspectiva de largo plazo si viene acompañada de procesos de armonización y articulación regional basados en diálogos políticos que se traduzcan en un conjunto de entendimientos compartidos. Con reglas claras y respaldados en una adecuada normativa asistida por una mínima estructura institucional. En el afianzamiento de una confianza recíproca que permita dar seguimiento a los acuerdos y transformarlos en cursos de acción efectivos. Son tareas esenciales para afianzar el proceso de integración. En este ámbito, los temas claves que

51 Tema que he abordado en varios artículos como “La integración como respuesta a los desafíos emergentes”; en: *América Latina y el Caribe: Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global*. Francisco Rojas Aravena (ed.). Editorial Teseo, 2012.

inhiben a los procesos de integración continúan siendo de naturaleza política. En relación con la ausencia de incentivos lo suficientemente grandes como para vencer la falta de voluntad de los países de la región de trasladar a entidades supranacionales potestades. Hasta la fecha éstas siguen siendo preservadas como parte del fuero interno del Estado Nación definido en su acepción más tradicional del siglo XIX. El tránsito desde la soberanía tradicional a una de carácter agregado producto de la asociación es aún lento. Lo mismo que los tiempos de construcción de acuerdos vinculantes y de marcos institucionales de complementación y asociación efectivos son prolongados (Malamud, 2010; Hoffmann, 1966; Balassa, 1961). Utilizando el funcionalismo como método de análisis para la integración, Stanley Hoffmann (1966: 157-159) señaló que los Estados nacionales europeos seguían manteniendo un interés soberano con los temas de política exterior, seguridad nacional y el uso de la fuerza ("high politics"), mientras que estaban dispuestos a cooperar en áreas como la agricultura y el comercio ("low politics").⁵² A finales de los años 80 éste reconoce las falencias de sus teorías y propone, junto a Robert Keohane, una nueva aproximación denominada intergubernamentalismo institucional (Keohane y Hoffmann, 1991).

Los retrocesos o contramarchas en la integración generan desestabilización, continuidad de la ingobernabilidad, conflictos civiles que abren oportunidades a gobiernos populistas, autoritarios, y a un fuerte nacionalismo que desestabiliza las relaciones vecinales entre los países de la región. Sin integración no prospera la superación de los desafíos actuales y los emergentes. La integración posibilita avanzar en la estabilización, en la construcción de espacios para la paz, para el fin de la violencia y para la construcción democrática. Para el desarrollo de políticas con acentos fuertes en la asociación, consenso internacional que se reafirman como la mejor opción para el multilateralismo y para lograr estos equilibrios. La fragmentación regional posibilita la intromisión externa como fue el caso de Centroamérica. Mientras que el fraccionamiento doméstico debilita las opciones políticas y oportunidades de estabilización. Como se vió en el capítulo 1, la integración es un proceso complejo que en cada etapa muestra avances y retrocesos. Con mucha frecuencia las naciones se relacionan por una suma de motivaciones y variables que en algunos aspectos se contraponen, pero en otros se benefician con la coordinación (Deutsch, 1990: 289). Entre los casos analizados en este capítulo, podemos señalar que el avance más significativo de la integración fue el Convenio Marco para Restablecimiento

52 Para Mónica Salomón las apotaciones de Hoffmann al debate sobre la integración europea no constituyeron una teoría, sino más bien una "antiteoría" (Salomón, 1999: 205). Para los intergubernamentalistas los Estados continúan siendo los principales detentadores de la soberanía y, más que traspassarla a las instituciones, la comparten con los demás Estados.

de una Unión Aduanera de Centroamérica, suscrito el 12 de diciembre del 2007 por los países centroamericanos en Ciudad de Guatemala. Mientras que el retroceso más importante lo constituyó la tensión fronteriza y la ruptura de relaciones diplomáticas entre Ecuador y Venezuela con Colombia, resultado de la incursión de tropas colombianas en el territorio ecuatoriano el 1 de marzo de 2008. Hecho que requirió de la acción del Grupo de Río para evitar que escalaran las tensiones. Las discusiones sobre las opciones de integración en este período se concentran en dos aproximaciones conceptuales que aún prevalecen en la actualidad. La primera según Diana Tussie (2009) enfatiza, de manera más técnica, un enfoque impulsado básicamente por los partidarios del Consenso de Washington. También, y en cierta medida, por gobiernos que si bien fueron electos con discursos más cuestionadores de las políticas neoliberales, que podrían definirse como socialistas o socialdemócratas más conservadores, a la hora de gobernar ejercen el continuismo de éstas políticas económicas. El argumento que utilizan es que la globalización es un hecho irremediable. Donde se debe privilegiar la inserción competitiva de los países sobre cualquier otro objetivo, y cuyo instrumento esencial para conseguirla son los tratados de libre comercio (TLC). La segunda posición ha sido la de cuestionar de manera frontal la tesis comercial. Quienes la sostienen han formulado propuestas cualitativamente diferentes tanto desde el punto de vista económico, como desde la perspectiva política y hasta ética. Sus tesis no se reducen a proponer una integración alternativa, cuestionando al neoliberalismo y al orden mundial unipolar. Señalan la necesaria incorporación de la sociedad civil a los procesos de toma de decisiones como premisa necesaria para la existencia de Estados más democráticos. Y en esta nueva construcción del concepto de democracia apuntan al aporte de todos los agentes sociales para cimentar el concepto de contenidos y proyección universal. Sostienen que la globalización económica puede abrir espacio a una globalización política y ética sobre la que se asiente un mundo más justo y más humano.

Con la aparición de una nueva forma de regionalismo con características propias como lo denomina Andrés Serbín (2011), en la integración regional comienzan a primar los aspectos políticos sobre los comerciales. El tema de la soberanía adquiere especial importancia y se abandona el vínculo inmediato que convertía en casi sinónimos la idea de integración regional y las acciones de convergencia comercial y económica. Esta tendencia es más evidente en los países suramericanos que en México, Centroamérica y el Caribe. A nivel subregional es claro que las estrategias y prioridades de la integración son diferentes entre el Norte y el Sur. Por ejemplo, los nuevos instrumentos creados por este tipo de regionalismo como la Unión de Naciones Suramericanas

(UNASUR) reivindican los esfuerzos puramente suramericanos, al tiempo que excluyen, de forma explícita, a los Estados Unidos. Esto no se observa de forma tan marcada en los países centroamericanos y México, donde los vínculos con Estados Unidos son más estrechos y continúan dándose en condiciones de poder desiguales. Donde los proyectos de integración regional no han adquirido ese fuerte componente político. Los esfuerzos en este ámbito desarrollados desde el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla no son comparables a los desarrollados desde la UNASUR. Ahora bien, es importante señalar que el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), dada las demandas en el ámbito de la seguridad, estableció y construyó una visión regional centroamericana para alcanzar un apoyo político en la conferencia regional sobre seguridad de Centroamérica celebrada en Guatemala. Este aspecto fue clave en su éxito para la búsqueda de soluciones frente a la mayor presencia e impacto del crimen organizado en los países del istmo.

En términos de América Latina como conjunto, pueden observarse esfuerzos encaminados a fortalecer esta nueva forma de regionalismo privilegiando la integración política. En el próximo capítulo se examinan tres foros de integración muy distintos entre sí por sus formas, su pragmatismo y el rol de la ideología, en especial en una de las propuestas. Se analiza por un lado las debilidades y fortalezas de los mecanismos de cooperación Asociación de Estados del Caribe (AEC) y Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), así como la creación de la iniciativa Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) que promueve nuevos escenarios de intercambio y cooperación con altos grados ideológicos.

Capítulo 4

Foros de Cooperación e integración y el rol de la ideología

Todo mecanismo de cooperación responde a un determinado conjunto de creencias y busca agruparse dentro de un grupo específico de objetivos con base en esas creencias. Esto define el grado de la ideología a la que responde coyunturalmente dicho foro. Son los aportes del historiador Fernand Braudel los que enriquecen el argumento expuesto al referirse a la importancia del tiempo histórico. Los desplazamientos verticales de un plano temporal al otro es lo que permiten el análisis de las diferentes clases de estructuras y coyunturas.⁵³ El análisis de coyuntura y las conexiones horizontales reproducidas en cada plano temporal como el nacionalismo, lo religioso y lo étnico, ayudan a comprender la multiplicidad de definiciones asociadas al concepto de ideología. Y es esta relación entre hecho y proceso, entre estructura y coyuntura, entre pasado, presente y futuro lo que da especial significado a la multidisciplinariedad que propone el análisis social.

No obstante cabe resaltar que el anterior concepto puede resultar equívoco para algunos por la multiplicidad de definiciones con las que tradicionalmente se le asocia al concepto. Luego de analizar la transformación que tuvo el concepto de ideología a lo largo del siglo XX, Kathleen Knight manifestó que además de ser un conjunto de creencias, también es la forma en la que un sistema se racionaliza a sí mismo (Knight, 2006: 623-619). Por su parte, John Gerring establece que, pese a la multiplicidad de conceptos que existen, todas las definiciones de ideología comparten un elemento: la coherencia. Es decir, ser un conjunto de ideas que están unidas por elementos de contraste y estabilidad (Gerring, 1997: 980). El primero implica el mantenimiento de la coherencia al ser comparadas con otras ideologías, y el segundo implica la estabilidad de determinada ideología a lo largo del tiempo. Este elemento de coherencia es lo que distingue a una ideología de los grupos de creencias predominantes en los miembros de una sociedad, las cuales pueden consistir ideas fragmentadas e inconsistentes entre sí.

Mientras que el anterior capítulo analizó el aspecto de lo político y la concertación en el desarrollo de mecanismos de integración, en este capítulo se aborda la ideología y la cooperación como otros aspectos fundamentales en la conformación de propuestas de integración. La primera sección estudia el espacio de los pequeños países insulares del Caribe. Integrados en la Asociación de Estados del Caribe (AEC) buscan vínculos que les permitiera superar el

53 En mi libro *Costa Rica en América Latina. Historia Inmediata*, realizo un estudio de la polémica del estudio de lo inmediato a propósito de la historia. Véase también a Fernand Braudel. *La historia y las ciencias sociales*. Alianza Editorial, Madrid 1997, pp. 60-82.

asilamiento territorial pese a la diversidad de ideologías que caracteriza a sus integrantes. Ello conlleva a la creación del concepto Gran Caribe, creado por la AEC para sentar bases comunes históricas, sociales y culturales de la zona. Geográficamente vincula a las Antillas y una multiplicidad de pequeños países, incluso con algunos que no tienen costas caribeñas. La AEC es una organización para la consulta, cooperación y acción concertada que se centra en el comercio, el transporte, el turismo sostenible y una efectiva estrategia para enfrentar los desastres. En una segunda sección se estudia la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Como nuevo escenario de la integración regional que desde su fundación se autodefine como una propuesta latinoamericana, lucha por la autodeterminación y soberanía de los pueblos. Responde a una fuerte ideología política antiimperialista y anticapitalista en su discurso, pero en la práctica ha operado con un cierto pragmatismo ideológico, especialmente en sus relaciones con los Estados Unidos. Es una alianza político-ideológica con un considerable poder veto que le permite incidir, más no decidir, en las agendas de la integración. Plantea nuevos escenarios de cooperación básicamente en tres ejes: Petrocaribe con la diplomacia de los petrodólares y una oferta de productos y servicios locales con instrumentos de compensación como la factura petrolera. Telesur como herramienta de la integración con un claro mensaje ideológico. Y los Proyectos y Empresas Grannacionales en salud, educación, etc. Estos escenarios cuentan con instrumentos proyectados como el Banco del Alba, el Banco del Sur, el desarrollo del SUCRE como moneda única emulando al euro, y el Tratado de Comercio entre los Pueblos (TCP), entre otros. Un tercer apartado examina la iniciativa del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) suscrita en 1978 por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela para reafirmar el ejercicio pleno y soberano de los recursos y del destino de la Cuenca Amazónica. Busca proteger el medio ambiente y promover el desarrollo sustentable de sus países miembros. En los años siguientes a la puesta en vigencia del mecanismo se entró en un periodo de inactividad como resultado de la debilidad institucional y el escaso reconocimiento social de la Amazonía como tema prioritario para los países. Pero en diciembre de 1998, buscando reformar la institucionalidad del mecanismo, los Estados Miembros firmaron el Protocolo de Enmienda al Tratado de Cooperación Amazónica con el fin de modificar el Artículo XXII que establecía la Secretaría Pro Témpore, pasando a crear la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). Se establece una Secretaría Permanente con sede en Brasilia, encargada de implementar los objetivos previstos en el Tratado. Este Protocolo de Enmienda finalmente entró en vigencia cuatro años después en agosto de 2002.

Aún ahora en América Latina la discusión planteada entre neoliberales y keynesianos revive las viejas confrontaciones entre desarrollistas y estructuralistas de los años sesenta. Entre liberales y planificadores de los años treinta. Y aunado a este desencuentro ideológico, el conocido dilema “mercado vs Estado” no ayuda mucho. Concentrándose en las relaciones de poder, la Teoría de la Dependencia permite analizar la economía internacional destacando la estructura entre zonas desarrolladas, compuesta por países industrializados (centro), con otras zonas de países subdesarrollados (periferia), donde la integración se convierte en herramienta para una exitosa inserción internacional (Oyarzún, 2008: 12; Dos Santos, 2003; Blomström y Hettne, 1990; Bulmer-Thomas, 1987; Cardoso y Faletto, 1971; Stavenhagen, 1970). El viejo dilema “crecimiento o equidad” alrededor del cual giró el enfrentamiento teórico sobre desarrollo durante la segunda mitad del siglo XX, aparece desbordado por el surgimiento de ciertos temas en las agendas políticas. Algunos de ellos como el mejoramiento de la calidad de vida en condiciones de libertad, el desarrollo sostenible, y la importancia de fortalecer el concepto de ciudadanía como fiel expresión de una nueva estabilidad democrática. Muchos de los países de la región han terminado pagando altos costos de gobernabilidad y equidad por sostener un esquema de relación global que en la actualidad beneficia a no más de treinta economías. La mayoría de ellas economías industrializadas que están superando la crisis financiera, sin que aparezcan señales claras del “mundo rico” para mejorar los términos de solidaridad con las regiones más pobres. Por la relación dialéctica entre cooperación y discordia, el análisis de la cooperación internacional puede desempeñar una correspondencia genuina de intereses comunes entre los participantes, pero no necesariamente benigna desde el punto de vista ético.⁵⁴ Ahora bien, al plantearse la ideología como elemento esencial en la creación de algunos mecanismos integracionistas, se deduce que ésta no puede ser estática en la medida en que se planteen estrategias de cooperación. Y al final se termina recurriendo a decisiones y medidas pragmáticas para lograr su permanencia en el tiempo. Esto marca el paso al tema de las contradicciones de los procesos de integración en América Latina al contrastar la retórica imperante en los discursos frente a las acciones específicas de cada mecanismo, lo cual se examina con profundidad en el próximo capítulo.

54 Para entender la cooperación se debe entender la ausencia frecuente de cooperación o el fracaso de ella, tan intensamente subrayado por los autores realistas (Keohane, 2009: 236).

4.1 La ideología en la arena política: Un acercamiento a su definición

Al analizar el término desde el ámbito político, este puede ser dividido en dos grandes grupos de definiciones: las acepciones débiles y las fuertes. La acepción débil de ideología se refiere a: “un conjunto de ideas y de valores concernientes al orden político que tienen la función de guiar los comportamientos políticos colectivos” (Bobbio *et al.*, 1998: 755). Mientras que la acepción fuerte es más restringida y surge de la ideología marxista. Según esta visión, una ideología es: “una falsa consecuencia de las relaciones de dominación entre las clases (...) la ideología es una creencia falsa” (*ibíd.*: p. 755). Al comparar ambas acepciones, desde la perspectiva “débil”, la ideología sería un concepto neutro mientras que desde la perspectiva “fuerte”, la ideología es un concepto negativo que denota el carácter falso de determinada creencia política (*ibíd.*: p. 755). En términos generales, la acepción débil tiende a predominar y para efectos de este trabajo es la que nos interesa. En este marco, uno de los usos de ideología que más se acerca a nuestra visión es el que le brinda David Easton, para quien la ideología corresponde a principios éticos explícitos que “definen los objetivos, la organización y los límites de la vida política y ofrecen una interpretación del pasado, una explicación del presente y una visión del futuro” (Easton, 1965: 290).

Desde la perspectiva débil, lo ideológico se contrapone a lo pragmático. Giovanni Sartori diferencia ambos aspectos desde las dimensiones cognitiva y emotiva. Según este autor, los sistemas de creencias ideológicos se caracterizan por ser dogmáticos y doctrinarios en el plano cognitivo mientras que en el plano emotivo se caracterizan por un fuerte componente pasional. Los sistemas pragmáticos son el opuesto de esta situación. Sartori utiliza este enfoque para explicar los conflictos políticos. Afirma que los conflictos entre sistemas ideológicos se vuelven radicales debido a la fuerte carga emocional que los acompaña. En cambio, los conflictos entre sistemas pragmáticos llevan a mayores consensos o compromisos debido a que la carga emocional es menor y a que existe un mayor nivel de apertura (Sartori, 2005: 122-132). Otro aspecto de debate en relación con el término ideología es sobre si este atañe al pensamiento, al comportamiento o al lenguaje (Gerring, 1997: 966-968). Aquí consideramos que pese a que las ideologías son un conjunto de ideas, valores o principios que están relacionados con el pensamiento las ideologías trascienden a este. Es decir, estas no están aisladas de los problemas políticos contemporáneos y conciernen aspectos de la realidad concreta. Las ideologías dirigen, o al menos influyen, el comportamiento político y social (Bobbio *et al.*, 1998: 967), tal y como lo explica Montesinos (2003: 172-173):

(...) la ideología es fundamental, dado que todo cambio va guiado por una confluencia de pensamientos respecto a la forma en que ha de resolverse la transformación social de las estructuras.

(...) Todo orden está acompañado por una ideología dominante, un conjunto de pensamientos y creencias que lo justifican. De hecho, sería impensable considerar que existe orden sin ideología, pues una de las funciones de ésta es proyectar juicios de valor que definan hasta qué grado una sociedad se encuentra en “orden” o se ha generado un desorden social.

Aunque una ideología puede ser considerada como un concepto normativo (que explica cómo debería ser la realidad), es un concepto que trasciende el ámbito normativo. Las ideologías también son una guía para la acción. Una de sus funciones centrales es servir de marcos para la definición de políticas (Freeden, 2001: 6). Cabe destacar, sin embargo, que en la práctica no necesariamente toda política deriva de una determinada ideología. Otros debates giran en torno al contenido de las ideologías. Diversos autores se preguntan si estas hacen referencia sólo a aspectos políticos, a aspectos más amplios relacionados con el poder o a aspectos relacionados con el funcionamiento del mundo en general. Aquí pensamos que el concepto trasciende a los aspectos políticos y que las ideologías hacen referencia a determinadas visiones de mundo. Aunque lo político es un componente importante de estas visiones y aunque las ideologías pueden tener implicaciones políticas, estas no son siempre de naturaleza política. Finalmente, consideramos que las ideologías responden al contexto y que diferentes ideologías son útiles para diferentes propósitos. Lo anterior explica la dificultad de construir un único concepto precisamente porque no hay uno que aplique a todo espacio, tiempo y propósito (Gerring, 1997: 983).

Teniendo en cuenta las anteriores anotaciones, consideramos que todos los mecanismos de integración o cooperación en América Latina responden a determinadas ideologías. Lo anterior puede ser de manera implícita o explícita. Con base en lo mencionado por David Easton, cada iniciativa tiene su propia interpretación y explicación del pasado y del presente; al tiempo que busca construir determinado futuro. Estas interpretaciones y creencias quedan plasmadas en los tratados constitutivos de los mecanismos, así como en las declaraciones oficiales de mandatarios/as. No obstante, aquí señalamos la hipótesis (pese a lo señalado por Sartori) que incluso los sistemas ideológicos terminan cediendo a consideraciones de carácter pragmático. Consideramos que las ideologías son más flexibles en la práctica de lo que permite su definición sin que ello implique que esta flexibilidad amenace su coherencia interna o estabilidad. Más bien, es esta flexibilidad lo que permite a estos mecanismos de cooperación adaptarse a las cambiantes coyunturas y permanecer en el tiempo.

4.2 Espacio para los pequeños países insulares: Asociación de Estados del Caribe (AEC)⁵⁵

La idea inicial para la creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), fue cómo a través del fortalecimiento de la cooperación entre los Estados, Países y Territorios del Caribe se podría contribuir con el desarrollo cultural, económico y social de sus miembros. Sus antecedentes más cercanos se encuentran en tres Cumbres regionales llevadas a cabo entre 1992 y 1993. La primera fue la Conferencia Extraordinaria de Jefes de Gobierno de la CARICOM en octubre de 1992; luego la II Conferencia Ministerial CARICOM-Centroamérica llevada a cabo en mayo de 1993 y la tercera fue la Cumbre Presidencial del Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela) con los mandatarios de la CARICOM realizada en octubre de 1993; así lo explica Silié (2012: 372):

Esta asociación de 26 países surge como un espacio para la cooperación y la concertación, que si bien no se propone como un esquema de integración, se le imprimió una fuerte vocación integracionista, pensando en que las características afines de los países que la componen podrían en un momento determinado apoyar una fórmula de integración regional.

La creación de la AEC fue el resultado de una propuesta elaborada por la Comisión de las Indias Occidentales a la que los Jefes de Estado y de Gobierno de la CARICOM le encargaron la tarea de diseñar una estrategia de profundización y ampliación de la Comunidad frente a los desafíos que presentaba el proceso de globalización. CARICOM buscaba ampliar el espacio económico y político del Caribe sin necesidad de incrementar el número de sus países miembros. La AEC sería un esquema de integración más amplio, pero también más laxo que la CARICOM (AEC, 2001: 12). A pesar a que cubren áreas geográficas similares, la AEC se diferencia de CARICOM; mientras que este último atañe a la integración y busca convertirse en un único mercado y economía, la primera atañe al ámbito de la cooperación en las áreas del transporte, comercio, turismo y desastres naturales (Sinclair, 2011). El 24 de julio de 1994 se firmó el Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe en Cartagena de Indias, Colombia. En este Convenio los firmantes manifestaron estar convencidos de que:

(...) la cooperación entre los Estados, Países y Territorios del Caribe, fundamentado en su proximidad geográfica y vínculos históricos, contribuirá al futuro desarrollo cultural, económico y social de sus pueblos, trascendiendo su distanciamiento del pasado (Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe, 1994: 1).

55 Tema que con anterioridad he abordado en el *Dossier: Asociación de Estados del Caribe. Cuadernos de Integración Latinoamericana*. (2007). San José: FLACSO-Secretaría General.

Acordaron que la AEC es un organismo de consulta, concertación y cooperación con el propósito de promover programas orientados a (*ibíd*, pp. 6-7): a) Fortalecer, utilizar y desarrollar las capacidades colectivas del Caribe para lograr un desarrollo sostenido en lo cultural, económico, social, científico y tecnológico; b) Desarrollar el potencial del Mar Caribe por medio de la interacción entre los Estados Miembros y con terceros; c) Promover un espacio económico ampliado para el comercio y la inversión que ofrezca oportunidades de cooperación y concertación y, permita incrementar los beneficios que brindan a los pueblos del Caribe los recursos y activos de la región, incluido el Mar Caribe; d) Establecer, consolidar y ampliar, según el caso, las estructuras institucionales y los acuerdos de cooperación que respondan a la diversidad de las identidades culturales, de los requerimientos de desarrollo y de los sistemas normativos de la región.

A finales de los años 1980, los Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe (CARICOM) sintieron la creciente urgencia de forjar relaciones más estrechas con sus vecinos en la cuenca del Caribe. Este deseo de ampliar el proceso de integración, buscaba abrazar a todas las naciones bañadas por el Mar Caribe, América Central y los litorales de América del Sur. En este escenario, CARICOM acordó crear la West Indian Commission (WIC), en julio de 1989 en Granada, bajo la presidencia de Sir Shridath Ramphal, para encomendar un análisis sobre cómo crear con éxito un mecanismo para la cooperación con sus vecinos. Pocos años después, en 1992, esta entidad independiente propuso en el informe titulado “Tiempo para la Acción”, el establecimiento de una Asociación de Estados del Caribe (AEC). Esta asociación se convertiría en el más grande movimiento de integración en el Caribe, llegando a tener un alcance geográfico sin precedentes (Secretaría de Relaciones Exteriores de México, 2014: 27).

En cuanto a la estructura organizacional del mecanismo, se acordó que sería la siguiente: la Reunión de Jefes de Estado o de Gobierno, el Consejo de Ministros; órgano permanente que define las grandes orientaciones políticas que deberán ser aplicadas y seguidas por la Secretaría en acuerdo con el Acta Constitutiva y las Declaraciones de los Jefes de Estados y de Gobierno, además, puede proponer la formación de Comités Especiales con tareas determinadas y la convocatoria de Cumbres Presidenciales y la Secretaría; órgano permanente; presidida por un Secretario General, el cual es elegido por el Consejo Ministerial, quien ejecuta los mandatos emitidos por el Consejo de Ministros en sus reuniones anuales. Desde su creación, se han realizado cuatro Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros, la última de ellas, realizada en 2005, en Ciudad Panamá, Panamá. En julio de 2012 se realizará la quinta Cumbre de Jefes de Estado. Las Reuniones del Consejo de Ministros se realizan anualmente, por lo que, hasta el momento, se han llevado a cabo

diecisiete de ellas, siendo la última en Puerto España, Trinidad y Tobago, en febrero de 2012. En esta fue elegido como Secretario General el colombiano Alfonso Múnera Cavadía para el período 2012-2016. Este mecanismo cuenta con 25 miembros plenos: Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, y Venezuela. Mientras tanto, los Estados asociados son Aruba, Francia (en nombre de Guyana francesa, Guadalupe y Martinica) y las Antillas Neerlandesas.

Cabe destacar, por un lado, el alto grado de heterogeneidad de estos países en cuanto a sus principales indicadores geográficos, demográficos y económicos. Asimismo, los países difieren en sus raíces culturales, habiendo aportes de españoles, franceses, ingleses y holandeses. Los tres países de mayor tamaño -México, Venezuela y Colombia- se diferencian de los demás por la magnitud de sus territorios, de su población y de su PIB y por los elevados flujos de bienes que intercambian con el mundo. En el otro extremo de la escala se encuentran los países integrantes de la OECS - Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas – que se caracterizan por ser Estados insulares y por su diminuto tamaño en términos geográficos, de población y económicos. Entre estos dos extremos se encuentran los cinco países miembros del MCCA, Cuba, Panamá y la República Dominicana que pueden ser calificados de tamaño intermedio (AEC, 2001: 14). No obstante estas diferencias, esta zona de cooperación fue establecida en reconocimiento del espacio geográfico común que comparten estos Estados y de los intereses y objetivos comunes que de ello se derivan. Los países miembros reconocen el potencial del Mar Caribe, elemento fundamental en la noción del Gran Caribe, para operar como elemento unificador de su desarrollo. Lo anterior quedó plasmado en el Plan de Acción acordado por la Primera Cumbre de Jefes de Estado del mecanismo. En esta, los Estados miembros reafirmaron:

(...) la importancia que otorgamos al Mar Caribe, al papel que ha desempeñado en nuestra historia y en el desarrollo del turismo, comercio y transporte, así como a su potencial para contribuir al desarrollo de nuestros pueblos y Estados, países y territorios. Por lo tanto, estamos decididos a asegurar su protección y conservación, mediante una estrategia de desarrollo sostenible, como patrimonio común de todos los pueblos del Caribe (AEC, 1995: 3).

Posteriormente, el plan de acción concentró sus objetivos en las áreas del turismo, del comercio y del transporte en la región del Gran Caribe. Según Andrés Serbín (2007) en sus inicios la AEC se planteó tres objetivos: a) maximizar el

comercio regional; b) optimizar las negociaciones entre regiones; y c) caminar hacia varias formas de cooperación. Sin embargo, algunos obstáculos a los que se enfrentó este mecanismo, como lo fueron el poco compromiso efectivo con la Asociación por parte de algunos países, ciertas deficiencias institucionales y algunos elementos exógenos—las tensiones generadas por las negociaciones sobre las cuotas de banano dirigidas a la Comunidad Europea entre los Estados Miembros de la CARICOM y los países centroamericanos; y el lanzamiento de la iniciativa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) -poco después de la creación de la AEC-provocaron que las prioridades de este mecanismo fueran reorientadas en torno a la cooperación funcional. En la asociación de comunidades tanto los neofuncionalistas como los constructivistas estudian el proceso de transferencia de lealtades, definición de intereses y contextos que posibilitan la toma de decisiones en los niveles domésticos e internacionales (Legler *et al.*, 2014; Haas, 2001; Solomón, 1999; Gehring, 1996). De manera tal que la Asociación de Estados del Caribe, definida por su Acta Constitutiva como un organismo de consulta, concertación y cooperación pasó, además, a tener el propósito de fortalecer la cooperación en las áreas del comercio, el turismo sostenible, el transporte y los desastres (AEC, 2004). Hasta el momento se han registrado una serie de avances en las áreas prioritarias de la institución; a saber (AEC 2012): Primero, el desarrollo del comercio y de las relaciones económicas externas, lo cual busca la consolidación de un espacio económico ampliado para el comercio y la inversión entre y desde los países miembros. En este sentido adquieren particular importancia la promoción y el entendimiento en las áreas de interés común en los principales procesos de negociación, como por ejemplo, ante la Organización Mundial del Comercio, especialmente en lo que refiere al tratamiento de las economías pequeñas. Con respecto a este tema, en 2001 los países miembros de la AEC establecieron una serie de principios de trato especial y diferenciado para las pequeñas economías. Segundo, el turismo sustentable, mismo que proyecta asegurar la atracción de turistas a las diversas zonas de los países miembros de manera sustentable y sin dañar el medio ambiente. Para esto, en la Tercera Cumbre de Jefes de Estado realizada en Isla Margarita, Venezuela, a finales de 2001, se firmó el Convenio sobre la Zona de Turismo Sustentable del Caribe (ZTSC) cuyo objetivo es crear una Zona de Turismo Sustentable que se establezca como:

(...) una unidad cultural, socioeconómica y biológicamente rica y diversa, geográficamente determinada, en la que el desarrollo del Turismo estará condicionado a la sustentabilidad y a los principios de integración, cooperación y consenso, con el fin de facilitar el desarrollo integral de la región del Gran Caribe (AEC 2001: 2).

Tercero, el transporte: Busca aumentar la efectividad del sector con el objetivo de favorecer la expansión del comercio, de la inversión y del turismo

en los países miembros de la AEC. Para avanzar en este objetivo, el 12 de febrero de 2004 en Ciudad Panamá, los Estados Miembros firmaron el Acuerdo sobre Transporte Aéreo entre los Estados Miembros y Miembros Asociados de la AEC, el cual busca promover el programa adoptado por la AEC titulado “Unir el Caribe por Aire y Mar”. Y cuarto, sobre los desastres Naturales: Por ser el Gran Caribe una zona vulnerable a los fenómenos naturales, el objetivo de este eje estratégico es promover y adoptar mecanismos enfocados al fortalecimiento de mitigar los efectos causados por los desastres naturales en los Países Miembros. Para esto, en la II Cumbre de Jefes de Estado, el 17 de abril de 1999, en República Dominicana, se suscribió el Acuerdo entre los Estados Miembros y Miembros Asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la Cooperación Regional en Materia de Desastres Naturales, con el fin de:

Crear mecanismos jurídicamente vinculantes que promuevan la cooperación para la prevención, mitigación y atención de los desastres naturales, a través de la coordinación de las partes contratantes entre sí y con las organizaciones que trabajan en materia de desastres naturales en la región (Jefes de Estado y de Gobierno de la AEC, 1999: 2).

Otro propósito de la AEC, es apoyar, sin intervenir, a los otros mecanismos de integración de los cuales forman parte los Estados Miembros. Este esquema busca la reducción de los obstáculos más comunes a la integración a través de la cooperación y la concertación. Cabe destacar que este apoyo lo realiza independientemente de la diversidad ideológica que caracteriza a sus miembros. La necesidad de este apoyo se deriva de las características propias de los Estados miembros. Estos son, principalmente, pequeños Estados, la mayoría insulares y con economías abiertas y frágiles. Por su dotación limitada de recursos naturales y las exigencias de escala de las producciones industriales, suelen depender de la exportación de unos pocos productos básicos, lo que se traduce en último caso en una gran apertura a la importación de bienes que no pueden ser producidos localmente (AEC, 2001: 16). De ahí que son altamente dependientes de las fuerzas del mercado mundial. Además, enfrentan dificultades en explotar las economías de escala debido al pequeño tamaño de su mercado doméstico. Sus instituciones públicas son costosas de mantener a causa de los límites para su divisibilidad y compiten en desventaja con las empresas privadas en cuanto a atraer y mantener la escasa mano de obra altamente calificada (*ibíd*: p. 16). Sumado a lo anterior, por su ubicación, estos países son muy vulnerables a la ocurrencia de catástrofes naturales. Según Pedro Monreal (2008-2009), el Caribe está expuesto doce veces más a los desastres naturales que el promedio mundial. Para este autor, es precisamente la naturaleza insular de una parte considerable de estas

sociedades lo que aumenta los costos del comercio, el suministro energético, el transporte y las comunicaciones— todas limitaciones para los procesos de integración regionales. De ahí la importancia de un organismo que contribuya a la cooperación entre estos países.

Durante los 20 años de vida de la AEC se ha puesto particular énfasis en: 1) la importancia de la cooperación regional en el área de los desastres naturales; 2) brindar apoyo a organizaciones nacionales, regionales e internacionales dedicadas a la reducción del riesgo de desastres, en particular a la Agencia caribeña de Gestión de Emergencias por Desastres (CDEMA) y al Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC) y 3) Fortalecer la capacidad de respuesta de los Miembros con formación y entrenamiento (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2014: 76).

Actualmente, la AEC debe hacer frente a una serie de desafíos. Según Andrés Serbín (2007), el primero de ellos es que los Tratados de Libre Comercio firmados entre Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos tienen un peso importante en el acercamiento de esta subregión con el Norte y la han ido alejando de la zona del Gran Caribe. Asimismo, afirma que las iniciativas venezolanas de Petrocaribe y el ALBA han contribuido a la mayor fragmentación de la región. Según el mismo autor, un segundo desafío es el creciente desinterés que han venido mostrando los gobiernos con respecto al mecanismo -como lo muestran la poca asistencia de ministros y cancilleres a las reuniones de la AEC- evidencian la pérdida de fuerza política que ha venido sufriendo esta Asociación. Asimismo, las acciones de la estructura institucional de la AEC se ven obstaculizadas por su dependencia a la voluntad política y financiera de los gobiernos de los países miembros y por una carencia en la definición de la identidad caribeña, lo que incide en la débil voluntad política y participación de los estados parte; tal y como lo explica Silié (2012: 372-373):

Si bien podemos decir que desde la AEC se ha logrado un gran acercamiento entre los países y que estos han aprendido a relacionarse entre sí, abandonando en parte el distanciamiento que históricamente habían mantenido, esos avances no han sido efectivos como para lograr que ese grupo de naciones establezca criterios propios y compartidos para asumir los temas de la agenda subregional que ellos mismos se han dado.

Es lamentable que con esta Asociación, la única donde coinciden en verdad todos los países que tienen costas caribeñas, incluyendo Cuba y los territorios franceses en la zona, que como asociados participan activamente desde su especial condición, no se haya podido conformar una verdadera identidad subregional que les permita a los pueblos que la integran actuar como un bloque hemisférico.

Otros desafíos están relacionados con su elevada dependencia del turismo. Por un lado, los países compiten entre sí por el turismo. Por otro,

los actores nacionales están excluidos de sus beneficios debido a la falta de encadenamientos de esta actividad económica con respecto a la economía nacional (Monreal, 2008-2009). La persistencia de bolsones de pobreza es otro problema particularmente en lo concerniente a Haití. A estos problemas se suman la inseguridad y la presencia del crimen organizado originados, en parte, por la persistencia de la pobreza y de la desigualdad en la región, así mismo, riesgos sanitarios al ser el Caribe la zona que registra la segunda mayor incidencia de VIH/SIDA después de África Subsahariana (*ibíd*).

Por otra parte, la vulnerabilidad de esta región a los desastres naturales se ve agravada en el contexto actual de cambio climático, situación que ocasionará cambios en los niveles del mar y en la calidad y cantidad de los recursos marinos y la pesca (*Ibíd*). Pese a lo anterior, Pedro Monreal considera, no obstante sus limitaciones, la AEC ha contribuido a sentar las bases necesarias para avanzar hacia la construcción de una institución regional que pudiera aportar en el Gran Caribe una plataforma para un diálogo político estructurado. El autor considera que esto no podría ser proporcionado por ninguna de las otras iniciativas regionales. No obstante, afirma que para convertirse en un “foro político verdaderamente abarcador” debe cumplir con cuatro requisitos: a) Adopción de una visión común del futuro de sus miembros, la que deberá apoyarse en una serie de valores compartidos y de intereses coincidentes. Dadas las diferencias culturales, políticas, sociales e ideológicas existentes en la región, lo primero que se requiere es una acotación precisa del alcance de la visión común; b) La cooperación política —y no la funcional— debería ocupar la mayor parte del tiempo y de los recursos de la Asociación; c) El alcance temático debería ser ampliado, pues muchos son los temas a considerar en materia de desarrollo sostenible. La identificación de temas debería arrancar de la consideración de aquellos temas en los que la AEC se encuentra mejor posicionada que cualquier otra entidad regional para proveer liderazgo político. En ese sentido el tema del desarrollo sostenible y social del Gran Caribe parece ofrecer ventajas comparativas a la AEC. Dentro de este tema general, podrían identificarse algunos sub-temas relativamente poco polémicos y con un alto potencial de voluntad política para cooperar: prevención y mitigación de desastres; gestión del medio ambiente; vulnerabilidades ambientales, sociales y económicas; y cooperación con Haití y d) Capacidad de movilizar el apoyo político para acciones concretas que proporcionen un “módulo para el desarrollo” basado en las posibles complementariedades y sinergias que solamente pueden ser alcanzadas a partir de la diversidad que existe en los marcos de la entidad de cooperación política más amplia de la región.

La consecución de estos requisitos sería un ejemplo de cómo este mecanismo trascendería a la diversidad en las orientaciones ideológicas de sus miembros con el fin de lograr metas comunes que van más allá de las diferentes visiones. Para ello, será necesario un diálogo flexible y de apertura con el fin de encontrar los lazos comunicantes. Se le debe otorgar un menor peso a la ideología y una mayor importancia a cómo enfrentar los desafíos actuales.

4.3 La ideología como motor de alianzas políticas: Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)⁵⁶

El ALBA surge como una propuesta de integración del presidente venezolano Hugo Chávez que buscaba reforzar la autodeterminación y la soberanía de los pueblos. Propuso una alternativa de integración que contrarrestase las políticas económicas propuestas e implementadas por los EE.UU. y algunos organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a finales del siglo XX. El ALBA es la antítesis del denominado “Consenso de Washington”; así lo explica (Arellano, 2009: 1-2)

La idea del ALBA se puede enmarcar en el ambiente crítico que frente al liberalismo económico se fue desarrollando a lo largo y ancho de nuestra región desde finales de la década de los ochenta. Se trata de un ambiente que se alimenta con muy diversas corrientes de pensamiento y movimientos; tiene que ver con la agenda del liberalismo económico que tiende a concentrar la atención de los gobiernos en la productividad y la competitividad, con poca sensibilidad hacia los aspectos sociales. En este contexto, también se inscribe una dura crítica a los procesos de integración de la región que centraron en gran medida su atención en los aspectos comerciales, más concretamente en la conformación de zonas de libre comercio.

En 2001 se anunció su creación en la III Cumbre Presidencial de la Asociación de Estados del Caribe. En 2004, Fidel Castro, entonces presidente de Cuba, firmó con Hugo Chávez su tratado constitutivo y, en 2005, se realizó la primera reunión del ALBA. En 2006 se incorporó Bolivia y en 2007 lo hicieron Nicaragua y Dominica; mientras que en 2008 se sumó Honduras⁵⁷ y en 2009 lo hicieron Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas y Ecuador. En febrero de 2012 Haití, Santa Lucía y Surinam dieron su adhesión al ALBA en tanto invitados especiales. La estructura institucional del ALBA es la siguiente:

56 Tema que he abordado con profundidad en el documento: *Dossier: Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe. Cuadernos de Integración Latinoamericana* (2007). San José: FLACSO-Secretaría General, así como en numerosos artículos entre los que destaco *El ALBA: ¿Remonta la ideología y desciende la integración?* (2012). San José: FLACSO-Secretaría General.

57 El gobierno de facto envió al Congreso una denuncia contra ALBA para que Honduras deje de ser miembro de esta iniciativa. El presidente electo Porfirio Lobo expresó que no estaba entre sus planes volver a incorporar a Honduras al mecanismo. El Congreso Nacional de Honduras ratificó la salida del ALBA el 12 de enero de 2010.

Consejo Presidencial. Máxima instancia de deliberación, el Consejo Social, bajo el cual está el Comité de la Mujer e igualdad de oportunidades; el Consejo Económico. Tiene 10 grupos de trabajo, entre los cuales destacan: integración energética, seguridad y soberanía alimentaria, soberanía tecnológica, nueva arquitectura financiera regional y doctrina de la propiedad industrial; Consejo Político; bajo el cual está la Comisión Política; Consejo de Movimientos Sociales; Comisión Política. Integrada por altos funcionarios de relaciones exteriores y la principal instancia de coordinación política y la Coordinación Permanente del ALBA que es la Secretaría Ejecutiva con sede en Caracas.

El también crea un instrumento para tratar aspectos como el comercio a nivel del bloque, surgiendo así el ALBA-TCP, el cual es un proceso de integración regional que se basa en los principios de cooperación, solidaridad, complementariedad, respeto a la soberanía y beneficio mutuo, pero a la vez constituye un modelo de integración regional que incorpora las dimensiones comercial, tecnológica, económica, cultural, política y social con una proyección latinoamericana y caribeña (Espinosa, 2011: 180). De esta manera, se inicia con la conformación de un sistema de integración basado en una gama de temas transversales que deja atrás la visión de antiguos modelos, los cuales se empeñaban en consolidar la integración mediante fórmulas cimentadas en función de las relaciones comerciales:

“El ALBA se destaca como un caso de regionalismo neodesarrollista diferente a los otros acuerdos, primero, porque aborda asuntos de educación, salud, y cultura, entre otros y, segundo, porque el desarrollo es multidimensional. La integración comercial está amarrada a otras formas de integración en el ALBA” (CLACSO, 2013: 245).

Por lo anterior, se admite que el comercio es un componente del proceso, pero que este debe estar sometido a los objetivos del desarrollo del proceso de integración. Esto implica formas de comercio compensado y mecanismos para favorecer los países más débiles mediante precios preferenciales o comercio de trueque. Se basa en instrumentos de compensación entre los países, que en vez de ganar y vender bajo una lógica de ganancia comenzarían a comerciar en función de lo que un país produce y necesita (Briceño, 2011: 27), en fin, es una propuesta de integración comercial que busca las ventajas cooperativas, no las comparativas.

La Alianza ALBA-TCP es una propuesta de integración novedosa por cuanto pone el énfasis en la dimensión social, en particular en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Además, porque tiene el propósito de crear mecanismos que permitan compensar las asimetrías existentes en función del desarrollo de sus economías y del bienestar social. A tales fines, le otorga prioridad a la integración latinoamericana y caribeña, así como a la negociación mediante acuerdos bilaterales, y abre nuevos espacios de consulta y coordinación entre

sus Estados signatarios para identificar espacios de interés común, constituir alianzas estratégicas y presentar posiciones comunes ante terceros (SELA, 2013a: 3).

José Briceño afirma que en su breve existencia el pensamiento del ALBA ha tenido varias etapas. En sus orígenes, fue una propuesta poco concreta, que simplemente buscaba enfrentar al ALCA. No se oponía a la integración con Estados Unidos, sino que buscaba promover un acuerdo que fuese más justo. Esta posición de crítica, pero no de rechazo se mantuvo hasta la Cumbre Extraordinaria de las Américas de 2004 (*ibíd*: pp. 23-24). Fue a partir de la radicalización del conflicto político en Venezuela entre 2002 y 2004 y las denuncias de apoyo de Estados Unidos a la oposición venezolana, que la posición crítica frente al ALCA se radicalizó y el ALBA se convirtió en el mecanismo para promover otra integración, apoyando un modelo de desarrollo endógeno (*ibíd*: pp. 26-27). Buscaban consolidar una alternativa al libre comercio promovido por Estados Unidos basados en tres principios: 1) Oposición a las reformas de libre mercado; 2) Fortalecimiento del rol regulador del Estado y 3) Un cambio en el balance de la relación Estado-mercado (Altmann Borbón, 2010a: 33). Según Briceño, la tercera etapa en la delimitación conceptual se inicia a finales de 2004 (con el nacimiento del ALBA propiamente), luego de la victoria de Chávez en el referéndum revocatorio realizado en agosto de ese año. A partir de ahí adopta una actitud de abierto enfrentamiento con Estados Unidos, al que comienza a describir como un imperio, radicalizando el discurso antineoliberal y promoviendo el anticapitalismo a favor del socialismo del siglo XXI (Briceño Ruiz, 2011: 29-30). Concepto que aparece en la escena internacional en 1996, a través de Heinz Dieterich Steffan.

“El socialismo del siglo XXI se caracteriza por mercados incluyentes, la diversidad en las formas de propiedad, los nuevos debates incluyendo el de la economía comunal, la economía solidaria, el Buen Vivir, las nuevas formas de participación política y social y las alternativas a los acuerdos de libre comercio en la forma del ALBA-TCP. Sin embargo, cada una de estas áreas incluye debates acerca de cómo se articulan las mismas con el socialismo del siglo XXI” (CLACSO, 2013: 246).

El término adquirió mayor difusión mundial desde que fue mencionado en un discurso por el Presidente Chávez, en enero de 2005 en el marco del V Foro Social Mundial. Este socialismo se sustenta en 4 ejes: el desarrollismo democrático regional, la economía de equivalencias (establecer un valor objetivo para los bienes y servicios para que estos no estén supeditados a las leyes de oferta y demanda), la democracia participativa y protagónica y las organizaciones de base. El socialismo del siglo XXI supone que es necesario

un reforzamiento radical del poder estatal democráticamente controlado por la sociedad para avanzar en el desarrollo (Dieterich, 2002). En el caso de Chávez, la Revolución Bolivariana es el camino para lograr ese socialismo, dicha revolución tiene su asiento en contenidos nacionalistas, socialistas y anti-estadounidenses. Una particularidad que tiene este modelo “nacional y popular” es que camina de manera ambigua, por sus formas autoritarias de expresión, en torno a la democracia como régimen político de gobierno.

Ninguno de los tres flagelos de la humanidad –miseria, guerra y dominación- es casual o obra del azar. Todos son resultados inevitables de la institucionalidad que sostiene a la civilización del capital: la economía nacional de mercado, el Estado clasista y la democracia plutocrática-formal. Esta institucionalidad no es conducente a que el ser humano actúe de manera ética, crítica y estética, sino que fomenta sistemáticamente los anti-valores del egoísmo, del poder y de la explotación. Es la doble deficiencia estructural de la sociedad burguesa – ser anti-ética y, disfuncional para las necesidades de las mayorías que la hace obsoleta y la condena a ser sustituida por el Socialismo del Siglo XXI y su nueva institucionalidad: la democracia participativa, la economía democráticamente planificada de equivalencias, el Estado no-clasista y, como consecuencia, el ciudadano racional-ético-estético (Dietrich, 2007: 3).

Más recientemente, el ALBA se ha presentado como un capítulo del proceso revolucionario mundial (*ibíd*: pp. 33-34). Sin embargo, pese al fuerte componente ideológico del ALBA, en la práctica el mecanismo ha operado bajo cierto pragmatismo y flexibilidad ideológica, especialmente, debido a la relación ambivalente que mantiene con Estados Unidos. Ejemplo de ello es que los Estados miembros del ALBA forman parte de otros mecanismos de integración regional y subregional de manera activa.

Este escenario plantea una relativa contradicción debido a los problemas de compatibilidad del ALBA como modelo de integración y la participación de algunos de sus miembros en estos otros procesos de integración. Existen contradicciones entre la lógica del funcionamiento del ALBA y mecanismos como MERCOSUR, CAN y SICA. Estos últimos tienen una vocación comercial y se insertan dentro del modelo capitalista, mientras que el ALBA manifiesta ser abiertamente anticapitalista (*ibíd*: pp. 74-75) (ver cuadro número 9). El ejemplo por excelencia es Nicaragua, quien pertenece al mismo tiempo al Proyecto Mesoamérica, al CAFTA y al ALBA. Además, ninguno de los países del ALBA ha roto relaciones con Estados Unidos, ambigüedad que manifiesta Arellano en las siguientes líneas (2009: 19):

Se ha satanizado el comercio y sus mecanismos de funcionamiento; pero, en la práctica, se mantienen los acuerdos de libre comercio que operaban desde la década de los noventa, sin hablar de ellos ni corregir sus debilidades como, por ejemplo, la ausencia de mecanismos de salvaguardias u otros mecanismos

de escape comercial eficientes y equitativos o los medios de solución de diferencias (...).

Tampoco se reconoce que, desde el origen del ALBA, se mantiene operando la dinámica del libre comercio con todos sus beneficios, pues la relación comercial de Venezuela con Cuba está regulada por los acuerdos suscritos en el marco de la ALADI. Igualmente ocurre en el caso de Nicaragua y, en cuanto a Bolivia y Ecuador, las relaciones comerciales están reguladas por el programa de libre comercio de la normativa andina que, no obstante la denuncia del Acuerdo de Cartagena efectuada por el gobierno de Venezuela en el año 2006, la propia normativa establece que todo lo relativo al programa de liberación estará vigente por cinco años, es decir hasta el año 2011.

Cuadro No. 10
Países del ALBA y otras iniciativas regionales de las que forman parte (2014)

Iniciativa de Integración	Países del ALBA que son miembros
Proyecto Mesoamérica	Nicaragua
UNASUR	Venezuela, Ecuador, Bolivia, Surinam
CAN	Ecuador, Bolivia
MERCOSUR	Venezuela (en proceso de ratificación) Bolivia (Estado asociado)
SICA	Nicaragua
CARICOM	Cuba, Dominica, Antigua y Barbuda, Haití, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam
OTCA	Venezuela, Bolivia, Ecuador, Surinam
AEC	Nicaragua, Cuba, Dominica, Antigua y Barbuda, Haití, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Surinam, Venezuela
CALC/CELAC	Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Ecuador, Dominica, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, Haití, Santa Lucía, Surinam

Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes.

Nota: Haití, Santa Lucía y Surinam son invitados especiales del ALBA y no miembros plenos.

La presencia de los países del ALBA en los distintos mecanismos de integración regional y subregional ha tenido consecuencias importantes dado el fuerte componente ideológico de esta iniciativa, así como su poder de veto en declaraciones oficiales, como fue el caso de la V Cumbre de las Américas donde no se logró acordar una declaración final que fuera firmada por todos los mandatarios y mandatarias. De ahí que se afirme que el ALBA tiene la potestad de incidir, mas no decidir, en los acuerdos regionales. Hasta el momento, su estrategia se ha materializado a través de dos esfuerzos principalmente: la primera conformada por la estación continental Telesur, constituida por

seis países –Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela- pero abierta a incorporar nuevos socios. Esta empresa multi-estatal es vista como una herramienta para coadyuvar la integración latinoamericana, a pesar de que sus transmisiones de carácter comunicacional tienen un mensaje ideológico evidente. La segunda estrategia está orientada al uso del petróleo como instrumento de política exterior. La firma del Acuerdo Energético de Caracas en 2001, la creación de Petrocaribe en 2005 y el proyecto de crear un Cono Energético Suramericano presentado en la Cumbre del MERCOSUR de junio de 2005 sentaron las bases para crear nuevos escenarios de cooperación para la integración regional. Petrocaribe está conformado por 19 países: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Venezuela y El Salvador. Petrocaribe se fundamenta en una posición ideológica antiestadounidense, pero a nivel económico con pragmatismo para lograr un efectivo acercamiento e influencia en el Caribe; según lo expresa Jácome (2011: 2):

(...) a partir de la llegada al poder del presidente Hugo Chávez en 1999, (...) el enfoque de la política exterior venezolana sufrió un cambio importante, concentrándose en la formación de un eje antiestadounidense bajo el liderazgo venezolano, con el petróleo como instrumento fundamental. Es una percepción de que fundamenta en la perspectiva que se mantuvo durante la Guerra fría, en función de la cual la búsqueda de la mayor presencia en el Caribe y el establecimiento de vínculos muy estrechos entre La Habana y Caracas se constituyen en elementos de una estrategia de desafío a Estados Unidos.

En el caso del petróleo como estrategia de política exterior, Petrocaribe defiende un modelo de cooperación energética guiado por un trato especial y diferenciado, cuya base es la política de Venezuela de otorgar precios subsidiados y desarrollar empresas mixtas para operar los mercados del petróleo. Petrocaribe debe ser entendido como un instrumento de cooperación del ALBA que va más allá de cuestiones estrictamente energéticas, donde se analizan otros proyectos como requisito indispensable para la integración, tales como el desarrollo del transporte aéreo y marítimo en la región; así como una herramienta de política exterior para consolidar las ideas de socialismo del Siglo XXI promovidas por Chávez cuando se encontraba con vida.

Petrocaribe y ALBA se han convertido en una importante fuente de cooperación para Centroamérica y el Caribe, pese a la reticencia de algunos sectores de estas sociedades que sostienen que dicha cooperación implica también una forma de presión para asumir compromisos político-ideológicos, alineados con la concepción bolivariana y del socialismo del siglo XXI que pregona el gobierno venezolano (Altmann, 2011b).

Los fondos de Petrocaribe son considerables. Según el Ministro de Petróleo y Minería, Rafael Ramírez, desde la entrada en vigencia de este acuerdo Venezuela ha brindado cerca del 43% de los suministros de hidrocarburos a los Estados Miembros. Mientras que el Banco Central de Venezuela registró, para el año 2013, créditos otorgados por 1700 millones de dólares, aproximadamente; cifra nada despreciable, a pesar del recorte de 3700 millones de dólares (Transparencia Venezuela, 2013: 3). De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), se estima que en países como Guyana, Jamaica y Nicaragua el financiamiento de Petrocaribe equivale a 5% ó 6% del PIB (El Nuevo Diario, 26 de octubre de 2008); mientras que un país como República Dominicana, aproximadamente el 23,6% de la deuda externa total, pertenece a Venezuela (Transparencia Venezuela, 2013:7). En este marco, Petrocaribe se ha convertido en una de las mayores fuentes de cooperación para Centroamérica y el Caribe, a pesar de temores expresados por diferentes grupos con relación a que incorporarse a esta iniciativa implica una encubierta adhesión a los compromisos del proyecto político-ideológico promovido por los países del ALBA; aunque algunos países, principalmente los caribeños, se incorporan respondiendo a un pragmatismo económico, en donde obtienen petróleo en condiciones ventajosas, con la posibilidad de pagar deuda a partir de la exportación de productos o servicios, como lo realizan República Dominicana y Cuba, respectivamente.

Se ha producido un mayor acercamiento con los países del Caribe, que aun cuando en un principio estuvo basado en una conexión político-ideológica con varios de sus gobiernos, hoy en día se fundamenta más en un pragmatismo económico centrado en la obtención de petróleo. Como se señaló antes, el planteamiento principal ha sido que Venezuela otorga precios subsidiados, facilidades de pago y el desarrollo de empresas mixtas para participar en las distintas etapas del mercado petrolero (Jácome, 2011: 5).

El gobierno de Venezuela también ha tenido una participación activa en la ejecución de transferencias, donaciones e inversiones hacia los integrantes del ALBA y otros países de América Latina. Carlos Romero y Claudia Curiel dividen estas operaciones económicas en cinco categorías: 1) Estrategias PDVSA (ampliación de la capacidad de refinación del petróleo venezolano por parte de PDVSA y las alianzas relacionadas con el tema energético); 2) Acuerdos de Cooperación Energética (venta de petróleo con descuento bajo distintas modalidades); 3) Donaciones o aportes directos (transferencias en efectivo o especie en ejecución de convenios comerciales o de cooperación, condonación de deudas o atención de situaciones puntuales); 4) Intercambios (aportes en petróleo que tienen contraprestación en bienes y servicios suministrados por los destinatarios); 5) Operaciones de financiamiento (compra de títulos de

deuda y operaciones que implican la participación en el financiamiento de otros gobiernos) (Romero y Curiel 2009: 51-53). El peso de cada una de las categorías se aprecia en el cuadro número 11.

Cuadro No. 11
Fondos de Venezuela según tipo de operación (1999-2009)

Categorías	Total acumulado (En millones de US\$)	Participación % dentro del total
Estrategias PDVSA	11.502	31,6%
Acuerdos de cooperación petrolera	14.562	39,9%
Donaciones o aportes directos	2.108	5,8%
Intercambios	0.740	2,0%
Operaciones de financiamiento	7.504	20,6%
Total general	36.406	

Nota: La información de 2009 sólo se refiere a los meses de enero y febrero.

Fuente: Romero y Curiel (2009: 53).

En términos generales, los países que más recursos han percibido por parte de Venezuela son Cuba (35,7%), Argentina (25,2%), Ecuador (13,9%), Nicaragua (8,4%), Brasil (6,0%), Uruguay (2,7%) y Bolivia (2,4%). Otros países beneficiados son: Paraguay, Honduras, República Dominicana, Dominica, Haití, Jamaica, El Salvador, Guyana, Estados Unidos y Puerto Rico (Romero y Curiel, 2009).⁵³ Sin embargo, y dado que no existe información oficial respecto a la efectiva ejecución de donaciones por parte de Venezuela a los países del ALBA, así como también a otros países del mundo, las cifras que manejan distintos analistas son estimaciones basadas en anuncios oficiales de los gobiernos. A pesar de algunas divergencias que puedan mostrarse, lo que no deja duda es la importante cantidad de fondos que destina Venezuela a la cooperación, en especial hacia los países miembros del ALBA, reafirmando su papel de paymaster. A modo de ejemplo, según cifras del Centro de Investigaciones Económicas de Venezuela (CIECA), los fondos que este país ha destinado a las naciones integrantes del ALBA desde su fundación hasta septiembre de 2008, ascienden a US\$ 32.952 millones, lo que representaría el 23,51% de los ingresos fiscales venezolanos (El Universal, 28 de setiembre de 2008). Otras propuestas de cooperación son los Proyectos Grannacionales (los cuales se concentran en las áreas de alimentos, educación, salud y cultura), el Banco del ALBA, el Sistema Único de Compensación Económica (SUCRE) y la negociación de un Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP). El comercio promovido por el ALBA está basado en los principios de la propuesta de Bolivia del Tratado de Comercio de los Pueblos, que forma parte del ALBA

desde el 2006. Este se basa en principios de complementariedad, solidaridad, cooperación, compensación, no reciprocidad, entre otros y constituye, desde el punto de vista de sus promotores, una alternativa al modelo de apertura comercial neoliberal promovido, fundamentalmente, por los Estados Unidos.

La ALBA no alberga criterios mercantilistas ni intereses egoístas de ganancia empresarial o beneficio nacional en perjuicio de otros pueblos. Busca tener una amplia visión latinoamericanista, que reconozca a la integración como motor del desarrollo e independencia de nuestros pueblos, siendo capaz de lograr lo que Bolívar concibió como “ver formar en América la más grande nación del mundo, menos por su extensión y riqueza que por su libertad y gloria”, y que Martí llamó la “América Nuestra”, para diferenciarla de la otra América, expansionista y de apetitos imperiales (Cancillería de Ecuador, 2013: 3).

Como puede observarse en el cuadro número 12, el principal país receptor de los productos de Venezuela es Cuba, mientras que el 58,5% de las exportaciones de Venezuela se dirigen a los países del ALBA, siendo el 99,1% de éstas exportaciones petroleras. Las exportaciones de Venezuela a los países del ALBA son, fundamentalmente, petroleras, siendo casi nulas, con la excepción de Bolivia y de Nicaragua, las de corte no petrolero. Por su parte, las importaciones que realiza Venezuela de productos provenientes de países del ALBA son reducidas.

Ante lo expuesto anteriormente, cabe resaltar la importancia que infieren los datos destacados en el cuadro número 12, en el cual se deja ver el comportamiento del comercio bilateral de Venezuela con los otros países afiliados a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. A continuación se detalla la información concerniente a las importaciones y exportaciones, tanto de petróleo y sus derivados, así como de las operaciones comerciales que no involucraron éste tipo de productos en el año 2009.

Cuadro No. 12
Comercio bilateral de Venezuela con otros países del ALBA. 2009 a)
(Miles de dólares)

País	Exportaciones						Importaciones
	Totales	%	Petróleo y derivados	%	No petroleras	%	
Cuba	2.683.886	58,5	2.660.804	99,1	23.083	0,9	293.904
San Vicente y las Granadinas	1.428	0,03	0	0	1.428	0	0
Dominica	442.351	9,6	440.305	99,5	2.046	0,5	560
Ecuador	1.203.886	26,2	1.136.464	94,4	67.422	5,9	607.058
Nicaragua	232.056	5,1	231.348	99,7	708	0,3	37.370
Antigua y Barbuda	606	0,01	0	0	606		21
Bolivia	26.275	0,6	23.293	88,6	2.982	12,8	328.956

a) Cifras preliminares.

Fuente: ALBA-TCP.org (2010).

Siguiendo con la idea de promover el comercio entre los países del bloque cabe destacar que en el marco de la XI Cumbre Presidencial de 2012, los Estados miembros acordaron la constitución del Espacio Económico del ALBA-TCP:

“Como una zona económica de desarrollo compartido interdependiente, soberana y solidaria, destinada a consolidar y ampliar un nuevo modelo alternativo de relacionamiento económico para fortalecer y diversificar el aparato productivo y el intercambio comercial, así como establecer las bases para los instrumentos de carácter bilateral y multilateral que Las Partes suscriban en esta materia, con miras a la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de nuestros pueblos” (Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA, 2012: 2).

Por otro lado, cabe destacar las aseveraciones de Eugenio Espinosa, quien menciona algunos resultados positivos en el área social desde la creación del ALBA como son los avances en la erradicación del analfabetismo en Venezuela y Bolivia, creación de comercio, empresas mixtas e inversiones conjuntas, trato especial y diferenciado como el que otorga Petrocaribe, creación del Banco del ALBA, aumento de los índices de salud, educación y empleo, avance tecnológico que se expresa en Telesur, diseño de mecanismos de compensación comercial multilateral con moneda propia (SUCRE) y Cumbres de movimientos sociales incorporados (Espinosa, 2011: 187). En el caso específico de Venezuela, desde

que el Presidente Hugo Chávez llegara al poder se evidenciaron avances significativos en la esfera socio-económica, especialmente al compararlos con el resto de América Latina. En el cuadro número 13 se aprecian los avances en los indicadores de pobreza, indigencia, desigualdad, desarrollo humano y PIB per cápita. La mejora producida en todas estas variables otorga mayor legitimidad al proyecto revolucionario promovido por el ya extinto Presidente Chávez.

Cuadro No. 13
Venezuela: Indicadores socio-económicos (1999-2008)

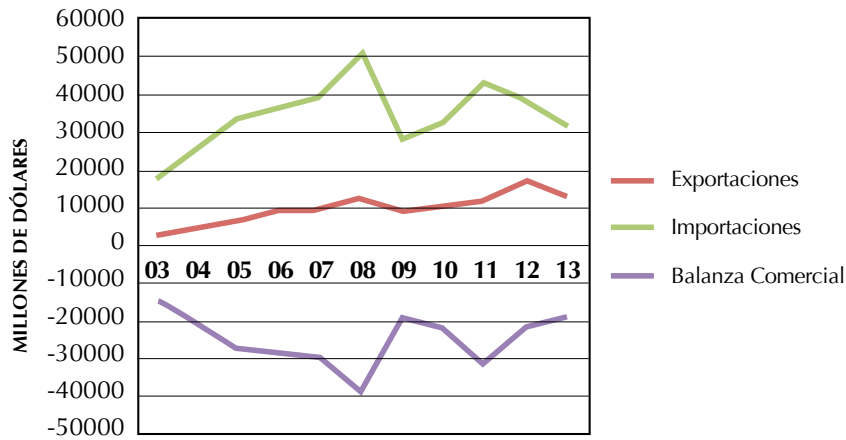
	Pobreza		Indigencia		Índice de Gini		Índice de Desarrollo Humano		PIB per cápita	
	1999	2008	1999	2008	1999	2008	2000	2007	1999	2008
Venezuela	49,4	27,6	21,7	9,9	0,498	0,412	0,802	0,844	4093,0	11384,0
América Latina	43,9	33,0	18,7	12,9	--	--	--	--	3795,1	6986,8

Fuente: Los datos de pobreza, desigualdad y PIB per cápita tomados de: CEPAL (2010). Los datos de desarrollo humano tomados de PNUD (2010b).

De la misma forma, resulta interesante rescatar lo que plantea José Briceño sobre las motivaciones de ayuda de un país a otro. Según el autor, existen dos enfoques de análisis sobre las razones por las cuales un país brinda apoyo a otros estados en situación menos ventajosa que la suya. El primer enfoque está enmarcado dentro de la teoría realista de las relaciones internacionales. Desde esta perspectiva, la ayuda a los países extranjeros (excepto en casos de catástrofes naturales) es un acto eminentemente político. Un Estado brinda ayuda sólo si ve algún tipo de beneficio que le permita avanzar a sus intereses nacionales. El segundo enfoque es un enfoque humanista, según el cual un país brinda ayuda porque es lo correcto, es lo que se debe hacer. Este enfoque se basa en un discurso que enfatiza la dimensión moral de la vida internacional y la responsabilidad de algunos países que disponen de ciertos recursos para mejorar el orden existente (Briceño Ruíz, 2011: 77). Tomando este marco de análisis como referencia, aunque en el ALBA se emplea un discurso humanitario, con sus políticas de ayuda también ha actuado bajo la lógica de política de poder, internacionalizando la renta petrolera para ayudar a países que comparten un proyecto similar como Cuba, Ecuador, Bolivia y Nicaragua que también buscan ruptura con el orden imperante. Al brindar ayuda económica a través del ALBA, Venezuela se va fortaleciendo como bloque en las instancias de decisión multilateral, donde “la estrategia de cooperación y concertación política que ha desplegado el gobierno venezolano en América Latina y el Caribe es la ALBA” (Altmann, 2011c)

Visto desde la perspectiva de los países que reciben ayuda económica, estos también han sacado provecho de las ayudas del ALBA y de Venezuela. Además, han operado bajo una relativa flexibilidad ideológica, pues países como Argentina y Brasil, como mostraban más arriba los porcentajes, se han visto beneficiados por la ayuda del ALBA. Sin embargo, ninguno de estos países es un “Estado Revolucionario”. No buscan una ruptura con el orden internacional, más bien buscan fortalecer su posición en ese orden, manifiesto a través de su membresía en el G-20. Esa flexibilidad también se observa en los casos de varios países que sin compartir la posición ideológica del ALBA, se integraron a Petrocaribe debido al incentivo de los beneficios económicos derivados de esa membresía. A pesar de los avances mencionados, la situación política, económica, social y cultural es muy compleja en los países miembros del ALBA. Actualmente los momentos por los que pasan algunos de estos países son muy delicados, al punto que algunos llaman a este periodo como el declive del socialismo XXI (Infolatam, 4 de enero de 2011). En los últimos años estos países se han tenido que enfrentar a importantes cambios. Por ejemplo, el 30 de septiembre de 2010 el presidente de Ecuador, Rafael Correa, se enfrentó a una compleja crisis en su país y hasta su propia retención durante algunas horas en el Hospital de la policía, luego de que una protesta de la Policía Nacional terminara en una sublevación de los cuerpos policiales, disturbios en todo el país y la declaración de estado de excepción. Por otra parte, la muerte del presidente Chávez y su impacto en la gestión del ALBA, debido a la fuerte influencia y manejo personalista por parte de este mandatario del bloque que generan dudas sobre su prevalencia como institución integracionista; de esta forma, a pesar de la continuidad del partido de Chávez, con la figura de Nicolás Maduro al frente, el ALBA queda con un gran vacío de liderazgo (Fraga, 2013); el cual no ha sido asumido con protagonismo por figuras también sobresalientes como Rafael Correa o Evo Morales. Aunado a estos aspectos, persisten una serie de desafíos por superar; a saber: Primero, en el caso de las relaciones Estados Unidos-Venezuela, el panorama es complejo. Estados Unidos depende de América Latina y de Venezuela, tal y como lo muestra el gráfico número 1 sobre el comercio bilateral de bienes, donde Estados Unidos tiene una balanza histórica deficitaria y muy notoria con Venezuela. La cantidad de exportaciones que Estados Unidos envía a América Latina es casi igual que la cantidad de exportaciones enviadas a la Unión Europea. Estados Unidos es, además, el principal destinatario del petróleo venezolano (ver gráfico número 1).

Gráfico No. 1
Comercio de bienes Estados Unidos-Venezuela (2003-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de *United States Census Bureau. Foreign Trade*. (2014).

Si Venezuela promoviera la creación de un mercado alternativo para su petróleo en Asia, por ejemplo, sería capaz de liberarse de su dependencia del consumo estadounidense. De ahí que los Estados Unidos deben lidiar con la situación venezolana sin perjudicar su relación con otros países de América Latina. Además, una confrontación abierta con Venezuela significaría perder el acceso a los importantes recursos petroleros. Desde la perspectiva del ALBA, el petróleo venezolano sólo puede ser procesado en refinerías especiales, la mayoría de las cuales están en Estados Unidos, aunque cabe destacar que la propiedad de estas es del Estado venezolano (Romero y Corrales, 2010: 238).

Cuadro No. 14
Comercio de bienes Estados Unidos-Venezuela (2013)

	Total (en millones de dólares)	Principales productos
Exportaciones	13 200	Petróleo: 2800 millones US\$ Maquinaria: 2400 millones US\$ Químicos orgánicos: 1400 millones US\$
Importaciones	32000	Petróleo: 30900 millones US\$ Químicos orgánicos: 406 millones US\$ Hierro y acero: 148 millones US\$
Balanza comercial	-18800	

Fuente: Elaboración propia a partir de *Office of the United States Trade Representative* (2014).

Desde su fundación el ALBA se autodefinió como una propuesta latinoamericana que lucha por la autodeterminación y soberanía de los pueblos de la región frente a lo que denominan “políticas imperialistas de los Estados Unidos”. Es de ésta manera que los procesos llevados a cabo por parte de países como Bolivia, Ecuador y Venezuela, vieron su convergencia en torno a una estrategia análoga, sustentada en el objetivo de la superación del neoliberalismo y la conformación de modelos de integración regional avocados a la resistencia de la hegemonía imperial. Todo esto, trajo consigo la construcción de modelos postneoliberales en la región, mismos que conformaron una nueva estrategia en la historia de la izquierda latinoamericana (CLACSO, 2013).

En primer lugar, las posiciones en torno al desarrollo endógeno y la integración se encuentra estrechamente relacionada con la nacionalización o renacionalización de los recursos naturales, en una coyuntura dentro de la cual los productos primarios y/o naturales han pasado de ser subvalorados o descartables, a ser tomados en cuenta como factores valiosos y estratégicos. De esta manera, la gobernanza sobre los recursos no renovables, tales como el petróleo y el gas; así como los recursos renovables en peligro debido a cambios ambientales e intentos de apropiación y privatización, como el caso del agua; y los recursos vinculados al tema agroalimentario, desde la seguridad y la soberanía, revisten una importancia estratégica. Es por todo lo anteriormente expuesto, que resulta posible observar nacionalizaciones o renacionalizaciones de hidrocarburos en Venezuela (2003); Ecuador (2010) y Bolivia (2006), al tiempo que se procede con la estructuración de acuerdos de integración en torno a la energía y alimentos en el marco del ALBA (CLACSO, 2013).

De la misma forma, los procesos llevados a cabo al interior de las diversas vertientes, otorgan un rol trascendental al Estado en su desenvolvimiento económico e integrador, mismo que al volverse dinámico y central, resulta capaz de fragmentar los absolutismos estatales del pasado que estuvieron alguna vez relacionados con recetas del socialismo real, a la vez que se despeja un espacio para la economía social y la privada. Todas estas acepciones, permiten visualizar la figura del Estado, como el actor relevante capaz de posibilitar la concreción de un regionalismo estratégico dentro del cual las inversiones públicas y las empresas estatales puedan desempeñar un papel significativo. El Estado posee centralidad en el manejo de la inversión extranjera, aspecto que garantiza beneficios para el país y transferencia de tecnología, al tiempo que accede al control de los eslabones aguas arriba en las cadenas de producción y distribución internacionales. Cabe mencionar que todos éstos cambios permiten percibir la forma en que ésta nueva fórmula de regionalismo se

diferencia del viejo regionalismo, el cual se mantuvo centrado en la integración de los mercados y de productos (CLACSO, 2013).

De igual manera, el modelo productivo no se estructura en función del modelo del socialismo del siglo XX, el cual centraba sus esfuerzos en las empresas estatales bajo la gobernanza de una planificación centralizada, así como la eliminación del mercado; sino que en la actualidad se visualiza en torno a la diversidad y pluralidad en la propiedad. Por ejemplo, en el caso de Bolivia, el Vicepresidente Álvaro García Linera, detalló su perspectiva sobre el papel estatal bajo la idea de que el Estado es el único que puede unir a la sociedad, al tiempo que asume la síntesis de la voluntad general y planifica el marco estratégico y el primer vagón de la locomotora económica, destacando que el segundo representaba la inversión privada boliviana, el tercero la inversión extranjera, el cuarto la microempresa, el quinto la economía campesina y el sexto la economía indígena. Sin embargo, García en su momento manifestó que este es el orden estratégico en el cual se debe estructurar la economía del país. En tanto, el modelo productivo socialista venezolano identifica tres componentes, como lo son: las empresas públicas, las empresas de economía social y las empresas privadas, bajo el entendido de que la empresa pública es la principal dinamizadora del modelo, y a través de las cuales el Estado se reserva las actividades productivas estratégicas en función del desarrollo del país, correspondiendo de manera directa a la planificación central (CLACSO, 2013).

Asimismo, es posible afirmar que la transformación de la economía puede ser confrontada desde nuevas aristas transdisciplinarias, mismas que trascienden los límites conceptuales del neodesarrollismo capitalista y el socialismo del siglo XX, a la vez que incorpora reflexiones y debates de ambas ideologías. No obstante, estas perspectivas convocan un rescate de otros saberes para la economía, evidenciados por medio del desarrollo endógeno relacionado con el Vivir Bien en Bolivia; así como el Buen Vivir en Ecuador, ligado a la cosmovisión y los saberes indígenas, además de una economía solidaria y aspectos relativos a lo pluriétnico. De tal manera, las otras economías para la vida, y las economías solidarias constituyen una categoría central dentro de la filosofía de vida de las sociedades indígenas (CLACSO, 2013).

Por último, la construcción de una alternativa contrahegemónica al neoliberalismo como lo es el ALBA, integra países y sociedades socialistas y no socialistas en una agenda común y un accionar regional actorness. Lo anterior, pese a que la totalidad de los países miembros del ALBA no han optado por adoptar posiciones socialistas (Dominica, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda así como los que han ingresado recientemente como Santa

Lucía, Surinam y Haití), bajo el entendido de que las perspectivas socialistas nutren transformaciones al interior del ALBA-TCP, al tiempo que conducen a una nueva fórmula de regionalismo estratégico; todo en función de la búsqueda por la soberanía energética, alimentaria y financiera, así como en la participación en el marco de la recientemente creada Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC/CLACSO, 2013).

No obstante, cabe destacar que esta posición confrontativa de impulsada por parte del ALBA frente a los Estados Unidos, ha tenido dos consecuencias: La positiva, en donde los países del ALBA constantemente expresan su respaldo a las iniciativas de integración latinoamericanas, manifestando en la VIII Cumbre del ALBA su decisión de promover acciones en el marco del Grupo de Río y de la CALC para la conformación de CELAC. El lado negativo por las consecuencias y efectos que tiene para la integración las confrontaciones entre mandatarios. Esto ha generado constantes disputas mayoritariamente con países cercanos a los Estados Unidos y que cuentan con importantes ayudas y fuentes de cooperación de esa nación; en especial Colombia. En el contexto de relativa ausencia de Estados Unidos en la región, la mayoría de los países de América Latina están buscando ampliar sus relaciones con otros países como China, India, Rusia y Sudáfrica. Aunado a lo anterior, la Organización de Estados Americanos (OEA) ha perdido parte de su influencia, principalmente, ahora por la recientemente anunciada Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), iniciativa que excluye a Estados Unidos y Canadá. Esta situación benefició al ALBA, fundamentalmente a Petrocaribe, pues ambos se convirtieron en fuentes alternativas de financiamiento para muchos países, entre ellos los de América Central y del Caribe. Ya abordaba Tokatlian (1984: 9) los desafíos de la OEA en un corto artículo publicado en 1984, en el que contrapone el funcionamiento de la OEA como una extensión de la política exterior estadounidense frente a las iniciativas pro-latinoamericanas, siempre vistas con recelo por Washington:

La actual crisis de la Organización de Estados Americanos es la manifestación concreta de las contradicciones y el deterioro creciente de las relaciones entre América Latina y el Caribe y los Estados Unidos. No asistimos a la mera inoperancia administrativa de la OEA, sino que aquellas es el producto de divergencias económicas, políticas y estratégico-militares profundas en el seno del sistema interamericano. En términos muy sintéticos, luego de más de un siglo de historia, se corrobora la incompatibilidad entre el monroismo norteamericano y el bolivarismo latinoamericano; dos proyectos alternativos que significan la antítesis entre un modelo hegemónico-imperial y una propuesta unitaria de federalismo anfictionico entre pares latinoamericanos y del Caribe insular.

Esta crisis en la credibilidad, pero no por ello pérdida de vigencia, fue el terreno fértil, a inicios del siglo XXI, para los nuevos gobiernos con orientación de izquierda o centro-izquierda, favoreciendo el apoyo al ALBA y a la propuesta bolivariana de Hugo Chávez tuviera acogida en la región. No obstante a partir del inicio las en 2010, la balanza sobre continuidad o cambio de este modelo político pareciera inclinarse al cambio en algunos países por la vía democrática, como en el caso de Chile y Panamá, y en otros por medios no democráticos, como fue el caso del golpe de Estado en Honduras que derrocó al presidente constitucional Manuel Zelaya. En este contexto de cambio y de relativa menor afinidad ideológica de varios países de la región hacia el ALBA, cabe preguntarse sobre las posibilidades reales del bloque de seguir sumando adeptos a su proyecto. Al igual que sucede con el multilateralismo latinoamericano, la concentración de las decisiones y los consensos se centran en las voluntades de los gobernantes de los Estados miembros. El ALBA también es víctima de la suscripción de muchos acuerdos en Cumbres Presidenciales que se realizan a menudo, mostrando imposibilidad, al igual que otros esquemas de integración, de concretar todos los acuerdos que se suscriben en cada Cumbre. Algunas de las decisiones tomadas en el marco de este proyecto de integración se derivan de aspectos coyunturales que muestran poca continuidad y capacidad institucional. Al final mucho queda en el discurso político.

Sin embargo, algunos de los retos a los que se enfrenta el ALBA tienen relación con lo que pareciera ser un fuerte componente presidencialista. Pareciera que mucho del impulso del ALBA se basa en la voluntad y acción de los mandatarios de sus países miembros. Las difíciles situaciones a las que se enfrentan éstos en la actualidad, junto con la eventual finalización de sus periodos presidenciales, ponen en duda la sustentabilidad y el funcionamiento del ALBA. Es una iniciativa presidencial más que gubernamental, y no lo es de carácter de política de Estado (Rojas Aravena, 2012a).

En suma, los principales desafíos que enfrenta en la actualidad el ALBA están, por un lado, en su capacidad de construir propuestas de integración más amplias que sirvan para atraer a los otros países de la región, independientemente de sus inclinaciones político-ideológicas. De igual manera, si logra consolidarse como propuesta de integración independientemente de los ciclos electorales que puedan mantener o cambiar a los actuales presidentes en el poder de los países miembros; así como el lograr desligarse de la figura monolítica de Hugo Chávez que ha dejado un enorme vacío de poder. Por último, la capacidad que tenga Venezuela de continuar sosteniendo económicamente los escenarios de cooperación establecidos como Petrocaribe, a pesar de la crisis política y económica en la que se encuentra inmersa en la actualidad.

4.4 Medio ambiente, desarrollo e integración en el Sur: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)⁵⁸

Los esfuerzos para fundar un Pacto Amazónico entre aquellos países con territorios en la Amazonia se remontan a 1976, año en que la cancillería brasileña anunciara su intención de conformarlo, e iniciar, en noviembre de ese mismo año, las negociaciones en torno a este fin. La primera ronda oficial de negociaciones tuvo lugar en Río de Janeiro, Brasil en noviembre de 1977. Una segunda ronda se llevó a cabo el 31 de marzo de 1978, en Brasilia. La aprobación del texto del Tratado se efectuó, finalmente, en la tercera ronda de negociaciones, llevada a cabo en Caracas, Venezuela, los días 16 y 18 de mayo (Carrasco, 1978). Así explica Valaderes (2005: 5) la génesis del Tratado:

(...) Hace casi 30 años, en 1978, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela firmaron el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA). En aquella época, todavía se oían los ecos de propuestas extravagantes, como la de inundar gran parte de la Amazonia para facilitar la navegación y crear una vía de comunicación entre el Atlántico y el Pacífico, o la de transformar la región en un inmenso 'Banco Mundial de Materias Primas', para cuando las grandes industrias agotasen todas las demás reservas. Estos proyectos, que fueron casi siempre elaborados en centros distantes de los países amazónicos, eran testimonios de una visión equivocada sobre esta área de aproximadamente 6,5 millones de kilómetros cuadrados, y hasta hoy muchas veces considerada una especie de desierto tropical.

El proceso de negociaciones se vio marcado por la heterogeneidad y diversidad de posiciones entre los países, especialmente debido a los diferentes grados de desarrollo entre éstos. Sin embargo, finalmente, se acordó seguir el modelo del Tratado de la Cuenca del Plata. Este había sido suscrito por Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1969 con el objetivo de mancomunar esfuerzos para promover el desarrollo económico y la integración física de la Cuenca del Plata. El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), fue suscrito el 3 de julio de 1978, en Brasilia, por los gobiernos de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. Las partes afirmaron que:

“tanto el desarrollo socio-económico como la preservación del medio ambiente son responsabilidades inherentes a la soberanía de cada Estado, y que la cooperación entre las Partes Contratantes servirá para facilitar el cumplimiento de estas responsabilidades...” (Jefes de Estado y de Gobierno del TCA, 1978: 1).

58 Tema que he abordado anteriormente en el artículo 2007): *Dossier: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). Cuadernos de Integración Latinoamericana*. (2007). San José, FLACSO-Secretaría General.

También establecieron que: “la cooperación entre las naciones latinoamericanas en materias específicas que les son comunes contribuye al avance en el camino de la integración y solidaridad de toda la América Latina” (*ibíd*, p. 1). En su Artículo I el TCA establece que: “las Partes Contratantes convienen en realizar esfuerzos y acciones conjuntas para promover el desarrollo armónico de sus respectivos territorios amazónicos, de manera que esas acciones produzcan resultados equitativos y mutuamente provechosos, así como para la preservación del medio ambiente y la conservación y utilización racional de los recursos naturales de esos territorios” (*ibíd*: p. 1). A grandes rasgos, el TCA abarcó temas como la concesión de libertad de navegación comercial en el Río Amazonas entre los países miembros, el uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales en los respectivos territorios como derecho inherente a la soberanía del Estado; la utilización racional de los recursos de la región; la cooperación técnica y científica entre los países con respecto a los avances, informaciones y conocimientos que cada uno tuviera o desarrollara sobre la zona; la conveniencia de crear una infraestructura física adecuada entre los Países Miembros; entre otros. Asimismo, el TCA estableció las Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros, como el mecanismo encargado de fijar las directrices básicas comunes. Además se previó la creación de un Consejo de Cooperación Amazónica, y una Secretaría Pro Tempore.

Un tratado como el TCA tiene particularidades muy interesantes por tres razones: a) se trata de un instrumento inusual en la medida en que en lugar de vincular países, coordina acciones sobre una región compartida por éstos; b) la incorporación de Surinam y Guyana refuerza los vínculos de dos naciones asociadas a las iniciativas integradoras caribeñas con los procesos suramericanos; y c) el TCA expresó un fuerte compromiso con la conservación de la riqueza natural amazónica en tiempos en donde el tema ambiental no tenía la importancia que tiene en la actualidad (Gudynas, 2004). Cabe observar que las negociaciones sobre el TCA fueron largamente motivadas por la intención de los países amazónicos de reafirmar el ejercicio pleno e irrefutable del control soberano de los recursos y del destino de la Cuenca Amazónica. En este sentido, el Tratado es también una iniciativa relacionada con la defensa, amparada en una estrategia de promoción del desarrollo, utilización racional de los recursos naturales y protección del medio ambiente. Es una reafirmación geopolítica de estos países liderada por Brasil.

Una década antes de que fuera consagrado el concepto de “desarrollo sustentable” por intermedio del Informe Brundtland, estos ocho países lo habían anticipado, expresando su convicción de que la cuenca amazónica no se trataba de un mero vacío a ser borrado del mapa, ni de un depósito para la explotación predatoria futura (Valaderes, 2008: 5).

A pesar de los esfuerzos realizados, en los años siguientes a la puesta en vigencia del TCA (1980), se entró en un periodo de inactividad en gran parte como resultado de la debilidad institucional y el escaso reconocimiento social de la Amazonia como prioridad para los Estados. Nueve años después, con la I Reunión de Presidentes de los países miembros realizada en Manaus (1989), el TCA obtuvo un nuevo fortalecimiento político. En esta primera declaración, los presidentes afirmaron su disposición de impulsar políticamente el TCA. En la medida en que esfuerzos, proyectos y actividades fueron creciendo, surgió la necesidad de entrar en un proceso de maduración institucional. Es así como el 14 de diciembre de 1998, los Países Miembros firman el Protocolo de Enmienda al Tratado de Cooperación Amazónica con el fin de modificar el Artículo XXII del mismo (el cual establecía la Secretaría Pro Témpore), pasando a crear la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y estableciendo una Secretaría Permanente con sede en Brasilia, encargada de implementar los objetivos previstos en el Tratado. El Protocolo de Enmienda finalmente entró en vigencia en agosto de 2002.

Con el fin de intensificar los esfuerzos para alcanzar los objetivos establecidos en el TCA, sus Estados miembros decidieron crear, en 1998, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), cuya Secretaría Permanente se instaló en Brasilia en el año 2003. Creada con este espíritu, la OTCA viene, desde su nacimiento, promocionando iniciativas dirigidas al desarrollo y a la conservación del medio ambiente. En este sentido, la Organización representa no un cambio de dirección, sino el estrechamiento de los compromisos asumidos dos décadas atrás (Valaderes, 2006: 6).

Con el Protocolo de enmienda la estructura del mecanismo quedaría conformada por: la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores: Es el órgano supremo de la OTCA. Celebra reuniones cada vez que lo consideren conveniente con el objetivo de fijar las directrices básicas de la política común y para evaluar el proceso de Cooperación Amazónica; el Consejo de Cooperación Amazónica, Es la reunión de representantes diplomáticos de alto nivel de los Países Miembros. Su función es la de velar por el cumplimiento de los objetivos del Tratado; las Comisiones Especiales de la Amazonía, Se encargan de estudiar problemas y temas específicos reuniendo a las instituciones nacionales competentes en cada área, conformando una red de comunicación regional. Actualmente existen siete Comisiones Especiales: Salud; Asuntos Indígenas; Transporte, infraestructura y comunicaciones; Turismo; Educación; Ciencia y Tecnología; y Medio Ambiente de la Amazonía; Comisión de Coordinación del Consejo de Cooperación Amazónica: Órgano de naturaleza consultiva y auxiliar del Consejo de Cooperación Amazónica conformado por los Embajadores de los Países Miembros y la Secretaría Permanente, misma

que debe implementar los objetivos previstos en el Tratado de conformidad con las resoluciones emanadas de las reuniones ministeriales y del Consejo de Cooperación Amazónica. Su sede se encuentra en Brasilia. Desde la Secretaría se coordinan las comisiones Especiales. Buscando una mayor coordinación, el 14 de septiembre de 2004, en la VIII Reunión de Cancilleres de los Estados Miembros del Tratado de Cooperación Amazónica, realizada en la ciudad de Manaus, Brasil, se aprobó el Plan Estratégico de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, en el cual se definen los ejes estratégicos de acción, las áreas programáticas y los instrumentos operacionales para orientar las actividades de la Secretaría Permanente del año 2004 hasta el 2012. Este documento señala como ejes estratégicos de la OTCA en ese periodo los siguientes (Ministros de Relaciones Exteriores de la OTCA, 2004: 25-35):

- Conservación y Uso Sostenible de los Recursos Naturales Renovables: Desarrollar formas de aprovechamiento racional de la riqueza natural de la región, convirtiéndola en su principal fortaleza competitiva, con base en la aplicación de los avances científicos y tecnológicos disponibles.

- Gestión del Conocimiento e Intercambio Tecnológico: se refiere a la generación y gestión de conocimiento sobre la realidad regional que permita dar respuesta a las demandas sociales, políticas, económicas y tecnológicas, identificadas por los países amazónicos para el aprovechamiento sostenible de la región.

- Integración y Competitividad Regional, Integración y Competitividad Regional: tiene relación con el que todos los procesos de generación de conocimiento, de transferencia e intercambio de tecnología, de uso de la biodiversidad y, en general, de cooperación entre los países miembros para avanzar de manera franca hacia mejores condiciones de vida de sus poblaciones, se producen sobre un espacio geográfico específico, cuyas limitaciones en términos de comunicación e integración física no contribuyen a este fin. Dentro de este eje estratégico cobra especial importancia la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), en el desarrollo de los procesos de integración física, de las comunicaciones y la energía.

- Fortalecimiento Institucional: se refiere al fortalecimiento de la Secretaría Permanente/OTCA y de las Comisiones Nacionales Permanentes (CNP). El establecimiento de la Secretaría Permanente, en sustitución de las secretarías itinerantes, otorgó a la Organización un importante protagonismo y certidumbre jurídica, tanto para las acciones de coordinación interna como externa de la OTCA, que demandan, al mismo tiempo, un nuevo impulso político orientado a fortalecer la estructura de la Organización y de las instancias establecidas en el marco del Tratado.

Por su parte, en la IX Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros de la OTCA, el 25 de noviembre de 2005, los Ministros renovaron:

(...) su decisión de seguir trabajando conjuntamente, convencidos de que la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica es un foro adecuado para promover la integración, el desarrollo sostenible y la solidaridad regional, en el propósito compartido de fortalecer las instituciones democráticas y profundizar la lucha contra la pobreza” (Ministros de Relaciones Exteriores de la OTCA, 2005: 1).

En esa reunión se reiteró además la determinación política de que la OTCA contribuyera a la profundización y perfeccionamiento del proceso de integración regional dentro de la Comunidad Sudamericana de Naciones, actual Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En mayo de 2006, en el marco de una Reunión Extraordinaria del Consejo de Cooperación Amazónica se discutió la “Carta Amazónica”, la cual ratifica y amplía los principios y objetivos del Tratado de Cooperación Amazónica. La última reunión de Presidentes tuvo lugar en Manaus, Brasil el 26 de noviembre de 2009. En esta, los mandatarios acordaron dar a la OTCA:

“un renovado y moderno papel, como foro de cooperación, intercambio, conocimiento y proyección conjunta para enfrentar los nuevos y complejos desafíos internacionales que se presentan” (Jefes de Estado y de Gobierno de la OTCA, 2009: 1).

Para fortalecer este proceso de cooperación, encargaron a los Cancilleres preparar una nueva Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica. En noviembre de 2010 en el marco de la X Reunión de Ministros se aprobó la nueva Agenda Estratégica. Esta toma en cuenta dos ejes transversales: a) La conservación y uso sostenible/sustentable de los recursos naturales renovables; y; b) El desarrollo sostenible/sustentable (OTCA, 2010: 17). Los objetivos de la Agenda son los siguientes (*ibíd*: pp. 23-55): la Conservación, protección y aprovechamiento sostenible/sustentable de los recursos naturales renovables. Se enfoca en los bosques, los recursos hídricos, la fauna y flora silvestres amenazadas por el comercio, las áreas protegidas, entre otros, la inclusión y participación de los pueblos indígenas en la gestión de sus recursos, la gestión del conocimiento e intercambio de informaciones que contribuya a la disminución de los daños ambientales, la gestión regional de salud; con el fin de generar un marco operativo para la institucionalización de la Vigilancia de Salud Ambiental en la región amazónica, propiciar procesos de diálogo para analizar los impactos de la incorporación de las regiones amazónicas a los sistemas económicos nacionales a través de la conectividad vial y fluvial y coordinar en lo posible las actividades con el Consejo Suramericano de Infraestructura de la UNASUR, la creación de circuitos regionales integrados, el desarrollo del turismo de base comunitaria y ambientalmente sostenible/sustentable y el fortalecimiento de la imagen turística de la Amazonía, el

fortalecimiento institucional, financiero y jurídico, la necesidad de coordinar esfuerzos para hacer frente a los impactos del cambio climático. También mencionaron los temas de desarrollo regional y del consumo de energía de forma que fuera en armonía con la preservación del ecosistema.

La contribución de la OTCA en la integración regional se traduce en las acciones y los diálogos que se vienen desarrollando alrededor de diferentes temas. Integran la pauta de la Organización: la navegación de los ríos amazónicos, la utilización racional de los recursos hídricos, el aprovechamiento planificado de la fauna y de la flora, la cooperación en lo que concierne a las políticas de salud y a la investigación científica y tecnológica, a la cooperación técnica, a la creación de una infraestructura física que intensifique los contactos entre los Estados miembros y a la cooperación en la planificación turística (Valederes, 2008: 7).

Más recientemente, en el año 2012, en el XVIII Foro de Ministros y Ministras del Ambiente de América Latina y el Caribe, que se realizó en la ciudad de Quito, Ecuador, los países miembros de la OTCA, reiteraron la prioridad de incorporar la inclusión social en la implementación de la Agenda Estratégica, además de otras acciones para la protección de la biodiversidad, gestión de los recursos forestales e hídricos, programas de salud, agricultura; educación, navegación en los ríos amazónicos, preservación de conocimientos tradicionales; desarrollo de sistemas de información y monitoreo amazónicos; transferencia de tecnología; fortalecimiento comunitario y social; el respeto a los pueblos indígenas amazónicos no contactados y la creación de la mancomunidad amazónica (Andina, 4 de febrero de 2012). De la misma forma, se estableció que el 20 y 21 de marzo de 2012 se llevaría a cabo en Lima, Perú la reunión de ministros del Ambiente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). La reunión en Lima era un encuentro preparatorio para la Conferencia de Río + 20, conferencia internacional sobre el desarrollo sostenible en el marco de las Naciones Unidas. Los firmantes acordaron que:

“las prioridades para el desarrollo regional, la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales renovables, la biodiversidad y el desarrollo sostenible, tienen como objetivo final la erradicación de la pobreza y mejora de la calidad de vida de la población amazónica” (Ministros de Ambiente de la OTCA, 2012: 5).

En el documento también se reafirmó que:

“los resultados de la Conferencia de Río +20 deben profundizar modelos soberanos de desarrollo sostenible/sustentable en un marco de complementariedad de derechos, obligaciones y deberes de los pueblos y Estados de manera integral, justa, equitativa y solidaria” (Ministros de Ambiente de la OTCA, 2012: 6).

Una de sus propuestas innovadoras fue adoptar objetivos de desarrollo

sostenible tomando como referencia los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) dado su alcance universal, su aplicación nacional y su integralidad. El establecimiento de una agenda concertada es de suma importancia en el contexto actual, debido al impacto de amenazas transnacionales como el cambio climático. Este es otro ejemplo de cómo los países deben ir más allá de sus distintas orientaciones ideológicas con el fin de lograr la consecución de objetivos comunes. La OTCA es la representación de un mecanismo en el cual las consideraciones de carácter práctico y coyuntural, en este caso de carácter ambiental, han dirigido las discusiones y metas por sobre las distintas visiones de mundo de sus integrantes.

Consideraciones finales

En los genes de América Latina está el ideario de la integración que se ha visto frustrada en cada uno de sus períodos. Pero que se retoma ciclicamente. Es la contradicción que caracteriza el último medio siglo de los procesos de integración. También fue la contradicción que tuvieron que asumir los Padres de la independencia entre la Patria Grande y la construcción nacional, donde finalmente triunfó ésta última. La multiplicidad de temas en las agendas de los mecanismos de integración lleva a la dispersión de acciones. Así como la adopción de compromisos que nunca llegarán a la práctica.⁵⁹ Pese a ello y como lo hemos señalado con anterioridad, la globalización está generando mayores interdependencias entre los países, lo que obliga a buscar más coordinación de políticas. A pesar de que las ideologías son parte importante de los procesos de integración, se constituyen en un punto clave de su origen y sus planes de acción, las tres iniciativas que analizamos en este capítulo han debido ceder en sus ideologías ante consideraciones de carácter más pragmático. En un mundo globalizado, de rápidos cambios, las iniciativas que no se adapten a los mismos se vuelven rígidas e inoperantes. Es en esta flexibilidad que radica el potencial de las propuestas de integración de permanecer en el tiempo. Dicha elasticidad y capacidad de adaptación debe ser una cualidad de todo mecanismo, además de los abordados en este capítulo. Otras instituciones como SICA, UNASUR, MERCOSUR, CARICOM y CELAC, han surgido de planteamientos ideológicos y de un conjunto de ideas comunes que aglomeran regiones geográficas específicas y persiguen objetivos políticos, económicos, sociales y culturales. Se determina así el rol de la ideología como esencia que brinda la razón de ser de una institución, sus principios regentes de funcionamiento. En este capítulo

59 Ver más en Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco (eds). (2008) *América Latina y el Caribe: ¿Fragmentación o Convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Colección 50 AÑOS. FLACSO Sede Ecuador, Ministerio de Cultura del Ecuador y Fundación Carolina. Quito, Ecuador.

se abordaron tres instituciones ciertamente disímiles, dada la naturaleza de los temas que cubren, pero todas evidenciaron que sin ideas o creencias, una organización no puede sobrevivir a su nacimiento. Mucho menos soportar el paso del tiempo y la complejidad del sistema internacional en el que se encuentra. El enfoque neofuncionalista sostiene que el poder no es separable del bienestar. Planteándose como una corriente ideología y teniendo como principales voceros a Ernest Haas, Leon Lindberg, Philippe Schmitter, Joseph Nye y Robert Keohane, consideran que las limitaciones del funcionalismo están en la dificultad para separar tareas económicas y sociales de las políticas.

Tanto la AEC como el ALBA son organizaciones con un abordaje temático más amplio, respecto a la OTCA. Ambas tienen preocupaciones vinculadas con la integración para la promoción de objetivos sociopolíticos, económicos y de cooperación. Por una parte la AEC emplea un criterio de identidad geográfica “la caribeñidad” (muy debatido su reconocimiento y promoción, especialmente, en los países de América Central y Suramérica con costas en el Caribe) para agrupar a los Estados parte. Así mismo preocupaciones comunes como la vulnerabilidad a los efectos del cambio climático, y que en la actualidad enfrenta el serio desafío de reavivar la participación de algunos Estados miembros. ALBA en su momento, y debido al fuerte liderazgo del entonces presidente Hugo Chávez, revivió en la región el debate sobre el populismo latinoamericano, cuya particularidad está en el paralelismo que existe en su forma ambigua de ser autoritario y democrático a la vez. Este sincretismo político, junto con la bonanza del petróleo, abrió la posibilidad de fortalecer con la incorporación de varios países la propuesta bolivariana de Chávez. Propuso, desde la República Bolivariana de Venezuela, un “socialismo” del siglo XXI en América Latina el 30 de enero de 2005. Se fundamentó en un concepto ideado por Heinz Dieterich Steffan a partir de 1991, lo que ha permitido por primera vez a Venezuela un liderazgo regional independiente. Esta iniciativa con una fuerte impronta ideológica contra el imperialismo representado esencialmente por los Estados Unidos, mantiene una posición de ruptura en el discurso, pero en materia económica mantiene nexos comerciales privilegiados con este país por medio relaciones bilaterales comerciales. El ejemplo de Nicaragua es representativo, tiene un elevado discurso contra EE.UU, mientras manejan su relación con ese país en el marco de los tratados de libre comercio que el SICA firma. Con la muerte del presidente Hugo Chávez y la baja en los precios del petróleo, Venezuela cae en un peligroso vacío de poder que ha desencadenado una crisis económica, política y social interna. Esto genera un debilitamiento en ALBA, mecanismo que en la actualidad se encuentra en su ciclo más bajo desde su conformación. En el caso de la OTCA, su creación

a partir de un bien público común como es la Amazonía, impulsa la acción coordinada de los Estados miembros para proteger, resguardar y gestionar de manera sustentable el aprovechamiento de sus riquezas naturales. En busca de una mayor coordinación, en septiembre de 2004 durante la VIII Reunión de Cancilleres de los Estados Miembros realizada en la ciudad de Manaus, Brasil, se aprobó el Plan Estratégico OTCA. Se definen los ejes estratégicos de acción, las áreas programáticas y los instrumentos operacionales que orienten las actividades de la Secretaría Permanente del año 2004 hasta el 2012. Con diferentes expresiones en los tres proyectos de integración, la ideología se convierte en motor de acción y elemento cohesionador, propulsor de acciones concertadas en la integración. Los instrumentos de la cooperación generan, más allá de las propias ideologías, el contrapeso necesario para imponer una “racionalidad pragmática” en un contexto internacional de cambios. Abre oportunidades a espacios de autonomía a los países de América Latina y de los mecanismos de integración creados.

En el siguiente capítulo se abordan la sobreoferta de propuestas de integración que se superponen unas a otras. Sus distintas orientaciones, las implicaciones de esta diversidad de ofertas, las visiones y acciones que generan espacios para vetos que inhiben la integración. Así como áreas que posibilitan la capacidad de concertar entorno a posiciones comunes. Estas contradicciones crean las expansiones y crisis, las marchas y contramarchas, los impulsos y frenos de las propuestas regionales latinoamericanas. Se reafirman intereses que aceleran y desaceleran los ciclos, creando un vacío entre el discurso y la realidad de la integración regional. Lo que deja al descubierto importantes falencias en las definiciones básicas sobre lo que se quiere integrar, la manera en debe darse la integración y los ejes en los que debe avanzar la integración. Si los proyectos deben ser políticos, económicos, comerciales, energéticos o sociales. Y si los países están en capacidad de integrarse todos de manera simultánea, o debe proporcionarse una integración gradual y escalonada según las circunstancias de cada Estado. En una región donde la presencia de la Unión Europea es débil y existe el retiro, olvido y ausencia de EE.UU, la falta de respuestas claras a estas situaciones provoca que en esta etapa de la integración, las relaciones con los nuevos actores como China sean de manera bilateral en lo comercial y regional en ciertos temas con CELAC.

CAPITULO 5

Entre el discurso y la realidad:

Contradicciones de la integración en América Latina y el Caribe

La caída del Muro de Berlín, la noche del 9 de noviembre de 1989, tuvo un impacto directo en el fin de la Guerra Fría y en la eclosión de la Unión Soviética. Ello significó un cambio de Era, el fin de un ciclo que marcó más de medio siglo en el sistema internacional. Las consecuencias del fin del conflicto bipolar tuvieron expresiones diversas en distintas partes del mundo. En importantes regiones reemerge el nacionalismo conduciendo a la disolución de países como Yugoslavia, así como a la ampliación y consolidación de casos de integración como fue la Unión Europea. Es en este período, asociado al proceso que se vive en Europa, que se generan varias teorías que buscan dar explicación a los procesos de integración. Además de las teorías clásicas como el realismo, el liberalismo y el constructivismo (Sotomayor, 2014; Merke, 2014; Santa Cruz, 2014), surgen distintos enfoques como el funcionalismo, el neofuncionalismo, el federalismo, la teoría de la dependencia, el transaccionalismo, el intergubernamentalismo y el constructivismo, entre otros (Mitrany, 1948; Balassa, 1961; Hoffmann, 1966; Gehring, 1996; Schmitter, 1970; Haas, 1970, 2001; Keohane y Nye, 1977; Deutsch, 1990; Moravcsik, 1993; Rosamond, 1995; Dos Santos, 2003; Vieira, 2005). También el fin del conflicto bipolar posibilita la reaparición de viejos conflictos de orden religioso y muestra importantes fracturas en distintas sociedades. Otra consecuencia del fin de la Guerra Fría es la emergencia de los Estados Unidos de América como un único poder hegemónico de carácter global, cuya particularidad es su supremacía en lo militar estratégico, como lo analiza Joseph Nye (2002) en las paradojas del poder norteamericano. Para la región Latinoamericana el impacto del fin de la Guerra Fría fue concomitante y permitió reforzar procesos de cooperación, paz, democratización y seguridad. Hacia 1989 habían alcanzado su maduración como fueron el fin de la guerra en Centroamérica, el fin de gobiernos militares, la emergencia, en el conjunto del continente Latinoamericano, de gobiernos democráticos, y el reforzamiento de mecanismos de concertación política como el Grupo de Río (Legler, 2011; Rojas Aravena, 2008; Grandi, 1995; Frohmann, 1989). Todos estos factores fueron de gran influencia en los procesos de integración desarrollados en las tres últimas décadas en la región, particularmente, en América del Sur (Botto, 2011; Cardona, 2011; Tussie y Trucco, 2010; Altmann y Rojas Aravena 2008b). Una consecuencia producto de la normalización de los procesos democráticos en los países de la región después de 1990 fue la activación de una gran cantidad de mecanismos y preceptos que permiten la construcción de consensos y entendimientos inimaginables en la región apenas

hace dos décadas. En este período se han impulsado, desarrollado, fracasado, propuesto, reformulado, y relanzado una amplia variedad de iniciativas de integración en el conjunto de América Latina y en Sudamérica con nuevos enfoques de integración que van más allá del regionalismo (Sanahuja, 2007; Rosenberg, 1998; Rosenthal, 1991). Esto coadyuva e inhibe al mismo tiempo a la integración en una región que se encuentra altamente fraccionada. Cruzada por viejos y nuevos conflictos entre los países, con un grado de confianza bastante bajo entre los líderes de las distintas naciones. Un hiper-presidencialismo, una formalización de la integración que posee una institucionalidad compleja y con grandes debilidades, lo que muestra la inexistencia de un eje ordenador significativo. Una serie de liderazgos que impulsan la integración desde ópticas subregionales y hasta nacionales. Todo lo anterior manifiesta la ausencia de una mirada político-estratégica compartida que inhibe consolidar un derrotero común y un sentido de unidad regional (Rojas Aravena, Altmann y Beirute, 2012; Soto, 2011; Saltalamacchia, 2011; Sanahuja, 2011).

A mediados de la segunda década del siglo XXI el fraccionamiento es lo que caracteriza las relaciones entre las varias Américas Latinas como describe a la región Francisco Calderón (2012). Con debilidades en los procesos de integración que inhiben en algunos temas dar pasos sustantivos hacia una etapa de mayor interdependencia y cohesión de una comunidad efectiva. Esta situación define a la región por un lado con características positivas de ser una zona de paz, un territorio democrático, con crecimiento económico moderado luego de la bonanza de la década pasada, y una creciente inserción internacional. Pero también con características negativas como ser la región más desigual del mundo, con profundos grados de pobreza, y con altos índices de violencia. Producto de estas circunstancias los procesos de integración regional se enfrentan con varios contrasentidos que pesan en sus discursos, acciones y realidades. Una primera contradicción está en el hecho de que América Latina es hoy una región más democrática, pero se percibe una tendencia de la ciudadanía a sentirse progresivamente más alejada de los políticos y la política. En esencia hay más democracia, pero una parte cada vez mayor de la población cuestiona su capacidad de mejorar sus condiciones de vida. Este creciente descontento con la clase política e incluso con el sistema democrático, viene a ser producto de años de rezago en derechos económicos, sociales y culturales de grandes mayorías, lo que a su vez explica el surgimiento de una serie de “nuevos” liderazgos y movimientos político-sociales y nacionalistas que se manifiestan en el mapa político de la región (Malamud, 2010; Serbin, 2010; Altmann, 2006b; Rojas Aravena, 2005). Los acontecimientos electorales que dan inicio en 2006 vienen a ser una respuesta

a años de exclusión social y política de personas, agrupaciones y sectores sociales que han estado históricamente marginados, más que el ascenso de las izquierdas. Una segunda contradicción está en el mayor crecimiento económico y un aumento del comercio, que no se refleja en una integración efectiva. Comercialmente el panorama regional proyecta un escenario positivo a pesar de la desaceleración que vive la región luego del crecimiento de la denominada década latinoamericana (2003-2013). Sin embargo, el ámbito económico tiene su propia dinámica que va más allá de los propios Estados. La dinámica de la empresa privada, lo que líderes empresariales y la propia CEPAL llama “integración real”, es una integración no oficial que se da en el ámbito del mercado donde se han desarrollado procesos que poseen mucha intensidad (Ubeda, 2011; Segovia, 2005; Naranjo, 2007). En ocasiones pareciera que la noción de integración regional se reduce más que todo a objetivos de liberalización comercial con intereses nacionales muy marcados. Ello en detrimento de esfuerzos que definan una estrategia de profundización y ampliación de la integración en un sentido más amplio. Aunado a esto, las diferentes aproximaciones que cada uno de los líderes latinoamericanos tiene para convertir el hemisferio americano en una gigantesca zona de libre comercio, ha tendido más a distanciar que ha propiciar procesos de integración. Lo que en simple teoría económica es la forma más sencilla de integración, ha llevado más bien a crear grandes escisiones no sólo dentro de los bloques regionales, sino a lo interno de muchos países. Al día de hoy, no se han logrado conciliar posiciones en temas como los tratados de libre comercio y, más en general, sobre las formas de inserción en la globalización. Otra contradicción ligada a la anterior es que habiendo más crecimiento económico, los niveles de desigualdad son mayores. Aunque se han llevado a cabo reformas económicas en la región, éstas no han sido todo lo exitosas que se esperaban. Los principales problemas de América Latina siguen siendo la violencia, la pobreza y la desigualdad. Se han profundizado las diferencias económicas y sociales en la región, donde unos 164 millones de los latinoamericanos son pobres y 68 millones se encuentran en pobreza extrema o indigencia (CEPAL, 2013b: 45). Las consecuencias políticas, sociales y económicas de las últimas dos décadas de desarrollo son bastante dispares, lo que se expresa en que los niveles de desigualdad son los más elevados del mundo. Esto obliga a definir una estrategia de profundización y ampliación de la integración que abarque los ámbitos económicos y sociales. Que busque iniciativas de desarrollo que se traduzcan en bienestar y menores desigualdades, lo que al mismo tiempo consolidará y fortalecerá la misma integración regional. Una cuarta contradicción se encuentra en el discurso integracionista con acciones

que fragmentan. Los Estados nacionales siguen operando en lo que toca a la integración, con los mismos papeles que tenían en el siglo XIX. Ha costado mucho vencer la noción del Estado Nacional separado con reminiscencias autárquicas (Altmann, 2013; Calderón, 2012; Rojas Aravena 2011d; Pizarro, 2008; Montesinos, 2003). Ningún Estado, ni siquiera los más débiles, están por abandonar y conceder, sin compensaciones, sus capacidades de decisión soberana. Aunque por otra parte todos –incluidos los más poderosos– reconocen la necesidad de concordar y articular políticas, que se verían expresadas en normas y regímenes internacionales vinculantes, y en la construcción de bienes públicos internacionales. Existe una falta de voluntad política para llevarlas a cabo, los intereses políticos nacionales se superponen al discurso integracionista.

En virtud de las contradicciones que se encuentran entre el discurso y la realidad de los diferentes procesos de integración, este capítulo analiza la manera en que los procesos regionales de integración en América Latina sufren un déficit de certidumbre que facilita las marchas y contra marchas de la integración. Para esto, el capítulo se ha dividido en cinco secciones. La primera, se propone identificar cuáles han sido los cambios globales más relevantes que han afectado a la región y cómo éstos a su vez han impactado en los procesos de integración regional. La segunda sección realiza un estado de la situación vigente de la integración en América Latina y el Caribe. El tercer apartado analiza las contradicciones y escenarios de los procesos en torno a los desafíos que enfrenta la integración regional en la actualidad. Y una cuarta sección donde se efectúa una reflexión de la Década Latinoamericana (2003-2013), concepto utilizado por el BID para designar una etapa de auge en el crecimiento económico para la región. Fue una década de bonanza para algunos países suramericanos por la demanda en los commodities y de estrategias comerciales con los nuevos actores regionales. Pero también fue un período que no dio respuesta a problemas endémicos como la pobreza, las desigualdades, las asimetrías dentro y entre los países de la región, y la violencia por mencionar algunos.

5.1 América Latina y el Caribe frente a las transformaciones globales

Las transformaciones políticas y económicas globales que han marcado a la región de América Latina y el Caribe en las últimas décadas, desde el fin de la Guerra Fría, han impactado de manera determinante los procesos de construcción democrática, como los referidos a la integración regional y subregional. La profundización de las relaciones de América Latina, particularmente de América del Sur, con la región Asia Pacífico y la consolidación de China como socio comercial estratégico relevante para América Latina desplazando a la

Unión Europea, han reorientado prioridades y tendencias en Europa que sin duda repercuten en América Latina. Por su parte, Estados Unidos ha bajado aun más la prioridad latinoamericana en su agenda de política exterior, y el nivel de polarización y falta de consenso en su política exterior ha aumentado y la ausencia de una estrategia para el mundo, y para América Latina, se hace cada vez más evidente. En la actualidad, los procesos integradores siguen manteniendo un déficit de certidumbre respecto a la aplicación de los acuerdos adoptados. Estos, incluso siendo vinculantes, no se cumplen. Sin un mayor peso institucional que sea capaz de efectivizar los acuerdos presidenciales y ministeriales en propuestas específicas y en normas nacionales vinculantes, los agentes económicos tendrán pocos incentivos para realizar inversiones y desarrollar los procesos que se busca fomentar. Por el contrario, se genera una fatiga con el proceso integrador que redunde en su retroceso. Estamos ante la emergencia de un multilateralismo regional latinoamericano y caribeño en términos de espacio de diálogo, incidencia, coordinación, donde instancias como el de la UNASUR y el SICA representan dos logros importantes. Sin embargo, América Latina genera procesos reactivos con iniciativas de integración pero con respuestas aun fragmentadas. En lo político el esfuerzo mayor está en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).⁶⁰ No obstante en la integración económica y comercial los avances son muy limitados y las frustraciones son muchas. Lo que vale la pena ser discutido es qué modelo de integración es el que posibilita avanzar hacia una propuesta coherente y en un proyecto político estratégico. En la región es posible señalar que existe consenso en relevar y promover un mayor rol regulador del Estado para combatir la pobreza y para mantener los equilibrios macroeconómicos, pero existen dificultades para concordar acuerdos supranacionales vinculantes que faciliten de manera eficiente el comercio, la inversión y la asociación productiva. Asimismo, en el caso de la región latinoamericana, ésta ha continuado como una de las regiones con un importante grado de estabilidad interestatal, tanto en relación al mantenimiento de la paz entre los Estados, como al bajo grado de militarización de los conflictos. Más aún, en estos tres quinquenios se han desarrollado medidas de confianza mutua y seguridad que han posibilitado alejar las probabilidades de enfrentamientos con uso de la

60 Para Francisco Rojas Aravena CELAC representa un esfuerzo superior de integración política que posee la legitimidad de interlocución en la arena global con terceros actores, organismos internacionales y Estados, y que recoge la herencia histórica del Grupo de Río. Sobre las principales claves y desafíos de la CELAC consultar: Rojas Aravena, (2012). *La Celac y la integración latinoamericana y caribeña. Principales claves y desafíos* en revista Nueva Sociedad N° 240, julio-agosto 2012. También en Rojas Aravena (2012). *Escenarios globales inciertos. Los desafíos de la CELAC*. VIII Informe del Secretario General. San José, FLACSO.

fuerza, abriendo mayores espacios a la acción diplomática para resolver los contenciosos ligados a temas de frontera y soberanía.⁶¹ No obstante lo anterior, es un área en la que el seguimiento de los procesos debe ser permanente y que requiere constantes mejoras al tipo de medidas y acciones en estas materias. De igual forma, la región a diferencia de otras áreas del mundo, ha mantenido una continuidad estatal, sin fraccionamientos ni rupturas. Las situaciones más complejas no han alcanzado a transformarse en crisis y no se ha puesto en cuestión la esencia de la unidad del Estado. Cabe destacar, en todo caso, que los resultados de los procesos electorales recientes muestran importantes fraccionamientos nacionales en los ciudadanos, los cuales generan divisiones entre regiones nacionales. La democracia electoral, en términos generales, se ha consolidado en la región. Las elecciones han sido transparentes y los electores han expresado las preferencias de los ciudadanos. En la región se han renovado diez gobiernos en el lapso de tres años. El siguiente cuadro muestra los resultados de las últimas elecciones presidenciales en la región. Sólo en el presente año, 2014, se han elegido a cuatro nuevos presidentes, y en lo que resta del año se elegirán otros cinco nuevos presidentes, en Panamá, Colombia, Bolivia, Brasil y Uruguay. Los resultados mostrados en el cuadro número 14 muestran diferentes tendencias que será necesario analizar con el fin de comprender los nuevos espacios para establecer mejores políticas para la gobernabilidad democrática y la concertación de políticas. Para Francisco Rojas Aravena (2006), establecer las variables del nuevo mapa político regional permitirá incorporar los nuevos factores que están incidiendo en estos procesos y mejorar la calidad de los cursos de acción para consolidar los espacios de participación democrática y propuesta de superación de las falencias de ellos. El mejor conocimiento de la nueva realidad posibilitará que los actores centrales puedan desarrollar cursos de acción que contribuyan en los diferentes procesos de diálogo, convergencia, asociación e integración.

61 Para más información sobre el tema de confianza en América Latina y el Caribe consultar: Rojas Aravena. y Alvarez-Marín (eds.) (2011). *América Latina y el Caribe: Confianza, ¿un bien escaso?* Buenos Aires, Editorial Teseo.

Cuadro No. 15
América Latina: Resultados de las elecciones presidenciales

País	Año de la elección	Presidente electo	% de votos	Principal opositor	% de votos
Argentina	2011	Cristina Fernández	53,96	Hermes Binner	16,87
Bolivia	2014	Evo Morales	61,04	Samuel Doria Medina	24,49
Brasil	2014 a)	Dilma Rousseff	51,58	Aécio Neves	48,42
Chile	2014 a)	Michelle Bachelet	62,17	Evelyn Matthei	37,83
Colombia	2014 a)	Juan Manuel Santos	50,95	Oscar Juan Zulaga	45,00
Costa Rica	2014 a)	Luis Guillermo Solís	77,77	Johnny Araya	22,23
Ecuador	2013	Rafael Correa	57,17	Guillermo Lasso	22,68
El Salvador	2014 a)	Salvador Sanchez Cerén	50,1	Norman Quijano	49,89
Guatemala	2011 a)	Otto Pérez Molina	53,74	Manuel Baldizón	46,26
Honduras	2013	Juan Orlando Hernández	36,89	Xiomara Castro de Zelaya	28,78
México	2012	Enrique Peña Nieto	37,97	Andrés Manuel López Obrador	31,77
Nicaragua	2011	Daniel Ortega	62,46	Fabio Gadea	31,00
Panamá	2014	Juan Carlos Varela	39,1	José Domingo Arias	31,4
Paraguay	2013	Horacio Cartes	45,83	Efraín Alegre	37,11
Perú	2011 a)	Ollanta Humala	51,45	Keiko Fujimori	48,55
República Dominicana	2012	Danilo Medina	51,21	Hipólito Mejía	46,95
Uruguay	2014 b)	Tabaré Vázquez	47,90	Luis Lacalle Pou	30,96
Venezuela	2013	Nicolás Maduro	50,61	Henrique Capriles	49,12

Fuente: Datos tomados de los sitios oficiales en internet de los organismos encargados de las elecciones en cada país y del Observatorio electoral Iberoamericano. Última actualización octubre, 2014.

a) Resultados de la segunda ronda electoral.

b) El 30 de noviembre de 2014 se realizará la segunda ronda electoral en este país.

En relación con el crecimiento económico de la región, este muestra un cambio de tendencias que se ha identificado a partir de los años 2002 y 2003. En la primera etapa, desde la crisis asiática hasta el 2002 las tendencias de crecimiento fueron negativas o de muy bajo crecimiento, fue un quinquenio perdido para el desarrollo y para el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. Esta tendencia comenzó a cambiar en el 2003; año en el cual 13 países de la región tuvieron un crecimiento mayor al promedio regional, que fue de un 2%. En los años 2004 y 2005 las cifras de crecimiento de la región alcanzan un 6% y un 4%, y en el 2006 alcanzaron un poco más del 5% (CEPAL, 2006: 24 -25) (CEPAL, 2006: 101-128). A partir del año 2006 las tasas de crecimiento de 15 países de la región estuvieron muy por encima del promedio regional, tendencia que se repitió en el año 2007 cuando 17 países lograron subir sus tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) más allá del promedio regional. En el año 2008 países como Argentina, Bolivia,

Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay tuvieron tasas de crecimiento de su PIB superiores al 6%. En el año 2009 es posible identificar una caída pronunciada de la mayoría de las tasas de crecimiento de los países de la región. La tasa de variación del PIB de América Latina y el Caribe para este año fue negativa, del -2%.⁶² Más recientemente, en un Informe presentado por CEPAL y OCDE en torno a las perspectivas macroeconómicas actuales de la región,⁶³ se delinea cuáles son y serán los principales retos y tareas que la región enfrentará en los próximos años. Según el informe, factores como el débil desempeño económico en la UE, la desaceleración de algunas economías emergentes y la incertidumbre sobre la política monetaria y de presupuesto de Estados Unidos influyen en que las perspectivas de América Latina sean más débiles. El documento, además, afirma que la innovación tecnológica y la diversificación económica serán esenciales para estimular la productividad y el crecimiento potencial, que continúa siendo bajo en comparación con otras regiones.⁶⁴ Un importante número de economías de América Latina se mantienen muy focalizadas en los recursos naturales y las materias primas representan 60% de las exportaciones de bienes de la región, mientras que a principios de la década pasada representaban 40%.⁶⁵ Durante el primer semestre de 2013, el valor de las exportaciones latinoamericanas cayó un 1,7%. Este es el resultado de una reducción del 0,6% en el volumen y un deterioro del 1,1% en los precios de los productos exportados por la región. Las exportaciones que más cayeron fueron las dirigidas a la Unión Europea (-7,9%), los Estados Unidos (-3,6%) y China (-0,2%), tal como lo muestra el siguiente cuadro número 15.

Además de esta baja generalizada de las exportaciones hacia la UE, como consecuencia de la débil demanda por parte de este bloque, las tasas negativas registradas por las exportaciones de los países de la región muestran los efectos de la desaceleración de la demanda interna también en ALC. En efecto, se observan declives generalizados en el comercio intrarregional, de hasta un del -6.1% en el primer semestre de 2013.⁶⁶

62 Para mayor detalle sobre el contexto financiero internacional de 2009 y 2010 y su efecto sobre las economías de la región, consultar: Estudio económico de América Latina. Parte 1. La economía de América Latina y el Caribe 2010-2011. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/>

63 OCDE (2013).

64 En relación con la inversión extranjera directa (IED) hacia América Latina, los 13 países de la región que presentan datos recibieron US\$ 102.951 millones, monto que supera en un 6% lo registrado durante el primer semestre del año anterior, siendo Brasil el principal receptor, que entre enero y agosto de 2013 absorbió US\$ 39.014 millones, una cifra 10% inferior a la recibida durante los mismos meses el año pasado.

65 A este fenómeno CEPAL lo identifica como una re-primarización de las economías de la región.

66 CEPAL (2013).

Cuadro No. 16
América Latina: Evolución del comercio exterior de bienes
(Primer semestres de 2011 a primer semestre de 2013)

*(Tasas de crecimiento semestrales,
respecto de igual período del año anterior, en porcentajes)*

	Exportaciones			Importaciones		
	I Semestre 2011	I Semestre 2012	I Semestre 2013	I Semestre 2011	I Semestre 2012	I Semestre 2013
Mundo	27,4	3,9	-1,7	25,9	6,8	4,7
Estados Unidos	23,2	4,6	-3,6	25,0	8,9	3,9
Unión Europea	36,7	-4,8	-7,9	21,9	10,9	4,6
Asia	33,4	11,0	5,0	26,4	7,6	4,6
China	34,3	13,2	-0,2	34,5	11,9	0,5
Otros países de Asia	32,6	8,8	10,4	19,1	3,2	9,2
América Latina	23,7	3,4	-6,1	29,6	1,1	-6,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

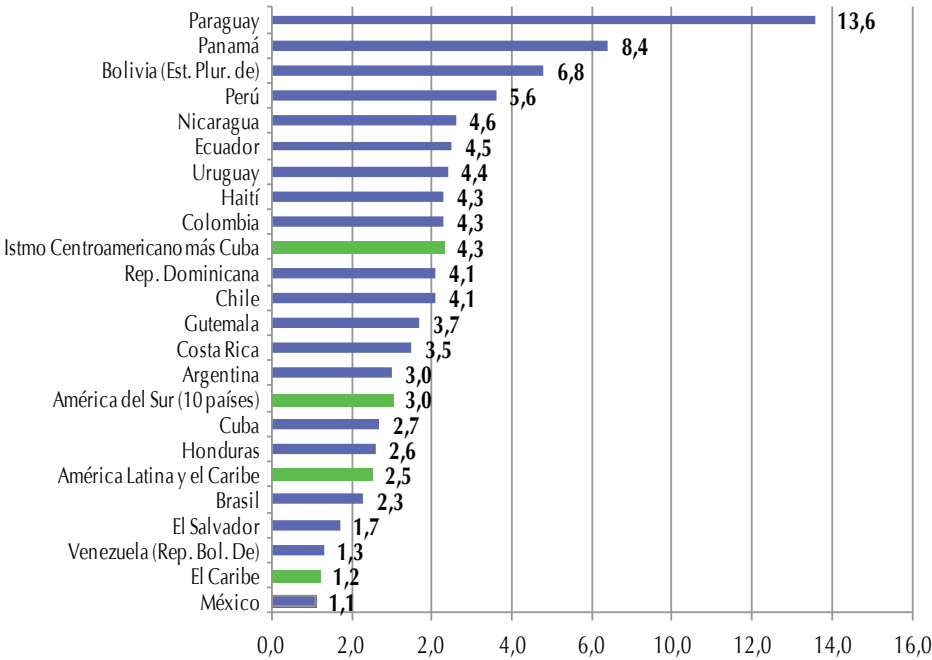
Ante la interrogante que parecen preguntarse diversos especialistas,⁶⁷ de ¿cómo mejorar la inserción internacional y desarrollar una interrelación más fructífera entre América Latina y el Caribe y la Comunidad Europea? Se puede decir que la región debe, ante todo, superar las grandes brechas, que aún no logran cerrarse en tanto pobreza y desigualdad, como las existentes en materia de tecnologías, innovación (registro de patentes) y competitividad. Además, este escenario internacional demanda un reordenamiento de la institucionalidad económica y política mundial, para reflejar el mayor peso de los países en desarrollo en la economía mundial. En la actualidad existen importantes déficits en la gobernanza de la globalización, en aspectos tales como la regulación financiera internacional, la reforma del sistema monetario internacional, el combate al cambio climático, las migraciones internacionales y la readecuación del sistema multilateral de comercio, los cuales den cuenta de la proliferación de los acuerdos comerciales preferenciales y del crecimiento de las cadenas globales de valor. Para ser eficaz, apuntan José

⁶⁷ Durán y Urmeneta (2013); Herrera (2013).

Durán y Roberto Urmeneta,⁶⁸ cualquier acuerdo sustantivo en torno a esos temas debiera conceder mayor presencia en la toma de decisiones a las economías emergentes.

Sin embargo, el actual contexto de lento crecimiento, elevado desempleo y la obligada consolidación fiscal en las economías industrializadas, en alguna medida, limita el espacio político para alcanzar estos acuerdos. El crecimiento de la región de América Latina y el Caribe estuvo restringido en 2013 debido a factores como comercio internacional deprimido, mercados de productos básicos menos favorables y desafíos nacionales. Como lo muestra el cuadro siguiente, el PIB real creció en 2,5% en 2013, en gran medida igual que en 2012, pero muy por debajo de los años anteriores.⁶⁹

Gráfico No. 2
América Latina y El Caribe: Tasas de crecimiento del PIB,
por país y región, 2013. (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales.

68 Durán y Urmeneta (2013).

69 Para mayor información consultar BM, Perspectivas económicas mundiales: América Latina y el Caribe. Estrategia para la normalización de las políticas en los países de ingresos altos, Enero de 2014 y Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2013, Abril de 2014.

Con respecto a la demanda externa, el crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios fue particularmente notable en los países del MERCOSUR, El Salvador, México, Nicaragua y la República Dominicana, cuyas tasas de expansión fueron superiores al 10%. Al mismo tiempo, el elevado dinamismo de la demanda interna regional (7,5%) indujo un alza, superior al 10%, de las importaciones de bienes y servicios a precios constantes (CEPAL, 2011b: 21). Según los datos y proyecciones más recientes del Banco Mundial (BM), para el año 2012 se prevé que el PIB en la región se desacelere a 3,7%. Las políticas monetarias restrictivas, una mayor aversión al riesgo y condiciones en el financiamiento externo más estrictas están haciendo más lenta la demanda interna, al tiempo que la atenuación del crecimiento mundial (en particular la menor demanda de los países de ingreso alto y de China) está reduciendo las exportaciones de la región (BM, 2012).

En Centroamérica y el Caribe, el debilitamiento del turismo y de los flujos de remesas en 2011 redujo el crecimiento, aunque los ingresos de muchos países (en especial de Venezuela, Ecuador, Bolivia y Argentina) se beneficiaron del elevado valor alcanzado por los productos básicos. Sin embargo, las perspectivas podrían ser vulnerables a las importantes disminuciones que podrían acompañar a una fuerte reducción del crecimiento mundial. De acuerdo con el mismo informe del BM, la política restrictiva y la débil demanda externa hicieron disminuir el crecimiento del PIB en Brasil, la mayor economía de la región, llevándola al estancamiento en el tercer trimestre de 2011. En conjunto, se calcula que el producto aumentó en 2,9% en 2011, una fuerte caída respecto del 7,5% registrado en el año 2010. No obstante, se proyecta una aceleración moderada del 3,4% en 2012. En México, la segunda economía de mayor tamaño de la zona, el desarrollo se atenuó a 4% en 2011 respecto del 5,5% logrado en 2010, y que se mantendrá estancado en 3,2% en 2012, muy de acuerdo con el modesto crecimiento que experimenta la economía de Estados Unidos. Por otro lado, la producción industrial en la región se redujo en 2% y 1,8% en el segundo y tercer trimestre de 2011, respectivamente, luego de una sólida expansión del 9,2% en el primero. En el mismo año, las exportaciones, en tanto, se desaceleraron de 14% en el segundo trimestre a solo 1,4% en el cuarto trimestre (BM, 2012).

En suma, según el Banco Mundial, la región enfrenta la actual ralentización global en condiciones económicas relativamente sólidas. No obstante, si la situación en Europa se deteriora fuertemente, los países de América Latina y el Caribe podrían sufrir efectos adversos y posiblemente presentar vulnerabilidades que hasta el momento se mantenían latentes. No obstante, junto con las tendencias positivas reseñadas, también se expresan tendencias

negativas que requieren atención para evitar que su impacto detenga los procesos de crecimiento y profundicen la inestabilidad y las dificultades de gobernabilidad. Las principales tendencias negativas se pueden expresar en seis categorías.

La primera corresponde a que América Latina es la región más violenta del mundo. Lo anterior se manifiesta en la cantidad de muertes por armas de fuego. En el ranking mundial al considerar los países con un mayor número de muertes violentas por armas de fuego, 13 países de la región se ubican entre los 15 primeros. Uno de cada 50 jóvenes centroamericano menor de 20 años morirá asesinado antes de cumplir 32 años, como consecuencia de la violencia generada principalmente por el crimen organizado y el tráfico de drogas, de acuerdo con la ONU. La tasa de homicidios de la región, la mayor en el mundo, resulta 400 veces más alta que la del promedio en países que tienen bajos niveles de violencia, según el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, ante la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas.⁷⁰ De acuerdo con la ONU, la tasa de homicidios de Guatemala es de 39 asesinatos por cada 100 mil habitantes, en tanto que la de El Salvador es de 72 y la de Honduras es de 86, lo que representa 10 veces más que el promedio mundial. Los países de la región, en especial aquellos del Triángulo norte: El Salvador, Guatemala y Honduras, enfrentan “crecientes niveles de violencia, alimentados por el crimen organizado transnacional y el tráfico de drogas, esto es más que una ola de asesinatos, es una crisis, que conlleva gran temor e inestabilidad para las sociedades.

Segundo, los Estados latinoamericanos tienen importantes debilidades y en algunos casos grandes dificultades para establecer el imperio de la ley. Más aún, en algunos de ellos, el Estado no ejerce control soberano sobre el conjunto del territorio, facilitando con ello el accionar de actores no estatales de carácter ilícito. Tercero, las democracias de la región están erosionadas, la ciudadanía se manifiesta cada vez más descontenta con los resultados de la democracia. Los problemas de gobernabilidad se incrementan y junto a ellos la presión sobre gobiernos que no poseen capacidad para concertar políticas básicas, en un contexto de polarización político social. Diez y seis presidentes, entre setiembre de 1991 y junio 2012, han debido dejar sus cargos antes de completar sus mandatos presidenciales. Las experiencias de los países Honduras y Paraguay, entre otros,⁷¹ demuestran un claro punto de inflexión

70 Para más información consultar: UN News Center, *Ban: Centroamérica cuenta con la más alta tasa de homicidios del mundo*, 16 de mayo 2012.

71 Entre los mandatos presidenciales interrumpidos desde el año 1991 se encuentran: en 1991 de Jean Bertrand Aristide en Haití; 1992 Fernando Collor de Mello en Brasil; 1993 Jorge Serrano Elías en Guatemala; 1993 Carlos Andrés Pérez en Venezuela; 1996 Joaquín Balaguer en República Dominicana; 1997 Abdalá Bucarám en Ecuador; 1999 Raúl Cubas Grau en

en los procesos democráticos de los dos países y de la región. El golpe de Estado en Honduras en 2009 y la destitución de Fernando Lugo en Paraguay en 2012 ponen en evidencia la debilidad institucional de la democrática en ambos países.⁷² Tal como lo indica un estudio realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la democracia en la región, el corazón del problema es que si bien la democracia se ha extendido ampliamente en América Latina, sus raíces no son profundas. Para que la democracia no se debilite y más bien crezca, América Latina necesita trabajar para que las instituciones democráticas sean transparentes, den cuenta de sus acciones y desarrollen las habilidades y capacidades necesarias para desempeñar sus funciones fundamentales. Esto significa que hay que asegurar que el poder en todos los niveles de gobierno se estructure y distribuya de tal forma que dé voz y participación real a los excluidos y provea los mecanismos por los cuales los poderosos estén obligados a rendir cuenta de sus acciones. En esta tarea no hay atajos, consolidar la democracia es un proceso, no un acto aislado y hacer que las instituciones públicas se desempeñen efectivamente es sólo una parte del desafío.⁷³ Cuarto, la corrupción es uno de los factores que contribuye en mayor medida a la erosión de las democracias. Una cantidad importante de presidentes han debido hacer frente a los tribunales e incluso ir a la cárcel por temas ligados a actos de corrupción. Los ciudadanos incrementan su desapego con la democracia y manifiestan un alto grado de desconfianza en las autoridades. Un bajo porcentaje considera que las administraciones gobiernen para las grandes mayorías. Siete países de la región están ubicados bajo el lugar 100, de un ranking de 163 países.

Quinto, la región latinoamericana es la región más desigual del mundo. La distribución del ingreso es altamente inequitativa, el 2% de las personas concentra más de la mitad de la riqueza mundial; el 1% de los más adinerados tiene el 40% de los activos mundiales.⁷⁴ Al analizar la distribución por quintiles en todos los países de la región el 20% más alto concentra más del 50% de los ingresos y en seis casos es mayor al 60%. En contraste, el 20% más pobre

Paraguay; 2000 Jamil Mahuad en Ecuador; 2000 Alberto Fujimori en Perú; 2001 Fernando De la Rúa en Argentina; 2003 Gonzalo Sánchez Lozada en Bolivia; 2004 Jean Bertrand Aristide en Haití; 2005 Carlos Mesa en Bolivia; 2005 Lucio Gutiérrez en Ecuador; 2009 José Manuel Zelaya en Honduras y 2012 Fernando Lugo en Paraguay.

72 Para más información sobre el estado de la democracia en Paraguay consultar: Latinobarómetro Informe Paraguay 1995-2012, junio 2012. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/>.

73 Para más información sobre el estado actual de la democracia en América Latina consultar: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, 2004, pp. 75-101.

74 Para más información al respecto ver: Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Mundial de Investigación de Desarrollo Económico. "Estudio sobre distribución mundial de la distribución del ingreso", En *La Tercera*, 6 de diciembre 2006. p. 34. También en *El Mercurio*, 10 de diciembre 2006.

no supera el 4,8% que es lo máximo que se alcanza en el país más equitativo. En general, la mayoría se ubican entre el 2 y el 3%. Lo anterior se refleja en los bajos niveles que ocupan los países latinoamericanos en el ranking del desarrollo humano. La situación de inequidad se ve agravada por los altos niveles de desempleo o carencia de un trabajo digno. Las cifras de desempleo juvenil que son mucho más altas que la cesantía en general y en algunos países esto facilita el desarrollo de formas de asociación ilegales que impactan sobre la economía y el Estado, como son las “maras”. Sexto, las tendencias son aún más dramáticas al considerar que si bien se ha logrado bajar algunos puntos porcentuales la pobreza y la indigencia en la región, en términos de números absolutos, actualmente, hay 13 millones más pobres que en el año 1990, cuando alcanzaban los 200 millones.

Todo lo anterior afecta las posibilidades y los espacios para avanzar en los procesos de integración. Si en los distintos casos nacionales se manifiestan grandes debilidades y vulnerabilidades en la gobernabilidad democrática, en la participación política y en la distribución más equitativa de la riqueza, no es esperable que la institucionalidad regional exprese una situación muy distinta. Hoy más que nunca, la integración debe ser un instrumento para superar estas debilidades. Los procesos de integración han pasado a constituirse en una demanda urgente e indispensable en el contexto de la globalización. El denominado proceso de globalización es el factor que mayor incidencia posee en el sistema de actores y agentes económicos, políticos, sociales y culturales; tanto en jerarquización como en sus capacidades de acción y reacción (Halliday, 1997: 23-38).⁷⁵ La globalización -entendida en sus múltiples componentes y no sólo en el económico- se constituye en el fenómeno crucial en las relaciones de poder globales, con la excepción del poder militar. El peso de las variables externas es cada vez mayor en la política doméstica, estableciendo condicionalidades globales sobre las decisiones del desarrollo nacional. De allí la importancia de generar visiones, orientaciones y coordinaciones sobre este conjunto de acelerados cambios. La necesidad de una nueva agenda internacional, en donde crecientemente se ubican temas globales, obliga a la región latinoamericana a diseñar respuestas coordinadas entre los Estados y entre éstos y los actores no estatales para enfrentar estos nuevos procesos y sus consecuencias nacionales y regionales. La asociación para la cooperación aparece como una demanda efectiva que se debe enfrentar si se quieren satisfacer los intereses nacionales. De allí la necesidad de superar las deficiencias del multilateralismo y avanzar hacia un modelo de

75 Para más información sobre el tema puede consultarse: Dirk Messer y Franz Nuscheler: “Global Governance”, en *Policy Paper*, N°2, Development and Peace Foundation, Alemania, 1996. Igualmente, Keohane y Nye, *Op.cit.*

mayor cooperación, dentro de un marco que busque concitar reglas básicas de convivencia y las normas que posibiliten una vida en común que aminore el conflicto y la polarización y que potencie la participación y la consulta entre los países de la región. Tal y como destaca CEPAL (2014), algunos de los esfuerzos llevados a cabo por parte de los países latinoamericanos deben estar encausados en función de:

Avanzar hacia políticas comunes, nacionales y subregionales, que respondan a criterios de integralidad y sostenibilidad. Dicha estrategia debe considerar la formalización de estructuras regulatorias y de acción pública —a partir de los elementos constitutivos de políticas comunes— en un marco supranacional que permita coordinar más eficientemente la ejecución de proyectos de infraestructura entre los distintos países, la facilitación de los procesos y la convergencia regulatoria.

Evaluar la creación de un fondo de cohesión contra asimetrías y/o de fondos de inversión regionales que permitan la construcción, mantenimiento o mejoramiento de infraestructura económica, principalmente en los ámbitos del transporte, la energía y las telecomunicaciones.

Coordinar las obras de infraestructura y armonizar los procedimientos para infraestructuras de índole eminentemente supranacional, y en particular subregional, con una mirada que favorezca la complementariedad entre las distintas economías para reducir de ese modo los costos de operación, así como las externalidades negativas ocasionadas sobre el medio ambiente y la sociedad (CEPAL, 2014: 86).

La complementariedad entre los distintos niveles de integración es compleja; las agendas subregionales, regionales, hemisféricas y globales abordan y ponen énfasis diferentes en diversos aspectos. En ellos las arenas y los escenarios en que se desarrollan impactan a los más diversos actores. De allí que es esencial el producir coordinación. Sin ella cada uno de los procesos será visto desde una perspectiva sectorial sin ningún tipo de vínculo entre ellos, y en definitiva, se reafirma la fragmentación y las reducidas capacidades de concertación transnivel desde lo binacional a lo global. Resulta cada vez más necesario asumir la integración como un proyecto político estratégico que pueda proyectar una presencia más sólida y competitiva de América Latina en el mundo. La declaración final de la II Cumbre Suramericana realizada en Cochabamba los días 8 y 9 de diciembre de 2006, menciona la necesidad de profundizar la integración a través del diálogo político que, a su vez, permita fortalecer un desarrollo más equitativo e integral basándose en ciertos principios rectores como la solidaridad, la búsqueda de la equidad, la superación de asimetrías y el respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los pueblos (Altmann y Beirute, 2007: 125).

El regionalismo abierto promovido por la CEPAL es un punto de partida que posibilita a los países latinoamericanos compatibilizar políticas formales de integración económica con miras a elevar la competitividad internacional de los países.⁷⁶ Esto último se debería lograr mediante acuerdos preferenciales que propicien un comercio entre éstos sin que las barreras preexistentes con países terceros sean incrementadas. De acuerdo con Gert Rosenthal un regionalismo abierto debe garantizar una liberalización amplia del mercado, establecer condiciones flexibles de adhesión por parte de otros países con el fin de lograr una liberalización amplia en términos de países, fijar normas estables y transparentes (como las salvaguardias y derechos compensatorios) que garanticen que luego no hayan riesgos o incertidumbres respecto al mercado amplio, establecer un arancel externo común y un moderado nivel de protección frente a países terceros, tomar en cuenta las condiciones de competitividad de los diversos países y la equidad, establecer tratamiento nacional a la inversión extraregional, establecer mecanismos de negociación y/o de consultas previas para que puedan ser utilizadas en casos de desequilibrios comerciales entre los países, reforzar los organismos regionales que ayudan a los países con sus balanzas de pago, armonizar la normativa mediante la adopción de normas internacionales, mejorar la infraestructura, armonizar normas y regulaciones y realizar reformas institucionales con el fin de facilitar la integración de los diversos mercados, buscar la coordinación de las políticas económicas entre los países miembros de alguno de los esquemas de integración, y suscribir acuerdos sectoriales flexibles para que estén al servicio de empresas que quieran aprovechar los potenciales beneficios de la integración.

Cuadro No. 17
Modalidades de regionalismo abierto

	Simétrico	Asimétrico
Vertical	ALCA TLCAN	ICC (Iniciativa Cuenca del Caribe) TLC bilaterales AL/EE.UU
Horizontal	CAN CARICOM SICA MERCOSUR ALBA AEC	TLC Canadá – EE.UU

Fuente: Elaboración propia con base en: José Briceño Ruiz (2003). *Las teorías de la integración regional*. Universidad de los Andes. Ediciones del Vicerrectorado Académico. Mérida, Venezuela.

76 Esta visión de regionalismo abierto de la CEPAL no se encuentra exenta de críticas que lo señalan como un modelo que responde más al mercado que a temas de política exterior y políticas de desarrollo. Véase por ejemplo Mares (2012); Bértola y Ocampo (2010); Correa (2005); y Brieger (2002).

Una característica necesaria para el éxito de los procesos de asociación e integración es la institucionalidad con que se doten. Aunque ésta puede constituirse de diversos tipos, lo importante es que en todos los casos refleje dos cuestiones fundamentales: por un lado, la voluntad política de coordinación de políticas entre los países asociados y, por otra, la transferencia de soberanía a órganos supranacionales. De la misma forma, y haciendo hincapié en el tema institucional, cabe resaltar que:

Es deseable incorporar todas las consideraciones en el diseño de una nueva institucionalidad regional, para que esta se debilite lo menos posible y no se erosione su credibilidad. Del mismo modo, los gobiernos de la región debieran estar abiertos a examinar experiencias exitosas de cooperación e integración en otras regiones, especialmente Asia Oriental y Sudoriental. Cabe valorar en particular el gran pragmatismo que ha caracterizado a la integración asiática, el cual ha permitido que las importantes diferencias entre los regímenes políticos existentes en esa zona no hayan supuesto un impedimento insuperable para definir e implementar una agenda regional de cooperación e integración (CEPAL, 2014: 111).

Todo ello facilita el establecimiento de normas internacionales compartidas. Esto hace necesario un análisis de estos procesos para explicar las tensiones y las políticas que impiden un avance efectivo, aún cuando se mantiene un discurso integracionista. Por un lado, se cuenta con el afinado diseño de una normatividad jurídica y definiciones de estructuras institucionales, pero con carencias y debilidades operativas y la ausencia de mecanismos efectivos de ejecución y coordinación de políticas. Y por otro lado, como una de las mayores contradicciones en el proceso de integración, tiene un fuerte sello de “hermandad” entre los Estados sin que haya logrado construir mecanismos efectivos de resolución de conflictos. Esto queda en evidencia con las recientes crisis por las que atraviesan, por un lado, la CAN con el retiro de Venezuela, el MERCOSUR con la tensión entre Argentina y Uruguay por el tema de las papeleras y, en otro orden de cosas, el SICA con un proceso en donde la integración política aún no logra constituirse en un instrumento para negociar en bloque y aprovechar las ventajas económicas y políticas que ello implica. Todo lo cual induce a señalar que cuando aparecen este tipo de problemas, estos escalan y bloquean los procesos de integración. Es por todo esto que debe vislumbrarse la creación de modelos integracionistas enfocados en:

Promover la cooperación orientada a desarrollar la capacidad prospectiva de la región, de modo que esta se encuentre mejor preparada para enfrentar los acelerados cambios que se producen en el mundo. En ese sentido, podría ser muy útil para los gobiernos y para los propios esquemas de integración constituir una red latinoamericana y caribeña de análisis global, que vincule

a las distintas instancias nacionales dedicadas a la prospectiva, ya sean gubernamentales, académicas o empresariales (CEPAL, 2014: 107).

Por otra parte, la globalización de la economía internacional obliga por un lado a una redefinición de las relaciones de poder entre los Estados, y por el otro, entre estos y los nuevos actores emergentes. Los actores no-estatales y las Organizaciones de Sociedades Civiles han adquirido un importante rol en los procesos internacionales. El desarrollo de las comunicaciones globales ha facilitado la coordinación de los más diversos grupos, unos de manera positiva como los proyectos tanto comerciales como energéticos y de infraestructura que hacen que la cooperación entre los Estados sea decisiva. Y otros con un claro signo negativo como son las organizaciones ligadas al crimen transnacional que en muchos casos pueden desafiar el poder del Estado. Esto hace que se replantee la necesaria reforma de las instituciones internacionales como una cuestión crucial de las agendas de política exterior, y evidencia la necesidad de establecer nuevas formas de gobernabilidad en el plano mundial y en las diferentes regiones, capaces de regular las relaciones entre los más diversos actores, accediendo incluso a modelos que sobrepasen la connotación regional. Con relación a esto, es posible determinar:

Las negociaciones megarregionales tienen por objeto establecer mecanismos de gobernanza que respondan a la naturaleza cambiante de la producción, el comercio y la inversión en el mundo. Asimismo, los acuerdos de integración económica entre estos suelen ser menos profundos que los existentes en esas regiones y, por ende, menos adecuados para gestionar cadenas de valor modernas. En consecuencia, el fenómeno del megarregionalismo desafía a América Latina y el Caribe a profundizar su propio proceso de integración, como una herramienta para mejorar su inserción en la economía mundial (CEPAL, 2014: 49).

La construcción de bienes públicos regionales y el desarrollo de normas vinculantes pueden facilitar no sólo las transacciones sino la estabilidad del conjunto del sistema; favoreciendo el desarrollo de un multilateralismo cooperativo que viene a cumplir con diversas funciones, entre las que destacan poder fomentar la construcción de consensos; incorporar más actores al debate, en las definiciones y en los cursos de acción; promover marcos institucionales flexibles para la participación y vinculación con diversos actores; democratizar las decisiones sobre los bienes públicos internacionales; establecer un marco conceptual que posibilite nuevos diseños para una arquitectura global y regional; desarrollar nuevas redes de vinculación sobre temas específicos o para enlazar de manera más horizontal los distintos actores; reconocer los cambios en el concepto de soberanía; e incorporar el valor de la identidad en el contexto de la interdependencia global. El peso de este tipo de variables externas es

cada vez mayor en la política doméstica, estableciendo condicionalidades globales sobre decisiones del desarrollo económico y social, así como sobre las variables de la política y la gobernabilidad nacionales. Son conocidas como variables intermísticas, donde los condicionantes internacionales y domésticos se manifiestan de manera simultánea y se entrecruzan.

5.2 Estado de los procesos de integración en la región

Las bases sobre las que se asienta la integración en América Latina son muy diferentes a la experiencia europea, donde los procesos se han ido modificando a lo largo de la historia reciente latinoamericana respondiendo a cambios en el contexto global, así como a dinámicas intrarregionales (Grabendorff, 2014; Comini y Frenkel, 2014; Ayuso y Foglia, 2010; Altmann y Rojas Aravena, 2008c; Vieira, 2005). La integración es un camino que debería posibilitar que mejoren las condiciones para la inserción internacional, para ampliar y consolidar el desarrollo otorgándole sustentabilidad, a la vez que mejora el bienestar de la población, y consolida la estabilidad y la paz. Lo anterior significa que la integración debe constituirse en un proyecto político estratégico.⁷⁷ La base esencial para ello es pensar y sentir de manera compartida, para construir una voz común en áreas sustantivas que permitan alcanzar las metas antes señaladas. Este proyecto político estratégico (Rojas Aravena, 2007) promovido por los procesos de integración es necesario en tiempos de globalización. La globalización es el factor que mayor incidencia posee en el sistema de actores y agentes económicos, políticos, sociales y culturales, tanto en jerarquización de éstos como en sus capacidades de acción y reacción. Dicho fenómeno es el factor crucial en las relaciones de poder mundial, con la excepción del poder militar. El peso de las variables externas es cada vez mayor en la política doméstica, estableciendo condicionalidades sobre las decisiones del desarrollo nacional impensables en la lógica del orden estatal (Judt, 2008; Soros, 2008; Stiglitz, 2002; Beck, 1998). De allí la importancia de generar visiones, orientaciones y coordinaciones sobre este conjunto de temas que se ven acelerados con los cambios globales.

Aún hoy, y a pesar de los esfuerzos desarrollados en la CELAC, la región ha demostrado ser incapaz de plantear y seguir un proyecto político estratégico que le permita presentarse como actor importante y unido en el escenario internacional. La fragmentación que evidencia América Latina y el Caribe posee consecuencias negativas importantes para los países de la

77 Para más detalle sobre el proyecto político estratégico y un camino hacia la integración latinoamericana consultar: F. Rojas (2007) *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico*. III Informe del Secretario General y Francisco Rojas, Josette Altmann y Tatiana Beirute, "Integración política: un camino hacia la integración latinoamericana". En: Josette Altmann (ed.) (2012). *América Latina: Caminos de la Integración Regional*.

región, particularmente porque: los hace más vulnerables al impacto de la globalización, dejan de percibir los frutos de los aspectos positivos y se abren mayores espacios para el impacto del lado oscuro de la globalización y de sus guerras (Rojas Aravena, 2012b: 8). En ésta línea cabe destacar que:

A pesar de que los procesos de integración latinoamericanos muestran flaquezas, no se puede ignorar que durante los últimos años se desarrollaron en América Latina y el Caribe significativas iniciativas y acuerdos que podrían contribuir a generar un mejor clima para dichos procesos abriendo oportunidades de cooperación recíprocas y generando espacios de beneficios mutuos. Existe cierto consenso, tal como lo indica Serbín (2011: 88-91) que América Latina y el Caribe apunta hacia la aparición de una nueva forma de regionalismo e integración en la región donde priman los aspectos políticos sobre los comerciales y en donde el tema de la soberanía ha adquirido especial importancia. Es posible identificar, a partir de lo expuesto por Serbín, al menos tres aspectos que han enmarcando un cambio cualitativo en la diplomacia regional y en la forma de inserción global:

En primer lugar, en Latinoamérica como efecto de la globalización económica y acuerdos subregionales, las relaciones de interdependencia son cada vez más efectivas y vinculan las más diversas áreas, obligando a una más efectiva coordinación de políticas. En algunos casos se ha avanzado hacia una mayor coordinación en temas y áreas de la integración que le otorgan un carácter estratégico, generando una multitud de redes de interdependencia que pueden ser positivas, como aquellas que promueven la democracia, la complementación económica y el desarrollo; pero también las hay de carácter negativo que están emergiendo con fuerza, principalmente en relación con la criminalidad transnacional.

En segundo lugar, y principalmente en el marco sudamericano, se rompieron las hipótesis de amenaza militar derivadas de una geopolítica autorreferente. Las vinculaciones de cooperación a partir de la resolución de conflictos fronterizos y de mayor inserción en temas de seguridad internacional, ha cambiado referentes de la seguridad y defensa de los países mayores de esta subregión.

Por último, la región se encuentra vinculada a través de una activa y densa red de conferencias, de una Diplomacia de Cumbres tanto de carácter hemisférica, regional, y extraregional; además de las Cumbres subregionales.

A lo largo de la última década y media, se establecieron y desarrollaron una serie de nuevas iniciativas tendientes a la conformación de acuerdos de libre comercio, uniones aduaneras o sistemas de integración amplias que tendían a la conformación de comunidades económicas y/o políticas subregionales.⁷⁸

78 Al respecto ver más en Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (ed.) (2008) *América Latina y el Caribe: ¿Fragmentación o Convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Colección 50 AÑOS. FLACSO Sede Ecuador, Ministerio de Cultura del Ecuador y Fundación Carolina. Quito, Ecuador.

Dentro de estas iniciativas sobresale la constitución de una Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) como entidad política, de concertación y cooperación regional. Esta renovada iniciativa busca superar procesos de integración de larga data, provenientes desde fines de la segunda post Guerra Mundial. Fue así como se crearon el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y se buscó dar un nuevo impulso a la integración andina, transformando el Pacto Andino en la Comunidad Andina de Naciones (CAN). También se ampliaron los acuerdos en el Caribe donde, además de los procesos del CARICOM, una visión más amplia dio como resultado la creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC). En América del Norte se concretó, desde mediados de los años 90s, el desarrollo de un proceso de compactación comercial amplio con la suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, más conocido por sus siglas en inglés: el NAFTA. En forma paralela, en la región se suscribieron un conjunto de acuerdos de tratados de libre comercio de carácter bilateral; Chile, Costa Rica y México son los países que han suscrito un mayor número de acuerdos bilaterales. En el caso de México y Chile, también han suscrito una serie de acuerdos comerciales con otras regiones del mundo y suscribieron acuerdos bilaterales de comercio y asociación con la Unión Europea, y son miembros del APEC. De esta forma, el conjunto de las subregiones latinoamericanas quedó involucrado e integrado en algún esquema de integración comercial subregional específico.

Desde 1994, con la Cumbre de Miami, se ha desarrollado un proceso tendiente a alcanzar un Acuerdo de Libre Comercio en las Américas (ALCA), es decir, en conjunto del continente Americano desde Canadá a Chile y Argentina, cruzando el hemisferio. Este proceso ha encontrado dificultades y no alcanzó la meta de suscribir el acuerdo de libre comercio en la fecha establecida que era el año 2005. Como parte de este proceso se establecieron las Cumbres de Presidenciales de las Américas, las que han reunido a los Jefes de Gobierno y de Estado en seis oportunidades. Otro mecanismo interregional son las Cumbres de Presidentes y Jefes de Estado de América Latina y el Caribe y la Unión Europea donde se abordan todos los temas de la agenda desde los económicos y sociales, hasta los relativos a la seguridad. En el ámbito de vinculación con España y Portugal los países latinoamericanos y caribeños han conformado un sistema de Cumbres Presidenciales, las Cumbres Iberoamericanas, de las que se han desarrollado veinte y una reuniones, la última siendo en Asunción, Paraguay.

A finales de 2004 se constituyó la Comunidad Suramericana de Naciones que reúne a todos los países suramericanos. Éstos acordaron establecer

también un proceso de Cumbres Presidenciales Suramericanas regulares como principal instrumento orientador del proceso, lo cual define a Suramérica como un área geoestratégica con perfil propio. Las Cumbres han cumplido un importante rol en lo referido al diálogo político, pero con bajos niveles de articulación efectiva en términos de implementación y coordinación de políticas. Esto conlleva a suponer que dicho mecanismo podría estar pasando por un ciclo de agotamiento, debido a la falta de concreción de las iniciativas más relevantes que, a su vez, generan pérdida de energía y que erosionan la credibilidad y la legitimidad en ellas.

Cuadro No. 18
Diplomacia de Cumbres
(Cuadro de síntesis)

Característica 1. Conformada por los más altos decisores: jefes de Estado y de Gobierno. 2. Constituye un espacio/foro privilegiado para asuntos multilaterales y bilaterales. 3. Diálogo directo, periódico y “rutinizado” al más alto nivel. 4. Bajo grado de institucionalización. Estructura de asamblea con secretaría pro tempore (esto muestra cambios). 5. Asamblea plenaria sin agenda o con agenda amplia. Además tratamiento de <i>issues</i> focalizados. 6. Sin acuerdos vinculantes. 7. Definen, cambian y priorizan la agenda de las OIGs.
Aspectos positivos 1. Crean clima de confianza. 2. Facilitan y fortalecen la necesidad de concordar políticas: afianzan el multilateralismo. 3. Fortalecen la cooperación internacional, regional y bilateral. 4. Fijan prioridades y metas a las OIGs. 5. Simboliza el <i>momentum</i> de la cooperación: capacidad para focalizarla. 6. Concentran el interés y la atención de los diversos actores: impacto mediático. 7. Establecen diagnósticos compartidos.
Aspectos deficitarios 1. Aparecen en competencia con el multilateralismo parlamentarios institucionalizado. 2. Poseen bajo grado de coordinación entre las distintas cumbres. 3. Sin seguimiento y monitoreo efectivo en relación a los compromisos. Bajo cumplimiento de éstos. 4. Énfasis en el corto plazo, por su vínculo con las necesidades domésticas inmediatas. 5. Perspectivas eminentemente estatales. Baja concertación con otros actores. 6. Exceso de iniciativas, tendencia a la dispersión. 7. Saturan la agenda presidencial y existe superposición de actividades.

Fuente: Elaboración con base en Rojas Aravena, Francisco y Milet, Paz (1998) ‘Diplomacia de Cumbres: el multilateralismo emergente del siglo XXI’. Santiago, FLACSO-Chile, p. 75.

La transferencia de potestades desde el ámbito soberano nacional al ámbito subregional e internacional, es limitada y reducida. Incrementarla llevará tiempo y requerirá de un esfuerzo político sostenido, acorde con el creciente proceso de internacionalización. El objetivo esencial de la construcción de ese “orden” y su internacionalidad respectiva es generar capacidades de

gobernabilidad y de certidumbre en áreas particulares. A inicios del Siglo XXI, la región latinoamericana y caribeña se encuentra vinculada a través de una multiplicidad de acuerdos, tanto bilaterales, subregionales, regionales, hemisféricos y globales. Esta multiplicidad de acuerdos e iniciativas, no necesariamente ni facilitan la inserción en los diferentes sistemas de integración; ni ayudan a consolidar los procesos de integración. Si desarrollan una activa diplomacia que recarga las agendas de los principales líderes y hace más complejo el proceso de coordinación de las diversas agendas. En suma, muchas son las iniciativas y, más aun, los actores involucrados en desarrollar una gran cantidad de propuestas en temas de inserción económica, comercial, cultural, política e incluso de seguridad, que amplían o reducen los espacios de los procesos de integración en América Latina.

5.3 Contradicciones y escenarios de los procesos de integración en América Latina y el Caribe

Las debilidades de los procesos de integración siguen ocupando un lugar importante, lo que en definitiva inhibe dar pasos sustantivos hacia una nueva etapa de mayor interdependencia y cohesión de una comunidad efectiva. Esta sólo se concretará cuando se construya una identidad auto reconocida y más allá de los marcos nacionales; cuando converjan los intereses de largo plazo y los valores que reafirman un sentido de comunidad e identidad compartida. Los errores y debilidades de los procesos integracionistas están radicados, de acuerdo con CEPAL (2007) en cinco áreas fundamentales: la primera, ausencia y debilidad de instancias de resolución de controversias; segundo, las normas internacionales acordadas no se transforman en leyes nacionales; tercero, carencias de una efectiva institucionalidad comunitaria; cuarto, ausencia de coordinación macroeconómica; y quinto, trato inadecuado a las asimetrías en los diversos esquemas de integración.

A las debilidades anteriores es necesario adicionar que en lo referido a las cuestiones puramente económicas, el comercio interregional aun es muy bajo, sólo alcanza un 15%. Es considerablemente menor que el que refleja el NAFTA, las tendencias en Asia, y muy por debajo de lo que muestra la Unión Europea. El promedio del período 2000-2004, en la región latinoamericana y caribeña, es aún menor que el que se había alcanzado hace una década. En consecuencia el grado de apertura es bajo y la intensidad del comercio intra-regional es débil en términos comparativos con otras regiones. Los avances en el proceso de libre comercio en América del Norte están significando el proponerse metas más complejas como lo es el crear un mercado único. Los obstáculos que deben ser superados son de gran magnitud, los que deberán ser sopesados y se requerirá de decisiones efectivas para el salto cualitativo que una decisión de este tipo tendría para superar los obstáculos.

Cuadro No. 19
América Latina y el Caribe: Destinos de las exportaciones
de los principales esquemas de integración subregional, 2010

	Intragrupo	Otros países de ALC	Estados Unidos	Unión Europea	Asia	Otros países
MERCOSUR a)	15,6	9,3 ALADI	11,3 TLCAN	19,7	25,7	18,2 Demás países
Comunidad Andina b)	8,0	10,0	29,4	14,1	9,1 (ASEAN y China)	31,0
Mercado Común Centroamericano	18,6	15,4	34,5	9,4	7,2 (Japón y China)	13,5
Comunidad del Caribe c)	16,4	5,5 ALADI	50,8	15,8	1,6	-

a) Las cifras del MERCOSUR corresponden al Primer semestre de 2010.

b) Incluye sólo exportaciones de bienes.

c) Incluye sólo exportaciones de bienes. Cifras de 2008 y en el caso de Estados Unidos las cifras son de 2007.

Fuente: Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010, Santiago, CEPAL

En la actualidad los procesos integradores sufren de un déficit de certidumbre, que se manifiesta en debilidades en las normas y reglas jurídicas; lo que dificulta el desarrollo de inversiones focalizadas en áreas referidas a la integración. Sin un mayor peso institucional que sea capaz de efectivizar los acuerdos presidenciales y ministeriales en propuestas específicas y en normas nacionales vinculantes, los agentes económicos tendrán pocos incentivos para realizar inversiones y desarrollar los procesos que se busca fomentar. Por el contrario, se genera una fatiga con el proceso integrador que redundará en un retroceso, y esto en definitiva se manifiesta en acuerdos y consensos de más alto nivel que no se traducen en cursos de acción efectivos que hacen que las percepciones sean cada vez menos positivas. Una posible línea de acción para romper esta inercia, sería plantearse que “la inversión más rentable es invertir en credibilidad” (CEPAL, 2005: 95) para fortalecer los procesos de integración. Una conclusión y recomendación similar la habíamos efectuado en un análisis del proceso de diplomacia de cumbres (Rojas Aravena, 2000). Además, sin un efectivo sistema de solución de controversias, los litigios serán transferidos fuera de la región, con mayores costos monetarios, pero principalmente políticos al evidenciar una de las debilidades mayores del los diversos procesos de integración. La creación de un régimen regional de solución de controversias podría otorgar un espacio de mayor autonomía para tratar las diferencias en la región, evitando su transferencia a la OMC, o a otras instancias jurisdiccionales internacionales. Ello fomentaría el desarrollo

de capacidades efectivas en la región en esta área de vital importancia y en la que la región ha demostrado que se puede avanzar cuando hay voluntad política. Este ha sido el caso de resoluciones en materias limítrofes en el Cono Sur o más en general en negociaciones en el campo de la seguridad (Rojas Aravena, 2000).

Por otro lado, podría decirse que en la región el proceso de diplomacia de conferencias, o diplomacia de cumbres, se encuentra en un momento que parecería indicar un agotamiento. Si bien esta forma de diálogo y articulación internacional ha involucrado plenamente a los países latinoamericanos y se ha convertido en una de las principales fuentes de construcción de espacios para la concertación de políticas en el ámbito subregional y regional, la falta de concreción de las iniciativas más relevantes genera pérdida de energía y voluntad política. Con ello la fuerza de las dinámicas integradoras se frustra, lo que redundaría en una mayor pérdida de energía y voluntad en el proceso de carácter más general, que terminan por perder credibilidad y se erosiona su legitimidad. Las coordinaciones sectoriales son fundamentales, sin ellas los impactos de la globalización generarán mayores asimetrías, en especial en lo referido a cuestiones macroeconómicas tales como políticas cambiarias, monetarias y fiscales. Sin coordinación de políticas la complementariedad se debilitará, los costos de transacción se incrementarán y cada país tendrá incentivos para desarrollar su propia opción, rompiendo con las reciprocidades esenciales que el proceso demanda. Con ello los beneficios que pudiese otorgar el regionalismo abierto se pierden. El sentido del desarrollo de acuerdos preferenciales, en un contexto de apertura comercial, se diluyen sin no existe una efectiva coordinación de políticas que contribuya a generar afinidades políticas, a prevenir impactos externos, y a potenciar oportunidades de cooperación (CEPAL, 2014: 32).

Este conjunto de temas se ve aún más tensionado por las negociaciones paralelas entre la búsqueda de un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos versus el desarrollo de iniciativas intraregionales. Esto se expresa en el caso del SICA y el CAFTA, como en las tratativas entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR, y las negociaciones paralelas tendientes a suscribir un ALCA entre Colombia, Perú y Ecuador. Las protestas por los acuerdos bilaterales de comercio con los Estados Unidos han cobrado fuerza en Ecuador y en Centroamérica, además de haber puesto en crisis a la CAN. Por otro lado, dadas las asimetrías y las tensiones recientes, también Uruguay y Paraguay han realizado guiños sobre una eventual apertura a buscar directamente un acuerdo con la potencia. Todo lo anterior le ha restado peso a los procesos regionales afectando la certidumbre de los acuerdos, de las normas y la plena

efectividad jurídica de muchas decisiones. Cabe destacar que esta tensión se manifiesta en un contexto de división latinoamericana sobre las decisiones unilaterales de EE.UU. y contrarias al sentir del Consejo de Seguridad, en especial en lo referido a la intervención en Irak. Aún y cuando las acepciones relativas a la seguridad en América Latina discurren en otros puntos álgidos. En este punto cabe considerar:

“En materia de seguridad, la competencia por recursos energéticos va por un lado mientras por el otro van la cooperación y seguridad de América. La conciencia de la vulnerabilidad de los países latinoamericanos así como del peligro de depender de un solo país ha venido generando una cada vez mayor competencia en el ámbito energético. Por ejemplo, las declaraciones y contradecaraciones del gobierno venezolano sobre el tema del etanol y la posición de Brasil dispuesto a impulsarlo” (INVESP, 2007: 57).

Todo lo anterior, considerando que el tema de seguridad también ha sufrido una serie de cambios en sus tendencias y consideraciones con el pasar de los años y la evolución de los diferentes procesos de integración en América Latina. En dicha línea es necesario valorar que:

“En materia de integración hay una tendencia donde el tema gira en torno a la seguridad del Estado y otra que gira en torno al fortalecimiento de las sociedades y su capacidad de negociación nacional e internacional. En el primer caso, la integración es vista como elemento político de seguridad que contribuye a una mirada defensiva de la seguridad, una visión que se aleja de la integración como régimen que se construye colectivamente. Por el otro lado, la integración vista como un proceso integral y a largo plazo le otorga a la seguridad un sentido más cooperativo donde la gobernabilidad social es producto de la negociación y no del control del líder sobre las masas o de un país sobre otro, visto como un sistema de diálogo permanente, donde hay principios, reglas y valores que se negocian para construir una relación que no depende de la voluntad de un país o de otro, sino que se sustenta en la institucionalidad” (INVESP, 2007: 57).

De la misma forma, los problemas de gobernabilidad de la región afectan no sólo la calidad de las políticas específicas sino que inhiben el desarrollo de políticas de Estado. Lo anterior evidencia la erosión del soporte político y social de las políticas, generando vacíos que se transforman en retrocesos de los procesos integradores. En éste estricto sentido cabe mencionar:

“En términos de gobernabilidad, una tendencia en la que reaparece la figura del líder mesiánico y la relación directa del líder con la masa la vemos como necesidad de construir socialmente la gobernabilidad (caso de Venezuela, Nicaragua, Bolivia y Ecuador), frente a otra tendencia donde países como Brasil y Chile tratan de construir la gobernabilidad a partir de negociaciones sociales, esto es, a partir del fortalecimiento institucional.” (INVESP, 2007: 57).

Asimismo, en los procesos electorales recientes se han manifestado un recurrente compromiso con afianzar orientaciones de política exterior tendientes a fortalecer los procesos de integración y el fomento del multilateralismo regional. En tal sentido todas las propuestas de los candidatos a la presidencia destacan la fuerte necesidad de cooperación en las respectivas subregiones y el desarrollo de medidas diferente tipo tendientes a una mayor unidad que supere los aspectos comerciales y se extiendan a los ámbitos políticos y fundamentalmente culturales.⁷⁹

Sin duda la concertación efectiva de políticas permitirá articular mejores opciones. Estas se traducirán en un mayor margen de maniobra, en un incremento de las capacidades para estar entre los formuladores de reglas en algunas áreas sensibles. La articulación de políticas, en especial de las políticas exteriores, le otorgará un sentido y una dirección al proceso y contribuirá de manera decisiva a formar una cierta identidad. En el caso de América Latina el sentido democrático y la vigencia de regímenes políticos democrático-constitucionales le han dado un carácter y una proyección particular; que en el caso del Cono Sur se expresó en el desarrollo de las “cláusulas democráticas” que se han transformado en un elemento cohesionador de políticas de defensa de la democracia en momentos de incertidumbre. Esta proyección articulada de políticas exteriores se ha transferido a otros procesos subregionales y hoy es norma para el conjunto del hemisferio, todos los acuerdos subregionales han incluido cláusulas democráticas o equivalentes. Por ejemplo, la OEA adoptó en el año 2001, luego de una década de trabajo, la Carta Democrática de las Américas. En definitiva, la concertación y articulación de políticas posibilita el desarrollo de una visión y una proyección estratégica de los procesos de integración involucrados.

5.3.1 Contradicciones de la Integración

Aunque América Latina es hoy una región más democrática, se percibe una tendencia de la ciudadanía a sentirse progresivamente más alejada de los políticos y la política. En esencia hay más democracia, pero una parte cada vez mayor de la población cuestiona su capacidad de mejorar sus condiciones de vida. Este creciente descontento con la clase política e incluso con el sistema democrático, viene a ser producto de años de rezago en derechos económicos, sociales y culturales de grandes mayorías, lo que a su vez explica el surgimiento de una serie de liderazgos y movimientos político-sociales y nacionalistas que están cambiando el mapa político de la región. Los últimos acontecimientos electorales, más que el ascenso de la izquierda, vienen a ser una respuesta a años de exclusión social y política de personas, agrupaciones

79 Programas presidenciales de Chile, Perú, México, Honduras y Bolivia.

y sectores sociales que se han estado históricamente marginados (Sandbrook, 2014; Malamud, 2010; Altmann y Rojas Aravena, 2008a; Schmitter, 2004).

En segundo lugar, en materia comercial el panorama regional proyecta un escenario positivo aunque el crecimiento ha sido más lento de lo esperado. Sin embargo, el ámbito económico tiene su propia dinámica que va más allá de los propios Estados. La dinámica de la empresa privada, lo que CEPAL llama “integración real”, es una integración no oficial que se da en el ámbito del mercado donde se han desarrollado procesos que poseen mucha intensidad (Caldentey, 2014; Rodríguez, 2012; Segovia, 2005). En ocasiones pareciera que la noción de integración regional se reduce más que todo a objetivos de liberalización comercial con intereses nacionales muy marcados, en detrimento de esfuerzos que definan una estrategia de profundización y ampliación de la integración en un sentido más amplio. Aunado a esto, las diferentes aproximaciones que cada uno de los líderes latinoamericanos tiene para convertir el hemisferio americano en una gigantesca zona de libre comercio, ha tendido más a distanciar que ha propiciar procesos de integración. Lo que en simple teoría económica es la forma más sencilla de integración (Balassa y Nye, 1968:860; Haas, 1970; Deutsch, 1990) ha llevado más bien a crear grandes escisiones no sólo dentro de los bloques regionales, sino a lo interno de muchos países que, al día de hoy, no han logrado conciliar posiciones en temas como los tratados de libre comercio y, más en general, sobre las formas de inserción en la globalización.

En tercer lugar, aunque se han llevado a cabo reformas económicas en la región, éstas no han sido tan exitosas como se esperaban. Los principales problemas de América Latina siguen siendo la pobreza y la desigualdad; se han profundizado las diferencias económicas y sociales en la región, donde más del 40% de los latinoamericanos son pobres. Las consecuencias políticas, sociales y económicas de las últimas dos décadas de desarrollo son bastante dispares y los niveles de pobreza, desigualdad y desempleo son los más elevados mundialmente (Bértola y Ocampo, 2010; Payne y Phillips, 2008; Maira, 2007). Esto obliga a definir una estrategia de profundización y ampliación de la integración que abarque los ámbitos económicos y sociales, que busque iniciativas de desarrollo que se traduzcan en menores desigualdades, lo que al mismo tiempo consolidará y fortalecerá la misma integración regional.

En cuarto lugar, los Estados nacionales siguen operando en lo que toca a admisiones de integración, con los mismos papeles que tenían en el siglo XIX. Ha costado mucho vencer la noción del Estado Nacional separado. Ningún Estado, ni siquiera los más débiles, están por abandonar y conceder, sin compensaciones, sus capacidades de decisión soberana. Aunque por otra parte todos –incluidos los más poderosos– reconocen la necesidad de concordar y articular políticas,

que se verían expresadas en normas y regímenes internacionales vinculantes y en la construcción de bienes públicos internacionales, existe una falta de voluntad política para llevarlas a cabo, toda cuenta que los intereses políticos nacionales se sobreponen al discurso integracionista. Por una parte, se desarrolla una fuerte retórica integracionista, pero las acciones prácticas son tenues y, en algunos casos, apuntan a la fragmentación. Se evidencia una falta de incentivos para articular e implementar decisiones que impliquen cesiones de soberanía y la construcción de una fuerte institucionalidad (Viera, 2005; Axelrod, 1997; Keohane y Nye, 1977; Hoffmann, 1966; Balassa, 1961).

En quinto lugar, se destaca la importancia de la asociación y la cooperación, pero simultáneamente escalan las diferencias fronterizas que afectan uno de los nudos más sensibles del imaginario estatal en la región latinoamericana. Esto señala el déficit institucional que muestran los distintos esquemas de integración, y que se hace más evidente en aquellos casos en donde hay ausencia de mecanismos para la conciliación o de instituciones para la resolución de controversias. Ejemplo de lo anterior son los casos en primer lugar del MERCOSUR, referido especialmente a las constantes disputas entre dos de sus miembros, Argentina y Brasil, con respecto al tema de las asimetrías y desigualdades, y las constantes quejas de Uruguay y Paraguay sobre los intereses de las potencias intermedias. En segundo lugar, la escalada de conflictos entre Argentina y Uruguay por la instalación de las plantas de celulosa en el Río Uruguay. Chile y Bolivia no mantienen relaciones diplomáticas. Las posiciones de Venezuela en diferentes procesos domésticos generan controversias y diferendos políticos y diplomáticos.

Además, las disputas entre los distintos países que llevaron al caso extremo de la salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y su ingreso al MERCOSUR, formalizado en la XXX Cumbre Presidencial realizada en Córdoba, Argentina a mediados de julio 2006, y que tiende a una mayor fragmentación y a una profundización de la politización de los distintos procesos, con las subsecuentes consecuencias que todo esto puede tener. Como lo señala Mónica Hirst “La presencia del nuevo socio pleno se ha convertido en una nueva fuente de controversias, tanto dentro como fuera del bloque, y marca un punto de inflexión en un proceso de asociación que completó 15 años y que ha revelado más fracasos que éxitos en sus metas intra y extraregionales” (Hirst, 2006: 137).

Asimismo, la falta de compromisos de los estados miembros lleva a otra serie de problemas como el referido a los mecanismos de solución de controversias, los cuáles urge sean más vinculantes para que los fallos de los órganos que arbitran las diferencias comerciales entre los socios comunitarios

sean acatados. Cabe destacar que esta situación es mucho más compleja en tanto conduce a temas como el de la supranacionalidad, donde los distintos niveles de desarrollo de las mismas instituciones, y el papel y la posición que tienen las normativas jurídicas comunitarias dentro del ordenamiento nacional de cada país, dificultan la resolución de conflictos presentadas.

En sexto lugar, las características particulares por las que atraviesa América Latina han puesto bajo especial escrutinio a las instituciones de la integración independientemente de la zona en que se encuentran. A pesar de tener atribuciones y funciones que buscan lograr una mayor y mejor integración, estas instituciones y los modelos que contienen, han demostrado tener bastantes insuficiencias al interior de sus propias organizaciones que obstaculizan su efectivo funcionamiento, inducen a cuestionar sus capacidades para lograr objetivos propuestos en sus agendas, y no logran concertar en temas económicos, sociales y políticos. Aunque se pueden señalar algunos avances importantes en los procesos de integración como son los recientes anuncios de la creación de programas de desarrollo social de la Comunidad Andina (CAN), el fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR, y los distintos esfuerzos dentro del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) por llevar a cabo una unión aduanera (CEPAL, 2005); lo cierto es que no se observan correcciones importantes en los mecanismos de integración respecto a sus debilidades tradicionales donde se contrasta la brecha entre las propuestas y la realidad de llevarlas a la práctica.

5.3.2 Distintos escenarios de integración

Norbert Lechner (1998) asegura que el orden social es una creación humana, y dicho orden social se estructura sobre la base de control del tiempo. El tiempo es necesario estructurarlo ya que no es una secuencia de continuidades sino una creación social, es decir, una creación humana. Si se observa en el cuadro siguiente, encontramos que la posibilidad de concertación por permanencia en el tiempo de los presidentes en la región, que actualmente tiene una gran oportunidad que se ha consolidado desde el año 2010 y permaneció hasta el año 2013. Sin embargo, en el presente año 2014, esta posibilidad de concertación debe dotarse de nuevas fuerzas ya que-y como se mencionó al inicio de este capítulo- seis son los países que tendrán nuevos presidentes. La permanencia en el tiempo de los presidentes que les podría permitir impulsar, diseñar y desarrollar proyectos conjuntos que pueden ser capaces de tener un impacto en el conjunto de la región, en sus sistemas políticos y que con su puesta en marcha pueden una importante gravitación en el sistema internacional, debe de reforzarse debido al importante número de mandatos presidenciales que terminan en el presente año.

Cuadro No. 20
El tiempo y la política en Suramérica

País	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina						*	*	*	*	
Brasil					*	*	*	*	*	
Bolivia				*	*	*	*	*		
Chile					*	*	*	*	*	*
Colombia					*	*	*	*		
Ecuador				*	*	*	*	*		
Paraguay			*	*	*	*	*			
Perú						*	*	*	*	*
Uruguay					*	*	*	*	*	
Venezuela	*	*	*	*	*	*	*			

Fuente: Elaboración propia con base en los datos sobre periodos presidenciales del Observatorio Electoral Iberoamericano.

Todo dirigente político conoce y sabe que el tiempo es un bien escaso, que es necesario cuidar, crear, desarrollar y agregarle valor. Y por lo tanto, a partir de como se estructure el tiempo, es como fijarán las prioridades, se establecerán las metas que pueden ser alcanzadas en un período determinado. En este sentido, la coordinación de políticas que se pueden concertar y avanzar en este momento, serán decisivas en el mediano plazo. Si somos capaces de pensar en el sistema internacional con una perspectiva de carácter suramericano y desarrollamos acciones en consecuencia mejoraran todos los países su posición global. Sin embargo, la realidad parecería ser esquiva con tiempo en la región. El tiempo es breve para que se exprese y se materialice la voluntad política en torno a una visión compartida de futuro, a un diseño común de metas pragmáticas que pueden ser alcanzadas en un lapso de cuatro años. En esta perspectiva el año 2012 es clave en cuanto a la posibilidad de concretar el diseño de cursos de acción efectivos para alcanzar metas realistas y en cuyo desarrollo se pueda invertir la voluntad política y los recursos, materiales y humanos, que ella conlleva. El liderazgo en el proceso es, sin duda, determinante.

Escenarios prospectivos

Cuatro escenarios aparecen en una proyección hacia un futuro cercano. El primero, es la continuidad de las tendencias actuales; es un escenario de status quo. Un segundo escenario está referido a la regresión de los procesos de cooperación, diálogo y asociación como producto del incremento de las diferencias bilaterales, en particular, en las áreas más sensibles como son las referidas en cuestiones de fronteras y/o las relacionadas con la integridad del Estado. Un tercer escenario correspondería a un salto cualitativo en los procesos de integración con la conformación de normas e institucionalidad supranacionales de carácter vinculante. De igual manera, un cuarto escenario, corresponde a avances de carácter puntual, ligados a acuerdo pragmáticos en áreas de interés compartido.

En primer lugar es importante mencionar el escenario de status quo anteriormente expuesto. Este escenario refleja las tendencias actuales y posee una proyección de continuar con lo mismo, es decir, un discurso integracionista en el contexto de importantes contenciosos en los diferentes bloques subregionales que impiden concretizar avances en el proceso integrador. Estas mismas dificultades limitan la capacidad de diálogo y de constituirse como interlocutor efectivo con otras regiones del mundo y de igual forma inhibe al conjunto de la región de tener una voz propia en el sistema internacional. Los avances en materias comerciales continuarán focalizados en el área con mayor tradición en este campo como lo es la centroamericana. Este escenario es poco deseable. La posibilidad de ocurrencia y la probabilidad de desarrollo son altas (Axelord, 1995: 153,154; Stein, 1990; Keohane y Nye, 1977).

Por otro lado, el escenario regresivo conlleva a un importante retroceso de los avances logrados en la última década y media, es decir, implicaría el rebrote de conflictos limítrofes entre los estados de la región y el riesgo de un escalamiento de éstos hacia tensiones militares. Igualmente, en este escenario las tensiones políticas y sociales, y en muchos casos la débil integración social, e incluso territorial, tensiona la integridad del Estado. En ese contexto, las posibilidades de coordinación de políticas y transferencia de decisiones del ámbito soberano hacia entidades de carácter supranacional, aparecen como imposibles. Este escenario resulta altamente indeseable. La posibilidad de ocurrencia y la probabilidad de desarrollo son bajas y en el peor de los casos aparece como media, lo cual plantea un escenario poco factible.

El escenario optimista coincide en que la construcción de normas y una institucionalidad supranacional capaz de articular y coordinar distintas áreas de política aparece como una meta altamente deseable en la perspectiva de concertar voluntades y que la región pueda expresarse con una sola voz. En

este escenario la voluntad política se expresa mediante la conformación de normas y directivas capaces de regular y coordinar distintas áreas de políticas en los más diversos campos. Todo ello se expresa en estructuras institucionales complejas con capacidades de decisión en áreas normalmente privativas del ámbito soberano nacional. Este escenario aunque es altamente deseable tiene una probabilidad y posibilidad de desarrollo muy baja, es prácticamente nula (Grieco, 1990; Keohane, 1989).⁸⁰

El escenario pragmático establece que el establecimiento de acuerdos específicos con capacidades de ejecución e implementación real en áreas vitales para el desarrollo latinoamericano, puede constituirse en una meta deseable y factible. No es el ideal pero sí permite concretar acuerdos efectivos en áreas vitales que conformen una masa crítica de acuerdos para avanzar hacia otras áreas. Acuerdos en el área energética y de infraestructura aparecen como dos áreas en las cuales es posible trabajar y que pueden tener un impacto positivo en la región. Concordar áreas específicas en materia comercial contribuye al mismo fin. Este escenario aparece como deseable. Su probabilidad y posibilidad de ejecución es media.

En el último año han surgido nuevas opciones de integración que podrían transformarse en ejes y nodos cruciales de los procesos integradores y de coordinación de políticas. Ellos son las iniciativas vinculadas a: el anillo energético, corredores interoceánicos y los proyectos de infraestructura de la integración. Estos proyectos e iniciativas poseen un fuerte sello estratégico, que permitiría generar un sentido amplio de integración y abrir espacios para desarrollar un sentido de identidad ligado a los temas cruciales de la región y que abordan intereses vitales en el contexto de la globalización. La voluntad política y el sentido estratégico son dos factores determinantes del éxito del proceso en la nueva etapa. Tal como lo indica Robert Keohane (2004: 287), “la integración de América Latina no va a ocurrir por sí misma. Es necesaria la voluntad política para promoverla. Si no es así, la integración económica a nivel regional será superficial en algunas regiones, aunque pueda ser mayor a nivel subregional”. También es importante destacar que la orientación del proceso es esencialmente política. Las políticas de los países latinoamericanos en materia de política exterior parecieran ser secundarias, antepuestas a la política económica aun y cuando se habla de relaciones estratégicas de largo plazo. Este es un fuerte contrasentido señalado por Robert Keohane (2004: 290) en el caso de los procesos de integración regional y que estableció a partir de

80 Joseph Grieco y Robert Keohane entablaron una polémica en el debate entre el neorrealismo y el neoliberalismo (nombre con el que también se conoce al institucionalismo de Keohane). Al respecto ver: David A. Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*. Colombia University Press, New York, 1993.

seis características y áreas de concertación, que aparecen como centrales para reimpulsar los procesos integradores regionales.

La primera característica se relaciona con el desarrollo e impulso de la institucionalidad. Se deben perfeccionar los mecanismos de diálogo y concertación y construir herramientas e instancias de resolución de conflictos son dos aspectos básicos. A esta característica le sigue la proyección estratégica que supone resolver los contenciosos de carácter suma cero, en especial en el eje soberano territorial. Para esto, la construcción de confianza es la base para planear la cooperación estratégica. Una tercera característica trata sobre la necesidad que las acciones deben propender al desarrollo de un balance y reciprocidad. A esta característica, se le suma la necesidad vital de construir y evidenciar un soporte social a las políticas impulsadas en torno a la integración. La quinta característica supone que el desarrollo de una identidad compartida es un objetivo importante, que en el caso de esta región cuenta a su haber con una mayor homogeneidad cultural que en otras áreas del mundo. Por último, otro tema central para lograr este reimpulso que habla Robert Keohane, es la transferencia de soberanía, la agregación de soberanía regional que permite aumentar el margen de maniobra y la capacidad de incidencia. Sin esta transferencia, en el contexto de la globalización, la soberanía se erosiona cada vez más rápido.

5.4 La Década Latinoamericana: ¿realidad o discurso?

La suerte de la región parece haber cambiado: predominan ahora democracias consolidadas y con políticas económicas relativamente exitosas fuertemente vinculadas al mercado internacional. Como lo indica Javier Santiso (2010), esas condiciones llevaron a los propios latinoamericanos, y al mundo entero, a sorprenderse por haber soportado de manera tan firme el tsunami económico global desencadenado por la crisis económico-financiera de los Estados Unidos a partir del año 2008. Algunos incluso, como el Presidente de la Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pronosticaron que la década de los 2010 será latinoamericana. Sin embargo, vale la pena preguntarse si ¿estamos realmente frente un panorama esperanzador y exitoso, o estamos padeciendo de un excesivo optimismo? Me inclino por lo segundo.

El Fondo Monetario Internacional declaró que América Latina está pasando por un “doble viento a favor persistente, con riesgo de un fin abrupto.” Con el doble viento persistente hacen referencia a la demanda de las economías emergentes y a la relativa fácil disponibilidad de financiamiento externo. Sin embargo, afirman que las condiciones externas favorables pueden ocultar vulnerabilidades subyacentes en las cuentas fiscales, financieras y externas (FMI, 2011: 1). Por su parte, Enrique Iglesias, Ex Secretario General de SEIGB, afirma

que para que esta década de desarrollo se haga realidad está dependiendo de que el fenómeno asiático se sostenga con el dinamismo que se ha mantenido en estos últimos tiempos. También es importante que el ciclo americano se vigorice porque de alguna manera los vientos que más conmueven a la región mesoamericana y caribeña son los que vienen desde Estados Unidos (Iglesias, 2011).

A pesar de que la región enfrenta una gran variedad de retos (infraestructuras deficientes, educación de pobre calidad, escasez de innovación y emprendimiento, desigualdades importantes, dependencia exportadora en productos de poco valor añadido, entre otros), algo fundamental ha cambiado en la región. La democracia se generalizó y, salvo algunas notables excepciones, está ahora consolidada en todo el continente (Santiso, 2010). En el ámbito económico y financiero, ha surgido un campeón mundial procedente de la región: Brasil se está imponiendo en todas las métricas económicas, a la par de los dos gigantes asiáticos, China y La India. Además la región posee grupos industriales potentes, las famosas multilatinas (CEMEX, Lan, IMPSA, Avianca-Taca, Laboratorios Bagó, TELMEX, por citar sólo algunas) están ahora desbancando en términos de capitalización bursátil por ejemplo a sus rivales de los países OCDE. Brasil es también ahora una potencia petrolera y agro-industrial de nivel mundial, dos sectores que conocerán precisamente, en la década de los 2010's un futuro prometedor, con precios tendientes a la alza. Todo apunta a que la demanda mundial – en parte liderada por las dos potencias asiáticas – seguirá a la alza en ambos sectores, llevando los precios y las exportaciones de estos productos a la alza. Sin embargo, la historia de América Latina no se restringe únicamente a Brasil. Es probable que de aquí el final de la década se observen varios países del continente con sus PIB per cápita orientarse hacia niveles cercanos a los US\$ 20.000 por habitante. Las clases medias brasileñas, mexicanas, chilenas, argentinas, colombianas, uruguayas e incluso peruanas se están ensanchando cada vez más (Santiso, 2010).

Sin duda América Latina se encuentra en una encrucijada. Esta década será verdaderamente latinoamericana en tanto los Estados aprovechen la coyuntura externa favorable para generar cambios a nivel estructural. Las mayores amenazas y los principales desafíos de la región recaen en la inequidad persistente, en la superación de la pobreza que alcanza a más de un tercio de la población y en obtener las metas y los objetivos del milenio. Los objetivos y las metas de los Estados y de los gobiernos deben apuntar sobre estos temas estructurales. Los avances en estas tres áreas significan avances sustantivos en el mayor bienestar y en la mejora de las condiciones de vida de la inmensa

mayoría de los pueblos de América Latina y el Caribe (Rojas Aravena, 2011a). Al respecto, estudios de CEPAL (CEPAL, 2010) muestran los principales desafíos para lograr el crecimiento sostenido: crear condiciones para el aumento de los niveles de inversión pública y privada y de la productividad. A la vez, la región enfrenta la necesidad de seguir fortaleciendo las finanzas públicas para ampliar y mejorar los programas sociales, en particular los de carácter redistributivo, lo que permitiría conciliar el crecimiento con una mayor equidad. Lo anterior es importante porque el impacto de la crisis en la pobreza, el bienestar y la inclusión social suele ser más profundo y duradero que el que tiene en la dinámica de la economía (CEPAL, 2010).

En suma, si América Latina desea llamar esta década como latinoamericana debe hacer frente a los problemas del pasado (autoritarismos, violencia, disputas fronterizas, desigualdad y pobreza); a la ideologización de los temas y la fragmentación y polarización de la región; frenar y controlar el avance del crimen organizado, el cual trastoca las posibilidades de convivencia, provoca más ciclos de violencia y erosiona la estabilidad democrática; elevar los niveles de confianza interpersonal y en las instituciones; y generar consensos al interior de los países (Rojas Aravena, 2011c). Por otro lado, cabe destacar que existen diversos factores que contribuirán a que América Latina haga frente a esos desafíos.⁸¹ Uno de estos elementos es la estabilidad democrático-electoral que caracteriza a la región desde hace más de dos décadas (con pocas excepciones). Además, la creciente cohesión social a partir de la reducción de la pobreza y de la desigualdad produjo que durante el sexenio de crecimiento económico anterior a la crisis y esta última no tuvo los efectos tan negativos que se esperaban en estas dos variables. A estos elementos se suma el mayor poder de algunos países en las instancias multilaterales. Antes un grupo reducido de países ostentaban la mayor participación y voto en la comunidad internacional y con la creación del G-20 y la participación de países latinoamericanos en esa instancia producen un cambio en el panorama. Además, es necesario entender que las distintas coyunturas proporcionan un sinnúmero de acepciones que pueden ser consideradas tanto como oportunidades, como escollos para los diferentes procesos de integración. No obstante, en el caso específico de América Latina, resulta imperativo comprender que:

“Las experiencias de integración en América Latina deben ser comprendidas como propósitos de inserción, complementación y posicionamiento común dentro de la región y hacia el mundo. Los acontecimientos históricos que han contextualizado cada una de sus modalidades han respondido a estrategias formuladas desde distintas concepciones y a las oportunidades o posibilidades

81 Para más información y detalle sobre los desafíos de la región consultar: F. Rojas (2011). *La Década Latinoamericana. Hacia el desarrollo regional. El Estado que necesitamos*. VII Informe del Secretario General. San José, FLACSO.

que vislumbraron en cada momento los países, tanto individualmente como en conjunto.” (CLACSO, 2013: 49).

Sin embargo, pese a todos los retos que puedan vislumbrarse bajo un escenario internacional tan propenso a cambios, debe tomarse muy en cuenta que sin integración no será posible avanzar, a la vez que tampoco podrán ser superados los desafíos actuales, ni los emergentes. Entre tanto, en el contexto de las crisis globales la única opción es afianzar la coordinación regional. Europa, pese a todo lo avanzado, sufre los embates de la crisis y la única opción viable señalada por sus líderes es más integración (Altmann, Beirute, Falconí y Rojas, 2011). “El mejor modo de evitar la desintegración es avanzar hacia una mayor unidad fiscal y económica. Para nosotros, la única solución es más integración, no menos” (Blair, Delors y Schröder, 2011). Según Fernando Pimentel (2011), desde Brasil se señala la necesidad de un camino estratégico de alianzas, “porque con la crisis internacional, la mejor forma de enfrentar la situación es con la integración de los países de América del Sur”. La década latinoamericana (2003-2013) de precios altos en materias primas y cuantiosa entrada de dinero se dio básicamente en el sur y se acaba para la región. Ello ha puesto de manifiesto la brecha comercial entre los países de las costas del Pacífico y los países del Atlántico. Si la fractura es comercial, también refleja el debate entre dos modelos de desarrollo (Comini y Frenkel, 2014; Maihold, 2014).

Finalmente, la consecución del desarrollo no sólo pasa por las grandes políticas públicas. Pese a la erosión de los Estados de Derecho y de los problemas de gobernabilidad democrática, los países latinoamericanos, como se mencionó anteriormente, están atravesando un período de crecimiento económico. La clave estará en cómo traducir ese crecimiento en mayor bienestar para los ciudadanos. Lo que determinará si en esta época de bonanza América Latina sale hacia delante es la capacidad de liderazgo. Se requieren líderes y visionarios que propicien procesos de reforma, líderes que conozcan y marquen la pauta de hacia dónde vamos y cuál será el camino a seguir.

Consideraciones finales

El fin de la Guerra Fría generó circunstancias que parecían facilitar la cooperación en la región. Esa oportunidad se fue estrechando debido, entre otras variables, a la incapacidad de estructurar el tiempo para realizarlas. Hemos constatado la premisa de que las naciones cooperan producto de las oportunidades que se generan por acciones propias, o por determinados cambios en el sistema internacional. La creación de condiciones y circunstancias favorables está estrechamente ligada a la voluntad política de vincular y satisfacer los intereses de todas las partes. Y en ello radica la importancia del tiempo en política como lo ha señalado Norbert Lechner. El tiempo ha cambiado en la actualidad, que pasa a ser instantáneo por las nuevas tecnologías de la información. Ha cambiado también el espacio hacia un concepto planetario, lo hace necesario abrir nuevas oportunidades de incidencia en el sistema global sobre la base de un mayor consenso regional. Una mejor y más eficiente concertación para eliminar las carencias en las reglas e instituciones que las generan, y una transparente voluntad política del conjunto de los países. Un interés fundante es la común interdependencia en los temas globales y la imposibilidad de resolver los temas regionales sin una acción cooperativa, lo que refuerza el déficit de certidumbre de los procesos de integración. Este déficit se manifiesta con mayor fuerza en las debilidades de las normas y reglas jurídicas. Esto dificulta el desarrollo de inversiones focalizadas en áreas referidas a la integración, por lo que se requiere un mayor peso institucional que sea capaz de efectivizar los acuerdos presidenciales y ministeriales en propuestas específicas. De igual manera en normas nacionales vinculantes, para que los agentes económicos tengan incentivos para realizar inversiones y desarrollar los procesos que se busca fomentar. El resultado de no corregir esta debilidad es una fatiga con el proceso integrador que redundará en retrocesos. Lo que a su vez se manifiesta en acuerdos y consensos del más alto nivel que no se traducen en cursos de acción efectivos, y hacen que las percepciones sobre la complementación e integración sean cada vez menos positivas.

La fragilidad, poca articulación y débil legitimidad social de muchos de los gobiernos latinoamericanos. La vulnerabilidad de éstos frente a las fuerzas provenientes del Sistema Internacional. La fuerte impronta de los Estados Unidos como potencia hegemónica en algunas regiones del hemisferio. La ideologización que marca las relaciones entre los líderes regionales. La exclusión de los grupos originarios de los procesos de construcción de la nacionalidad en la región. Son todos fenómenos que no pueden ignorarse a la hora de concebir una comunidad latinoamericana formada en torno a factores

geopolíticos, económicos, comerciales, sociales y culturales. Aquí radica el principal problema que enfrenta América Latina como actor internacional. Superar las disfunciones históricas de manera que se potencie el peso político, económico, social y cultural del conjunto. En este proceso es fundamental que se reduzcan las asimetrías tanto al interior como entre los países. Construir una institucionalidad con capacidad supranacional que tienda a disminuir y no aumentar los conflictos regionales existentes. Fortalecer las redes de confianza mutua que en la actualidad lucen tensionadas por la construcción de un nuevo paradigma del desarrollo, que encuentra dificultades para encausarse por la crisis del capitalismo financiero global que ha trastocado valores. La economía financiera y la economía real, afectan la vida de millones de personas en los países desarrollados, pero también en los países en desarrollo. Esto, además de la buena voluntad y la voluntad política, requiere de un sentido práctico y del mejoramiento del diálogo político. Que es el punto inicial de todo proceso multilateral exitoso y que en la región recién comienza a retomarse con el mecanismo de diálogo y concertación regional Comunidad de Estados Americanos y Caribeños (CELAC), el cual se analiza en el siguiente capítulo.

Para concluir, podemos afirmar que la región vive una creciente polarización ideológica-comercial, la cual se profundiza aún más por los efectos económicos, sociales, políticos e incluso culturales producto de las crisis globales alimentaria, climática, ambiental, pandemias y, en especial, la económica-financiera. Una de las principales formas de entender las relaciones internacionales entre los Estados es analizando las relaciones de cooperación y conflicto entre ellos. Los grados en que se da la cooperación o en que se manifiesta el conflicto son incontables, por lo que es importante encarar los conflictos que siguen aparecido en la región. Conflictos bilaterales bastante numerosos que deben encausarse de manera que no se conviertan en obstáculos insalvables para los procesos de integración. Existen muchos temas de seguridad pendientes, como el problema fronterizo entre Costa Rica y Nicaragua, lo cerca que se estuvo de una guerra en el diferendo entre Colombia, Ecuador y Venezuela, problemas que mantiene Brasil con Bolivia después del proceso de la recuperación del gas por parte del presidente Morales. Las diferencias entre Brasil y Paraguay por los precios de la energía eléctrica. Argentina y Uruguay por el tema de las plantas de celulosa. Dificultades entre Chile y Perú en procesos de delimitación marítima y las tensiones por la demanda boliviana a Chile por una salida al mar. La profunda preocupación que causa en toda Sudamérica la presencia de militares estadounidenses en bases colombianas, además de contenciosos con potencias de fuera de la región y el combate al crimen organizado. Adicionado a todo ello siguen dándose en la región grandes inequidades, y falta mucho por hacer en la superación de la pobreza que alcanza a más de un tercio de la población latinoamericana.

Otro de los mayores desafíos que enfrenta la integración en América Latina es el establecimiento de liderazgos claros en los distintos ámbitos de acción, así como en los temas de la agenda del desarrollo después del 2015, el cambio climático, la seguridad, el nuevo orden financiero, y la superación de la crisis económica global. Con el fortalecimiento de su economía México se viene posicionando de nuevo con fuerza en la región. Es uno de los principales promotores de la alianza Asia Pacífico y forma parte de un nuevo grupo mundial de países llamado MIKTA conformado en 2013 por México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia. Por otro lado, los países suramericanos esperan un mayor liderazgo por parte de Brasil, país que promueve un comercio hacia el Atlántico, ha mostrado una importante capacidad para fomentar y crear espacios para el diálogo, y forma parte del otro grupo mundial de economías emergentes BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Para Günther Maihold, aunque ambos grupos desean aportar su criterio y sus capacidades en un mundo que requiere mayor coordinación y unión de voluntades ante un multilateralismo con instituciones débiles. A diferencia de los BRICS que buscan un cambio estructural, los integrantes de los MIKTA no desean formar una asociación económica. Los une más bien el interés de querer influir en zonas importantes de la política internacional desde sus regiones, como fuera de ellas (Maihold, 2014: 73-81).

La década latinoamericana llega a su fin en la región, y CEPAL anuncia para 2014-2015 una desaceleración en el crecimiento de las economías latinoamericanas (Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2014: 213), en especial las del Sur. Esto pone de manifiesto la brecha entre los países de la costa del Pacífico, con economías diversificadas y, en cierto modo, más dinámicos y abiertos, y los países del Atlántico con tendencias proteccionistas y, en algunos casos, más burocráticos. Si la ruptura es comercial, también refleja el debate existente entre los dos modelos de desarrollo planteados en la región (Comini y Frenkel, 2014). Durante los primeros años del nuevo milenio América Latina estuvo dividida en términos políticos entre gobiernos conservadores, gobiernos progresistas y gobiernos de izquierdas. Ahora la ruptura vuelve a ser comercial en dos grandes bloques: la Alianza del Pacífico conformada por Chile, Perú, Colombia, México y países observadores que están por ingresar como Panamá y Costa Rica, y el bloque del atlántico conformado por Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela), con los países miembros de ALBA (Ecuador, Bolivia, Venezuela, Cuba, Nicaragua, Dominica, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda).

En este contexto de crisis y expansión de las propuestas de integración, la región apuesta por que el nuevo foro de diálogo político estratégico la

Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), le permita presentarse como actor importante y unido en el escenario internacional. El siguiente capítulo examina esta nueva iniciativa de integración regional desde su constitución, hasta el papel que actualmente desempeña en la región. Sus alcances y desafíos frente a una región cada vez más heterogénea, fragmentada en temas esenciales que la hace más vulnerables al impacto de la globalización. Y con el desafío de la construcción de una identidad auto reconocida más allá de los marcos nacionales, que le permita relacionarse con un sistema internacional voluble y con los actores relevantes mundiales.

Capítulo 6

La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): Una nueva apuesta de integración regional

La creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en febrero de 2010 puso de manifiesto el compromiso político de los líderes de América Latina y el Caribe de construir un mecanismo de concertación e integración con agendas comunes, posiciones compartidas y espacios de cooperación. Este foro possibilitó el acercamiento de México y de Brasil en un contexto amplio para el conjunto de la región y sus 33 Estados. Su creación responde a factores internos como la búsqueda de escenarios en los cuales los gobiernos latinoamericanos pudieran ejercer mayor autonomía sin la presencia de los Estados Unidos (ni de Canadá). Así también al ascenso de gobiernos progresistas, al relativo agotamiento del modelo de desarrollo del regionalismo abierto que da paso al planteamiento de un nuevo paradigma de desarrollo latinoamericano. Este se caracteriza por el retorno de aspectos políticos y un mayor peso de los Estados en los procesos de integración. La emergencia de nuevos liderazgos y la búsqueda de la unidad regional. Una voz común latinoamericana con el fin de aumentar el peso internacional de la región. Entre los factores externos se pueden citar la disminución de la influencia de Estados Unidos en la región –concentrado en guerras en Medio Oriente y Afganistán- una presencia débil de la Unión Europea –agravada por la crisis económica y financiera- nuevos actores como China -gran mercado para los commodities regionales- e Irán y Turquía, que buscan nuevos espacios diplomáticos fuera de su región. Junto a ello, el agotamiento de las instancias tradicionales del multilateralismo y la emergencia de nuevos polos de poder a nivel mundial. Es en este contexto de cambios globales, de nuevas formas de cooperación y de nuevos liderazgos en la etapa de transición regional del nuevo regionalismo (o regionalismo posliberal) que surge la CELAC. Como propuesta de integración es reconocida rápidamente por los principales actores estatales del sistema internacional como China, India, Rusia, Japón, Canadá, Corea del Sur, Estados Árabes del Golfo, Australia, Nueva Zelanda, entre otros. Y aunque aún puede ser prematuro realizar cualquier balance sobre su existencia, Francisco Rojas Aravena (2011d) la señala como la instancia que tiene el mayor potencial para convertirse en la representación por excelencia de este nuevo tipo de regionalismo. CELAC que es percibida como mecanismo de integración para unos y foro de concertación y diálogo para otros, se enmarca dentro de los tres retornos que alude Andrés Serbín (2011): el retorno del Estado, el retorno de la Política y el retorno de la agenda del desarrollo. Ahora bien, lo anterior lleva implícito una orientación ideológica determinada

que puede terminar tensionándolo, pues de manera contradictoria una de las claves del éxito de la esta asociación es que opere de manera pragmática.

El capítulo se ha dividido en tres secciones que analizan las fortalezas y debilidades de la CELAC en el desarrollo del multilateralismo latinoamericano. Su coexistencia y relacionamiento con el resto de los mecanismos de integración en el nuevo escenario de la integración latinoamericana y caribeña con proyectos subregionales como MERCOSUR, SICA, CARICOM, y otros, o de procesos de carácter macroregionales como ALBA, Petrocaribe, la Asociación de Estados del Caribe, el Proyecto Mesoamérica, la Alianza del Pacífico o UNASUR. En este contexto la CELAC se posiciona como la instancia superior de coordinación latinoamericana en los más diversos ámbitos. Razón por la cual es en esta instancia donde la región definirá su capacidad de convertirse en interlocutor en los temas globales y en los foros que discutan el futuro sistema internacional. En la primera sección se expone el espacio que ocupa América Latina en el mundo multipolar haciendo una breve referencia a las relaciones de la región con los Estados Unidos, con la Unión Europea y con los países de Asia-Pacífico. También se tratan las relaciones al interior de América Latina centrando la atención además de los liderazgos de Brasil y México, en las dinámicas de la cooperación Sur-Sur. En una segunda sección se expone brevemente la historia de CELAC que recoge el acervo histórico y la experiencia del Grupo de Río como uno de los principales mecanismos de concertación política latinoamericana. Esta etapa está signada por grandes cambios globales en el sistema internacional. Por el reposicionamiento de los actores internacionales. Y como afecta todo ello en los principales resultados de las Cumbres realizadas hasta el momento por el mecanismo. Finalmente, en una tercera sección se exponen los principales alcances y desafíos de la iniciativa en donde la actual reconfiguración del orden internacional puede constituirse en una ventana de oportunidad para América Latina. Tiene la ventaja de que “los occidentales” la consideran similar, “los orientales” tienen un especial interés en ella, y nadie la mira como una amenaza. El principal desafío es más bien a lo interno de la región. Es poder concertar y abordar algunos temas de la gobernanza global en una América Latina heterogénea, lo que exige coordinar enfoques, convenir intereses y conformar posiciones comunes en ámbitos sensibles a nivel intrarregional.

6.1 El rol de América Latina en un mundo multipolar

La relación entre Estados a nivel internacional actualmente está influenciada por cuatro factores: la globalización, la creación o consolidación de nuevos bloques de países, la aparición de nuevos actores en el escenario internacional y el cuestionamiento del orden mundial y el consiguiente surgimiento de otro

(Carrión, 2012a: 155). Junto a lo anterior, el nivel económico de muchos países ha mejorado y estos reclaman mayores espacios en el escenario internacional. Un estudio de Brookings Institution divide a los países en cuatro categorías: pobres, *struggling* (países que no avanzan a velocidad suficiente para alcanzar a los países ricos), *converging* (países que han logrado que su renta per cápita crezca sostenidamente a tasas superiores al doble de las de los países de la OCDE) y ricos. Los resultados del estudio arrojan datos interesantes: entre 1990-2000—y de un total de 167 países—los países en la categoría de *converging* pasan de 12 a 65, los países ricos de 34-40 y los países pobres de 55-25 (Serra, 2012: 55-56).

Relacionado con los factores que señala Carrión, Francisco Rojas Aravena (2012d) establece que estamos frente a un cambio en las relaciones de poder en el sistema internacional desde tres esferas importantes: geo-economía, demografía y geopolítica. Este autor afirma que mientras que en 1990, las economías desarrolladas tenían el mayor peso en la economía internacional, actualmente las economías que están fuera de la OCDE, particularmente los países de la agrupación BRICS, crecientemente aumentan su peso en la economía mundial. Desde la perspectiva demográfica, la mayor parte de los jóvenes estarán en Asia-Pacífico en el próximo período, generando una ventana de oportunidad en estos países desde la perspectiva de la productividad. Finalmente, Rojas Aravena afirma que desde la perspectiva geopolítica, vivimos en un mundo con una diversidad de actores. Mientras los Estados siguen siendo los actores privilegiados, no son los únicos (otros actores que aumentan en importancia son las empresas transnacionales, la sociedad civil e incluso las redes de crimen organizado). Por ende, manifiesta que cada vez es más difícil la utilización de medidas unilaterales a través del ejercicio del “hard power” (Rojas Aravena, 2012d: 32-38).

Esta reconfiguración del orden internacional representa una ventana de oportunidad para América Latina pues—rescatando lo establecido por Jordi Vaquer—la región tiene algo que nadie más tiene: los occidentales la consideran similar a ellos, los orientales la están cortejando y nadie la ve como amenaza (Vaquer, 2011). A continuación expondremos la dinámica de las relaciones de América Latina con el resto del mundo.

Primero, las relaciones de Estados Unidos y América Latina han evolucionado hacia una mayor autonomía de la región con respecto al primero, pero no por ello el vínculo pierde importancia. Según Luis Maira, existen tres períodos en esta relación. El primer período abarcó desde la guerra de Estados Unidos con España en 1898 hasta el lanzamiento de la política del Buen Vecino de Franklin D. Roosevelt en 1933. Durante esta etapa, Estados Unidos priorizó la presencia en México, América Central y el Caribe. Durante la segunda etapa,

Washington buscó principios comunes para todos los países de América Latina y posteriormente los del Caribe. La segunda etapa culminó con los atentados del 11 de setiembre de 2001. A partir de este momento, se reconfiguran todas las relaciones bajo el prisma de la seguridad y de las “amenazas del terrorismo”. Según Maira, en este nuevo período, Estados Unidos restableció la distinción entre la América Latina del Norte y la América Latina del Sur, pese a que estas no necesariamente coincidían con los aspectos geográficos pues incluyen a Colombia en la del Norte, lugar hasta donde extienden su “perímetro político”. Estados Unidos concentraría la atención principalmente en el Norte y desatendería el Sur. Incluso en el Norte se tendería a concentrar exclusivamente en el narcotráfico mexicano, las maras centroamericanas y el conflicto colombiano (Maira, 2008: 73-74). La desatención de Estados Unidos hacia la región ha sido denominado “negligencia benigna” por algunos autores, negligencia que según Andrés Serbín es directamente proporcional a la distancia geográfica y al grado de vinculación económica con ese país (Serbín, 2010: 2).

Por su parte, Roberto Russell establece que las relaciones entre América Latina y Estados Unidos han sido interpretadas a partir de tres visiones dominantes. Primero, la “idea del hemisferio occidental”. Esta se basa en la existencia de valores, intereses y metas comunes entre las dos Américas y en la existencia de una “relación especial”. Esta visión alude a la singularidad del vínculo interamericano con respecto al resto del mundo. Iniciativas como la Alianza para el Progreso apelaron a la supuesta especialidad de este vínculo. Segundo, la idea de la “irrelevancia creciente”, según la cual América Latina es poco importante para Estados Unidos. Esta tesis adquirió mayor relevancia luego del 11 de setiembre. Bajo esta visión, la estrategia de Estados Unidos ante la región era inicialmente la contención del “expansionismo soviético” y actualmente la “guerra contra el terrorismo.” De la misma forma, está la visión basada en la “voluntad y práctica imperialista” de Estados Unidos. Esta última establece que Estados Unidos ha buscado ejercer su dominio sobre nuestra región a partir del uso de la fuerza.⁸² El autor agrega que actualmente se ha

82 Cabe destacar que este autor critica las primeras tres visiones. En relación con la primera, establece que la relación interamericana carece de rasgos que la singularicen en un mundo que se globaliza. Otro problema de la “relación especial” es la enorme asimetría de poder entre ambas regiones. Establece que uno de los principales problemas de la segunda tesis es que induce a error de pensar de que Estados Unidos carece de políticas activas para la región, así como el hecho de que parece obviar las relaciones no-estatales. Las empresas, las organizaciones no gubernamentales u organizaciones afines y el crimen organizado son ejemplos de un fuerte vínculo entre ambas regiones. México, Centroamérica y el Caribe ocupan un lugar cada vez más importante en la agenda estadounidense. Finalmente, el autor acepta que a lo largo de la historia, ha habido momentos en que Estados Unidos ha actuado de manera imperialista, pero también ha promovido la democracia y los derechos

sumado una cuarta visión: la declinación hegemónica de EE.UU. en América Latina, en particular en América del Sur. Según esta, Estados Unidos carece de poder para controlar lo que sucede en América Latina pese a que está dispuesto a establecer “esferas de responsabilidad” para realizar tareas en común entre ambas partes. El autor admite que la posición actual de Estados Unidos nos brinda mayor espacio de autonomía, pero se pregunta sobre nuestra voluntad y capacidad para aprovechar esta autonomía (Russell, 2006).

Otros autores también se adhieren a versiones similares en torno a la declinación de la hegemonía estadounidense. Por ejemplo, Christopher Sabatini afirma que el papel de Estados Unidos en el hemisferio ha pasado “del dominio al predominio” dado que su capacidad de influencia en los asuntos domésticos de los demás países ha disminuido (Sabatini, 2012: 76). Hay otros autores que afirman que incluso podemos hablar de un momento “post hegemónico” en la historia regional (Crandall y Legler 2011).⁸³

Cabe destacar que no todos los autores coinciden con esta visión. Según Joseph Nye, no siempre tiene sentido hablar de hegemonía pues la forma en que el poder está distribuido no lo permite por la complejidad. Estados Unidos aún mantiene preeminencia con respecto a algunas esferas de poder. Para este autor, la distribución internacional de poder se asemeja a un juego de ajedrez tridimensional estructurado de la siguiente forma:

“En el tablero superior, el poder militar es en gran parte unipolar, y Estados Unidos probablemente conservará su primacía durante bastante tiempo. En el tablero central, el poder económico ha sido multipolar durante más de una década, con Estados Unidos, Europa, Japón y China como los principales actores y algunos otros que están cobrando importancia. El tablero inferior es el ámbito de las relaciones transnacionales. Incluye actores no estatales tan diversos como los banqueros que hacen transferencias electrónicas de fondos, los terroristas que trafican armas, los piratas informáticos que amenazan la ciberseguridad, así como problemas como las pandemias y el cambio climático. En este tablero inferior, el poder es muy difuso, y no tiene sentido hablar de unipolaridad, multipolaridad o hegemonía” (Nye, 2011: 98).

humanos y prestó ayuda genuina a la región en muchas oportunidades. Por esta razón, Russell considera que la relación entre ambas regiones debe ser considerada a partir de la existencia de profundas asimetrías—la relación entre un poder y su área de influencia heterogénea. Véase Russell (2006).

- 83 No cabe aquí detenerse en este tema, pero uno de los principales problemas de Estados Unidos está relacionado con el manejo de sus finanzas. Según Altman y Haass (2011: 110-121), Estados Unidos es un importante deudor y sus principales acreedores son los países en desarrollo. Estos autores escribieron que los bancos centrales de los países en desarrollo habían agregado, en cada uno de los últimos 3 años, entre 700 000 y 900 000 millones a su cartera en dólares, una alta proporción representando bonos del Tesoro de Estados Unidos. Específicamente China es el mayor acreedor de Estados Unidos (Altman y Haass, 2011: 110-121).

Aquí coincidimos con la tesis de la declinación de la hegemonía estadounidense, pero tomando en cuenta los comentarios anteriores de Nye. Pese a que su poderío militar no conoce rivales similares, lo cierto es que la influencia estadounidense sí ha disminuido en la región. Lo anterior es uno de los factores que explica la mayor autonomía de América Latina. El gobierno de George Bush y su reacción frente a los atentados terroristas sentaría las bases de dicha autonomía, pero el actual gobierno de Barack Obama consolidó esta situación. Finalmente, esta pérdida de influencia es relativa. Aunque la mayoría de los gobiernos latinoamericanos defiende la mayor autonomía regional, pragmáticamente ninguno de los gobiernos—incluso quienes se oponen con mayor fuerza a Estados Unidos—rompe completamente las relaciones con dicho país.

Varios autores estadounidenses se preocupan sobre el futuro de las relaciones entre ambas partes. Dexter Boniface establece que Estados Unidos tiene dos opciones: mantener el status quo de la administración Bush o promover la “nueva alianza” que el presidente Barack Obama defendió durante su campaña. Afirma que la primera opción puede definirse como “multilateralismo a la carta”. Esto implica establecer compromisos con los Estados interesados en temas respecto de los que existe un alto consenso lo que permitiría fortalecer relaciones en asuntos particulares con aliados (por ejemplo Canadá, Colombia y México) y evitar conflictos al no profundizar relaciones con los más críticos de Estados Unidos (por ejemplo Cuba, Venezuela, Ecuador, Nicaragua). Con estos últimos se seguiría la tendencia de “esperar y ver qué pasa”, basada en la suposición de que estos regímenes colapsarán eventualmente. Según Boniface, esto implicaría que la influencia estadounidense aumenta en un plano bilateral o selectivamente multilateral. Este autor se orienta más por la segunda opción, la propuesta de Obama de crear una “Nueva Sociedad para las Américas”. Para materializar dicha propuesta, brinda tres ideas principales: Primero, el distanciamiento de las políticas unilaterales de Bush. Segundo, el fortalecimiento de la presencia de Estados Unidos en la región aún cuando se promueva un mayor diálogo con los gobiernos y se apoye la creación de iniciativas regionales. Tercero, Estados Unidos debe garantizar la sustentabilidad de largo plazo de instituciones como la OEA y el BID (Boniface, 2010: 4-6). Este último aspecto resulta realmente importante para Estados Unidos de cara a la creación de CELAC, un organismo que ha sido considerado informalmente el equivalente a la OEA menos Estados Unidos y Canadá.

Otra región que gradualmente va perdiendo influencia en la región es la Unión Europea. Brevemente, algunos factores de ello son la gradual consolidación de las relaciones intra-latinoamericanas, el debilitamiento de

la Unión Europea como actor global debido a la crisis económica que aún aqueja a este continente, la mayor atención europea a los nuevos países UE en comparación con los países de otras regiones, el cuestionamiento del modelo de inter-regionalismo/bi-regionalismo y el fortalecimiento de los vínculos de América Latina con otras regiones del mundo. La reconfiguración de los polos de poder que mencionamos al inicio ha afectado principalmente a la Unión Europea. Autores como Wolf Grabendorff afirman que se ha producido el desplazamiento del eje del poder mundial desde una configuración “transatlántica” a una “transpacífica”. Establece que mientras antes se hacía referencia al concepto de “triángulo atlántico” (Europa, América Latina, Estados Unidos), actualmente lo ideal es hablar de “relaciones triangulares” (Estados Unidos, América Latina, Asia) (Grabendorff, 2012). Otros autores no hablan necesariamente de un desplazamiento completo de la actividad económica mundial, pero sí reconocen que la tendencia es hacia “una convergencia entre Occidente y Oriente” (Giné, 2011: 42). Lo cierto es que mientras que América Latina también dirige gran parte de su atención a la consolidación de las relaciones Sur-Sur, Europa también pierde interés en América Latina. Sólo países como España, Portugal, Alemania y Francia procuran el mantenimiento de las relaciones (Grabendorff, 2012).

La Cumbre de Madrid de 2010 había sido recibida con buenos ojos y en esta se procuró replantear la relación entre ambas regiones. No obstante, esta actitud inicialmente optimista no se ha materializado en la práctica. Por otro lado, uno de los pilares de la relación entre ambas regiones era el de la cooperación, tema que se ha visto gradualmente imposibilitado en el contexto actual. Primero, la agenda del desarrollo (principalmente a través de los Objetivos de Desarrollo del Milenio) ya había desplazado gran parte de la ayuda hacia África subsahariana y Asia meridional. Y más recientemente, la crisis del euro ha implicado una disminución en las posibilidades reales de la UE de cooperar en nuestra región.

Un debate que ha marcado la relación está relacionado con el mantenimiento de las relaciones birregionales especialmente debido a las dificultades que la UE tuvo para negociar los Acuerdos de Asociación con la Comunidad Andina (CAN) y el MERCOSUR. Mientras que en el primer caso, se tuvo que optar por la firma de acuerdos bilaterales con Perú y Colombia, con MERCOSUR aún no se ha llegado a un acuerdo. Asimismo, la UE también optó por acuerdos bilaterales con México, Brasil y Chile. Según Catherine Ashton, la relación entre México y la UE es particularmente importante. Con este país, la UE tiene una sólida relación política bilateral (una Asociación Estratégica) y una fuerte relación económica (un Acuerdo de Libre Comercio). Ashton establece que sólo

con México han suscrito estos dos instrumentos a la vez (Ashton, 2012: 27). Se podría argumentar que este tipo de acciones van en detrimento del diálogo inter-regionalista. No obstante, una realidad es que la integración europea no es igual que la integración latinoamericana. Mientras que se puede hablar de una verdadera integración europea, sólo podemos hablar de varias integraciones latinoamericanas (Pennetta, 2011). Esto último impediría establecer el diálogo entre la Unión Europea y *toda* América Latina. Pese a las anteriores críticas, José Antonio Sanahuja establece que en realidad este debate entre lo bilateral y lo inter-regional representa un falso dilema: no hay que escoger entre ambas pues más bien son complementarias: la bilateral resulta una estrategia efectiva cuando la vía inter-regional deje de ser viable (Sanahuja, 2011).

Sanahuja agrega que para elevar la posición de América Latina en la política de la UE se deben potenciar los valores que comparten y no los intereses. Entre estos valores destaca el compromiso con la democracia, con los derechos humanos y con la paz. Esta situación tiene sus antecedentes en la década de los ochenta en la movilización contra las dictaduras y la mediación de la UE en la crisis centroamericana. Sanahuja afirma que en los distintos foros de diálogo la UE es el principal socio de América Latina, no Estados Unidos. Según este:

“La UE y América Latina se ven a sí mismas como partícipes activos del sistema multilateral, y consideran que su contribución es esencial para sostener las normas, regímenes y organizaciones que, pese a todo, tratan de asegurar cierta gobernanza global. Esto es, además, parte de la identidad y de la imagen en relación con otros actores internacionales, en particular con EE.UU. y su “multilateralismo hegemónico”, o con China y su visión “neo westfaliana” de las relaciones internacionales” (*ibíd.*, p. 48).

Quizá, ahí resida la clave para fortalecer y re-lanzar las relaciones entre ambas regiones. La región de Asia-Pacífico adquiere cada vez mayor importancia para América Latina y el Caribe. De hecho, los vínculos económicos con estos países son uno de los factores que explica la rápida recuperación de nuestras economías frente a la crisis financiera internacional. Se espera que la conexión con Asia crezca aún más si se prolonga el estancamiento económico de Estados Unidos y de la Unión Europea. Según Carlos Mladinic, la globalización cambiará su actual sello occidental por uno asiático al tiempo que el foco del crecimiento mundial se desplaza hacia los países emergentes con patrones de consumo distintos a los de los tradicionales países ricos (Mladinic, 2012: 125). Por el momento, Brasil y Chile son quienes más han profundizado sus relaciones con esta región, particularmente con China, pero el resto de los países aumentan sus exportaciones hacia esa zona del mundo (principalmente combustibles, minerales y productos agrícolas).

El caso de China es el que ha conocido mayor dinamismo en los últimos años. China es cada vez más el principal socio comercial de prácticamente todos los países de América del Sur (Giné, 2011: 45). Japón, pese a haber perdido relativamente su importancia internacional se había convertido en 1968 en la segunda economía mundial. Fue superado por China hasta el 2010. También otros países asiáticos aumentan su peso en la arena internacional. Corea del Sur y Taiwán son economías cada vez más desarrolladas y competitivas. Indonesia, por su parte, surge como economía emergente, (*ibíd*, p. 42) al punto de que algunos se preguntan si este será el próximo miembro BRICS. Sobre éste país asiático, y su relación con la región latinoamericana es posible destacar que:

“La irrupción de China en la economía mundial no solo ha alterado notablemente los patrones comerciales tradicionales de la región, sino que también ha influido de manera indirecta en sus esfuerzos de integración. Mientras al iniciarse el presente siglo China era el destino del 1% de las exportaciones de la región y el origen de menos del 2% de sus importaciones, en 2012 dichas participaciones llegaron al 9% y el 14%, respectivamente. En forma paralela, se ha deteriorado la posición de los Estados Unidos, si bien el país continúa siendo el principal socio comercial de la región. Entre 2000 y 2012, su participación en las exportaciones regionales cayó del 60% al 40%, en tanto que su participación en las importaciones disminuyó del 50% al 31%. La relevancia de China como socio comercial ha sido especialmente marcada en el caso de los países exportadores de materias primas de América del Sur, para varios de los cuales ese país ya es el primer o segundo mayor destino de las exportaciones. La mejora de los términos de intercambio y la acumulación de reservas, como resultado de los altos precios de las materias primas durante la mayor parte del período comprendido entre 2003 y 2011, redujeron la vulnerabilidad externa de los países sudamericanos. Para algunos de ellos, China también se ha transformado en una de las principales fuentes de financiamiento externo. La disminución de la vulnerabilidad externa y de la dependencia comercial y financiera con respecto a los Estados Unidos ha otorgado crecientes grados de autonomía política a América del Sur, incluso en la formulación de sus estrategias de integración” (CEPAL, 2014: 15).

En términos realistas, América Latina no es una prioridad para China pues ocupa un lugar menos importante que Estados Unidos, Asia o Europa, pero las relaciones se intensifican desde el punto de vista político y económico. Según Cornejo y Navarra García, desde el punto de vista económico, China es consumidor de materias primas y exportador de bienes manufacturados por lo que cada vez más busca a nuestra región como proveedora de recursos naturales y como mercado potencial. Estos autores definen la relación en términos del vínculo entre una nación industrializada y un conjunto de países ricos en materias primas, desde la perspectiva de un intercambio entre trabajo

y renta del suelo. Desde el punto de vista político, la región es importante en la disputa diplomática con Taiwán y como socia en la búsqueda de un mundo más multilateral (Cornejo y Navarra García, 2010). Lo anterior explica el cambio de imagen que ha sufrido este país a nivel internacional. De hablar anteriormente sobre la “amenaza china”, ahora se le considera un “socio estratégico”.⁸⁴

Sin embargo, Cornejo y Navarra García tampoco sobre-estiman la importancia de China para la región. Establecen que “China no es un problema para América Latina pero tampoco una solución” (*ibíd*, p. 98). Enfatizan que la región debe encontrar formas de enfrentar la competencia de ese país, debe evitar retornar a la exportación de sólo materias primas y crear una estrategia coherente e integrada para fortalecer los vínculos con ese país. América Latina debe vincularse con otros socios a nivel internacional para no repetir la dependencia que en muchos casos se ha dado con Estados Unidos. Lo anterior porque pese a que China es una importante economía emergente, nada garantiza la sustentabilidad de dicha economía en el largo plazo.

Hasta el momento, la propuesta a través de la cual los países de América Latina intentaron construir una estrategia integrada y coherente para acercarse a Asia-Pacífico fue la propuesta del Arco del Pacífico Latinoamericano (actual Alianza del Pacífico). Este proyecto fue iniciativa de Perú en 2006 con el fin de profundizar las relaciones económicas y comerciales con el Asia-Pacífico. Perú optó por el impulso de este proceso de integración en un contexto de relativa crisis de la CAN ante las posturas de los países del ALBA (Ecuador y Venezuela específicamente), en un contexto en que el gobierno peruano aún se adhería a las políticas del regionalismo abierto y buscaba conseguir conquistar nuevos mercados y en un escenario de una mayor influencia de China en la región (Briceño Ruiz, 2010: 51).

Se pensaba que esta nueva iniciativa tendría tres funciones principales: defender las políticas económicas neoliberales, constituirse en una respuesta/reacción frente al ALBA y sus posturas anti-capitalistas y anti-imperialistas y servir de instancia de negociación con los países del Asia-Pacífico (*ibíd*, p. 55). Para José Briceño Ruiz, el Arco era el último bastión de defensa del modelo de regionalismo abierto y fue posible que esta iniciativa defendiera este modelo porque la mayor parte de sus países miembros se habían mantenido al margen de la oleada anti-neoliberal que caracterizó a otros países latinoamericanos

84 Aunque cabe destacar que la noción de amenaza es más común por parte de países como Estados Unidos y Europa, quienes no aceptan plenamente el ascenso de este nuevo poder. Según Cornejo y Navarra García, esto se debe al prejuicio contra el comunismo y por el hecho de que las corporaciones financieras chinas ya compiten con los organismos financieros internacionales, por ejemplo. Según estos autores, esta postura se resume en la necesidad de las potencias clásicas de perpetuar y legitimar su dominio político y económico en “zonas periféricas” (Cornejo y Navarra García, 2010: 81).

durante el período. Según este autor, el Arco mantuvo un énfasis en los aspectos comerciales con una lógica similar al ALCA y su meta era la convergencia de los acuerdos de libre comercio ya existentes (*ibíd*, p. 56). El contraste entre la creciente influencia de China en América Latina y los esfuerzos llevados a cabo por parte de los distintos países de la región destacan en la siguiente cita:

“Sin perjuicio de las diferencias existentes entre los procesos descritos, mediante algunos esquemas de integración creados en la última década se ha buscado superar la lógica subregional, definiendo la pertenencia de los países en función de otros criterios. Tal es el caso de la ALBA-TCP y de la Alianza del Pacífico. En ambas iniciativas, el principal elemento aglutinador son las similares orientaciones de política de los gobiernos de los países miembros, criterio al que en el caso de la Alianza del Pacífico se agrega la condición de ser un país ribereño de dicho océano. Por su parte, la CELAC busca perfilarse como la gran instancia articuladora de una agenda de interés para el conjunto de la región. Cabe consignar que en los pocos años transcurridos desde su creación, la CELAC ha recibido un fuerte respaldo de actores extrarregionales relevantes, específicamente China y la Unión Europea. En efecto, la CELAC fue identificada por el entonces Primer Ministro chino Wen Jiabao como el interlocutor natural para avanzar en la amplia agenda de cooperación que propuso a la región en junio de 2012. Asimismo, en enero de 2013 se celebró en Santiago la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Europea (UE), en la que se aprobó un plan de acción birregional para el período comprendido entre 2013 y 2015” (CEPAL, 2014: 17).

La idea inicial de García era crear un bloque interno dentro del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) e impulsar el ingreso de Colombia a la iniciativa. Ante la existencia de la moratoria en APEC, se optó por una estrategia más inclusiva. El Arco del Pacífico originalmente incluía 11 países— todos con ribera en el Océano Pacífico: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Ecuador, Perú y Chile. En 2011, se transformaría el Arco del Pacífico en la Alianza del Pacífico. Esta última sólo incluye a los países de México, Colombia, Chile y Perú. Esto último va en detrimento de la idea original de negociar en conjunto los acuerdos económicos. Los anteriores párrafos resumen el panorama de las relaciones de América Latina con el resto del mundo en un contexto de cambio con respecto a los polos principales de poder. Otras consecuencias de dicho cambio son el creciente fortalecimiento de las dinámicas de cooperación Sur-Sur, el mayor peso de los países latinoamericanos en algunas instancias multilaterales y la tendencia hacia la consolidación de algunos liderazgos regionales. A continuación se abordan cada uno de estos temas.

La Cooperación Sur-Sur no es un fenómeno reciente. Según Miguel Lengyel, ya desde 1954 Tailandia había sido el primer país en optar por este tipo de estrategia. De ahí que el autor establece que actualmente somos testigos de su resurgimiento y no de la aparición de nuevas modalidades (Lengyel, 2011: 49). La legislación internacional sobre este tema refleja esta situación. A pesar de que la Declaración de París (2005) no daba espacio a la Cooperación Sur-Sur, ya la Agenda de Acción de Accra (2008) sí contemplaba tanto a la Cooperación Sur-Sur como a la Cooperación Triangular. Esta reconocía que la Cooperación Sur-Sur implica: a) el principio de no injerencia en asuntos internos; b) la igualdad entre los asociados; y c) el respeto a la independencia, la soberanía, la diversidad y la identidad cultural (Agenda de Accra, 2008).⁸⁵ Estas modalidades de cooperación se han fortalecido en el contexto de un relativo agotamiento de los modelos tradicionales de cooperación Norte-Sur. Según Miguel Lengyel y Bernabé Malacalza entre las causas principales de dicho agotamiento están las siguientes: insuficiente magnitud de la ayuda, excesiva condicionalidad por los donantes, ayuda principalmente a proyectos individuales y no por medio del sistema gubernamental lo cual no contribuye a la creación de capacidades, predominio del enfoque “one size fits all”, el hecho de que la ayuda se establece más desde la oferta que desde la demanda, deficiencias en la alineación de la ayuda a las prioridades de desarrollo de los países receptores, entre otros (Lengyel y Malacalza, 2011). Los mismos autores también enumeran las particularidades de la Cooperación Sur-Sur con respecto a la cooperación Norte-Sur: mayor flexibilidad para la transferencia de “buenas prácticas” y experiencias entre países en desarrollo, mayor adaptación de sus iniciativas de cooperación a las necesidades de países receptores, menor contaminación de las iniciativas de cooperación por las asimetrías existentes entre donantes y receptores, menor o nula condicionalidad de la ayuda, menor coste económico de las iniciativas, impacto rápido y directo sobre la población beneficiaria y respeto por la soberanía y la no intervención en las políticas del receptor (Lengyel y Malacalza, 2011).

Por su parte, José María Vera explica brevemente lo que considera son los principios de funcionamiento básico de la cooperación Sur-Sur. El primero de estos es la horizontalidad, lo que implica que la colaboración se desarrolla entre países que se ven como socios y donde la relación se entabla voluntariamente y la ayuda no implica algún tipo de condicionamiento. El segundo principio es el consenso. La ejecución de una acción de cooperación debe haber sido sometida al consenso por los responsables de cada país. Y tercero, la equidad y la reciprocidad. Los costos y beneficios deben ser asumidos de manera

85 Para acceder al texto completo consultar recurso en línea: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclarationandaccraagendaforaction.htm>

compartida y proporcional a las posibilidades reales de cada parte (Vera, 2011: 97).

Otros aspectos a tener en cuenta son los siguientes. Primero, los nuevos donantes, usualmente referidos como “donantes emergentes”⁸⁶ tienden a ser países de renta media (Suárez Fernández-Coronado 2011: 73). En América Latina, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Venezuela y México están cumpliendo este rol y han desarrollado experiencias exitosas. Por ejemplo, las actividades de los países del ABC (Argentina, Brasil y Chile) en Haití,⁸⁷ donde algunas de las lecciones que cita son: dar continuidad a proyectos de largo alcance dado que la cooperación Sur-Sur suele desarrollar acciones puntuales; realizar un diagnóstico previo con la participación de autoridades locales para entender las necesidades y posibilidades internas; promover la participación local para lograr la apropiación y generación de capacidades; rechazar los esfuerzos de recetas únicas; institucionalizar la coordinación; mantener una relación gobierno-gobierno fluida; ponderar adecuadamente el rol de las ONG en la cooperación. Identificar cuándo la acción de las ONG sustituye o desplaza el rol del Estado en la provisión de servicios dificultando el desarrollo de capacidades; aplicar los principios de Declaración de París: apropiación, alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua; contemplar la complementariedad de la cooperación Norte-Sur y la cooperación Sur-Sur; y sistematizar la información para el intercambio de buenas prácticas, entre otras (Lengyel, 2011: 60-67). Segundo, la cooperación Sur-Sur, e idealmente la cooperación internacional en general, no debería de ser de corte asistencialista, sino más bien debe fortalecer las capacidades internas de los receptores de la ayuda (Rojas Aravena, 2011b: 32). Tercero, la potencialidad de la cooperación Sur-Sur reside en sus menores costos, su mayor cercanía y la replicación de las experiencias compartidas (Vera, 2011: 104). Esta cercanía es tanto en términos geográficos como culturales. Finalmente, cabe destacar que la cooperación Sur-Sur no es panacea y que esta puede adolecer de las mismas limitaciones que la Cooperación Norte-Sur. De hecho, una debilidad de esta con respecto a la cooperación tradicional es su baja institucionalización y coordinación, así como la menor certeza de su sostenibilidad en el tiempo (Rojas Aravena, 2011b: 38).

Otra modalidad de cooperación que ha aumentado es la cooperación triangular, la cual involucra un país de renta alta, un país de renta media (usualmente denominado el país “pivote”) y un país de renta baja o media.

86 Aunque otros autores como Natalia Herbst prefieren utilizar el término “socios emergentes” en lugar de donantes para hacer referencia a los dadores de asistencia en el marco de la cooperación Sur-Sur (Herbst 2011).

87 Un artículo de Miguel Lengyel hace referencia a estas experiencias y resume las principales lecciones aprendidas a partir de esta experiencia (Lengyel, 2011: 60-67).

Usualmente el país de renta alta aporta los recursos económicos y el país pivote aporta los recursos técnicos. Ignacio Suárez admite que existe cierta imprecisión conceptual, pero su elemento central es la provisión de financiación por parte de un donante del Norte combinada con la participación de un donante del Sur que aporta una serie de capacidades técnicas, en beneficio de un tercer país (Suárez Fernández-Coronado, 2011: 71). Suárez también afirma que en América Latina existen distintas formas de aproximarse a la cooperación Sur-Sur y triangular. Primero, están quienes creen que estos tipos de cooperación deben converger con la cooperación Norte-Sur en el marco de las Agendas de París y Accra. Segundo, los que tienen la convicción de que estas no necesariamente deben responder a los mismos principios en torno a la eficacia de la ayuda a nivel internacional. De ahí que muchos países que realizan cooperación Sur-Sur no hayan firmado la Declaración de París.

Por otra parte, Suárez señala las oportunidades y los desafíos principales de este tipo de cooperación. Entre las oportunidades destaca las siguientes: a) la vocación para actuar como nexo entre la cooperación Norte-Sur y la cooperación Sur-Sur; b) el hecho de articularse con un país pivote, el cual normalmente pertenece al mismo ámbito geográfico del beneficiario por lo que cuenta con mayor legitimación y con un expertise más adaptado a la realidad del beneficiario; c) el hecho de que todas las partes podrían obtener beneficios. Los donantes tradicionales ven incrementado el impacto de sus fondos y disminuyen los costos asociados a las tradicionales estructuras de cooperación, los países pivote ven fortalecidas sus capacidades técnicas, institucionales y políticas, adquieren conocimientos derivados de los donantes tradicionales o mejoran su credibilidad en el sistema internacional y los receptores se benefician de la ampliación de cooperación y de la presencia de intermediarios que facilitan la cooperación (Suárez Fernández-Coronado, 2011: 79-80). Algunos de sus desafíos son los siguientes: a) el riesgo de que ni el donante ni el pivote tomen en cuenta al beneficiario en las negociaciones; y b) que la proliferación de donantes en el sistema de cooperación internacional desemboque en la fragmentación y dispersión de esfuerzos (Suárez Fernández-Coronado, 2011: 82-83).

Por su parte, Penny Davies hace referencia a oportunidades y desafíos de la cooperación Sur-Sur en general. Entre las oportunidades están: la suma de los “socios emergentes” a los donantes tradicionales (la mayoría parte del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) aumenta los recursos totales disponibles; el valor que le otorgan los receptores, pues consideran que los socios emergentes comparten muchas de sus problemáticas; y el hecho

de tener costos de transacción más bajos y menos condicionalidades que la cooperación tradicional. Entre los desafíos, Davies cita los siguientes: en ocasiones los términos y las condiciones de los acuerdos son menos claros y transparentes que en otros tipos de cooperación; el hecho de que ciertas normativas internacionales y estándares sociales o medio ambientales no se respetan; y el hecho de que los nuevos “socios” no siempre cuentan con los recursos humanos o las agencias necesarios para llevar a cabo la cooperación (Davies citada por Herbst, 2011: 68-69).

Brevemente, otro tema novedoso en relación con el espacio de América Latina a nivel mundial, está relacionado con la participación de algunos de nuestros países en el G-20 (México, Argentina y Brasil). Este es un foro de debate entre países desarrollados y países en desarrollo. La primera reunión tuvo lugar en 1999, pero es hasta después de la crisis financiera internacional de 2008-2009 que va adquiriendo mayor predominancia. Entre las innovaciones del G-20 están la promoción del diálogo Norte-Sur y la incorporación de instituciones como el Banco Mundial, el Foro Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio a través de sus aportes técnicos. Otra innovación está relacionada con la forma como se construye la agenda puesto que el G-20 tiene una agenda abierta. Los temas a discusión los define el país anfitrión y esto ha desembocado en que se van incluyendo temas de interés para el mundo en desarrollo o temas de coyuntura como la crisis financiera (Botto, 2012; Carrión, 2012a y Rojas Aravena, 2012d: 39).

Una serie de trabajos de FLACSO-Argentina han concluido que existen dos tiempos en el multilateralismo: antes y después del G-20. En el multilateralismo previo conviven organismos internacionales con poder de decisión con Estados con capacidad de imposición. En esta nueva etapa los países en desarrollo tienen mayor voz. Además, este nuevo multilateralismo abre algunas oportunidades para América Latina, sin embargo se trata de espacios reducidos, y esta oportunidad está determinada por la capacidad de los gobiernos para sacar real provecho y sentarse a plantear agendas compartidas (Botto, 2012). Aún así, el G-20 no es del todo representativo. Si el G-8 es el quintil más rico, las potencias emergentes (los BRICS o el G-20) son el segundo quintil más rico. El resultado es un mundo en que ricos obtienen mayor importancia con respecto a los quintiles más pobres. Un mundo donde se agrava el “coeficiente gini del multilateralismo” (CIDOB y FLACSO, 2011). Otras críticas contrastan la efectividad y la legitimidad de sus decisiones. Por ejemplo, según Mercedes Botto la disyuntiva reside en que:

“Mejorar la gobernanza interna de una institución global encierra en sí mismo un profundo dilema: si se amplía el número de participantes, se disminuye la posibilidad de alcanzar acuerdos; y si se busca la efectividad decisoria, se

pierde la legitimidad democrática. La paradoja: la ampliación del número de participantes tiende a disminuir la capacidad decisional de la organización” (Botto, 2012: 148).

De la misma forma, otro importante cambio en relación con la posición de América Latina en el mundo actual está relacionado con el ascenso y fortalecimiento de nuevos liderazgos regionales: principalmente Brasil y México y en menor grado Venezuela. Ya en 2003 Goldman Sachs lanzó el concepto de “BRICS” (Brasil, Rusia, India y China). Fue iniciativa de Brasil—del ex presidente Lula específicamente—convocar a las Cumbres presidenciales del grupo. Los BRICS han realizado cuatro Cumbres hasta el momento (Rusia 2009, Brasil 2010, China 2011, India 2012). En estos encuentros, este grupo ha defendido el potencial de las economías emergentes para contribuir a la creación de un mundo multipolar y más justo en el cual las relaciones internacionales se den en un mayor plano de igualdad entre todos los países. Por ejemplo, en la IV Cumbre celebrada en New Delhi el 29 de marzo de 2012, los gobernantes afirmaron que:

“Tenemos la visión de un futuro marcado por la paz mundial, el progreso económico y social y de carácter científico ilustrado. Estamos dispuestos a trabajar con otros, desarrollados y países en desarrollo en conjunto, sobre la base de las normas universalmente reconocidas del derecho internacional y la toma de decisiones multilaterales, para hacer frente a los retos y las oportunidades” (Jefes de Estado y de Gobierno de Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica, 2012: 1).

Más adelante establecieron que:

“Reconocemos la importancia de la arquitectura financiera global en el mantenimiento de la estabilidad y la integridad del sistema monetario y financiero mundial. Por lo tanto, exigen una mayor representatividad arquitectura financiera internacional, con un aumento en la voz y la representación de los países en desarrollo y la creación y mejora de un sistema monetario internacional justo que se puede servir a los intereses de todos los países y apoyar el desarrollo de las economías emergentes y en desarrollo . Por otra parte, estas economías tienen experiencia crecimiento de base amplia son ahora importantes contribuyentes a la recuperación mundial” (ibíd, p. 2).

Según Pablo Esteves, pese a que resulta difícil la construcción de consensos por las asimetrías de poder y la heterogeneidad de preferencias al interior del grupo, los BRICS representan una nueva modalidad de países que trascienden a la usual categorización de países emergentes. El autor afirma que:

“Los BRICS no son sólo un grupo de países “emergentes” (dada la importancia de Rusia en el orden internacional de la guerra fría y el estatus de China, India, Brasil y Rusia como miembros de las diez mayores economías del mundo), tampoco son un club de “nuevas potencias” capaces de reordenar

el sistema internacional a su imagen y semejanza. Los BRICS configuran una agrupación *sui generis* en la contemporaneidad. Los cinco países BRICS se encuentran en un terreno dinámico, enmarcados en un rápido ascenso, que los destaca del conjunto de los Estados “en desarrollo”, en resistencia al status quo, promoviendo una revisión vigorosa de las prerrogativas del orden internacional” (Esteves, 2012: 165).

Brasil también convocó a India y Sudáfrica a conformar el Grupo IBSA (India, Brasil, Sudáfrica). Posteriormente los países de ambos foros se fusionarían en la agrupación BRICS. Otro acercamiento con los países árabes y africanos se realizó a través de encuentros presidenciales en el marco de UNASUR. Esta política brasileña de estrechar lazos con otras regiones del mundo puede ser considerada como una estrategia de “soft power” (poder blando) (Grabendorff, 2010: 164), especialmente al compararla con las políticas estadounidenses. Ello le ha valido un creciente protagonismo a nivel internacional. Por otro lado, sus relaciones con Irán le han valido enfrentamientos con Estados Unidos. Aún así, ambos países no se consideran adversarios. Más bien, la relación cordial con dicho país es lo que le otorga una ventaja al liderazgo brasileño con respecto al venezolano, por ejemplo.

Por otro lado, Wolf Grabendorff afirma que el país aún carece de algunos requisitos para convertirse en potencia global: el hecho de que su papel de potencia regional todavía no es aceptado en la región; la renuencia de Estados Unidos a reconocer el liderazgo y la mayor preeminencia brasileña; el hecho de que no cuenta del mismo reconocimiento por parte de Rusia y la UE en la misma medida que cuenta con el respaldo de otros como China y la India; y finalmente el que su capacidad en las áreas de comercio, inversiones, servicios y militar están lejos del “poder duro” de las grandes potencias (*ibíd*, p. 170). Grabendorff afirma que este país se enfrenta actualmente ante la disyuntiva de tener que optar entre una mayor presencia en el “primer mundo” o por un reforzamiento de su liderazgo en la región (*ibíd*, p. 161). Aquí consideramos que una forma de conciliar esta situación es el ejercicio de su liderazgo a través de la plataforma de CELAC.

En menor nivel que Brasil, México también se disputa el liderazgo regional. Según Rafael Velázquez, la política exterior de México se ha sustentado históricamente en tres pilares: 1) El funcionamiento del sistema político; 2) El modelo de desarrollo económico; y 3) La presión que ejerce Estados Unidos sobre México (a mayor presión por parte de Estados Unidos, menor el margen de maniobra de la política exterior mexicana) (Velázquez, 2011: 135). Desde la crisis de los ochenta y la adopción del modelo de desarrollo económico hacia fuera, la negociación de acuerdos de libre comercio y la atracción de capitales externos fueron prioridad de la política exterior. Velázquez se refiere

a este proceso como la “economización” de la política exterior de México. Consecuentemente, se prestaría mayor atención a Estados Unidos y otras regiones, dejando de lado a América Latina (*ibíd.*, p. 137). Esta tendencia se mantuvo durante el gobierno de Vicente Fox, pero cambiaría con la llegada de Felipe Calderón en 2006. A partir de esta administración, el gobierno mexicano recupera su vocación latinoamericana (Saltalamacchia, 2011). No obstante, el proceso de integración debe retomar la vocación regional basada en el estímulo que pueden brindar los países cuyas economías se encuentran a la vanguardia. Tras esto, es posible inferir que:

“La integración final de todas las subregiones de América Latina y el Caribe debiera ser el norte que guíe los esfuerzos de las distintas agrupaciones y foros de integración en los próximos años. Es en ese espacio de más de 600 millones de habitantes, unidos por fuertes lazos históricos, culturales y, en gran medida, también lingüísticos, donde mejor se podrán plasmar los beneficios tradicionalmente asociados a la integración, como la mayor escala del mercado ampliado y el aprovechamiento de las complementariedades nacionales. La región es también el espacio más propicio para el desarrollo de cadenas de valor plurinacionales articuladas en torno a sus dos mayores economías, el Brasil y México. Asimismo, sin perjuicio de las especificidades nacionales y subregionales, la triple problemática de la vulnerabilidad externa, la gran desigualdad y la heterogeneidad estructural es común al conjunto de la región. Una acción colectiva regional decidida puede contribuir significativamente al abordaje de esos desafíos.” (CEPAL, 2014: 105).

Para Guadalupe González el liderazgo de México en América Latina se ha caracterizado por ser errático (períodos de mucho activismo combinados con períodos de largas ausencias) y por la naturaleza eminentemente política de este liderazgo (por ejemplo, la construcción de acuerdos de paz, de tratados internacionales o de grupos de concertación como el Grupo de Río) (González citada por Saltalamacchia, 2011: 107). Un ejemplo reciente del liderazgo político de México se da en el marco del G-20. México fue el primer país latinoamericano en presidirlo. En ejercicio de este liderazgo, México incluyó a dos países latinoamericanos (Chile y Colombia) e invitó a dos países en desarrollo (Camboya y Benín). Asimismo, las prioridades de su gestión se focalizaron en inquietudes de los países en desarrollo (Aranda, 2011). Por otro lado, su presencia “errática” en la región ha ido en detrimento de su liderazgo. Según Natalia Saltalamacchia, cuando finalmente México “regresó” a América Latina se enfrentó con una región fragmentada y polarizada desde la perspectiva política y socio-económica, así como con la existencia de otros dos liderazgos que habían creado instancias regionales para proyectar dicho liderazgo—Venezuela a través del ALBA y Brasil a través de la UNASUR—iniciativas de las que México no podía ser partícipe (Saltalamacchia, 2011: 104).

De ahí que se optara por ejercer el liderazgo en su ámbito de mayor influencia (Centroamérica) a través del Proyecto Mesoamérica (antiguo Plan Puebla Panamá). Este cuenta con la participación de los países centroamericanos, de Colombia, de República Dominicana, y de nueve estados del sureste de México (Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán). El Plan Puebla Panamá fue originalmente una iniciativa de Vicente Fox surgida en 2001 como un componente del Mecanismo de Diálogo y concertación de Tuxtla y en 2008 se transformó en Proyecto Mesoamérica. El Proyecto es un mecanismo de diálogo y coordinación que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración entre los países de Mesoamérica con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región (Rodríguez 2012). En el largo plazo, busca consolidar bienes públicos regionales (Ubeda Rivera, 2011). Actualmente centra sus actividades en 8 áreas estratégicas: energía, telecomunicaciones, transporte y facilitación comercial, biocombustibles, competitividad, salud, medio ambiente y cambio climático, desastres naturales y vivienda (Proyecto Mesoamérica, 2012). Esta iniciativa no es un proceso de integración, aunque sí contribuye a esta (Ubeda Rivera, 2011). De ahí que consideramos que aunque las iniciativas de este proyecto resulten exitosas, el liderazgo mexicano permanecerá en desventaja con respecto a los otros dos debido a las limitaciones inherentes del Proyecto Mesoamérica: entre sus objetivos no está el ser un mecanismo de integración política (Rojas Aravena *et. al.*, 2012), aspecto en el que se diferencia de UNASUR y ALBA. No obstante, es posible notar una serie de diferencias en torno a la operatividad llevada a cabo por parte de los países mesoamericanos y los suramericanos, a saber:

“En comparación con los países mesoamericanos y caribeños, América del Sur tiene una menor dependencia económica respecto de los Estados Unidos y una creciente vinculación con China y otros países y regiones en desarrollo. Otra diferencia con el espacio mesoamericano es que América del Sur se caracteriza por menores niveles de comercio intrarregional y de integración productiva entre sus economías. Esto es producto de numerosos factores, como su especialización exportadora en recursos naturales (destinados principalmente a mercados fuera de la región), su gran extensión territorial, su deficiente infraestructura de transporte y la fragmentación de sus esquemas de integración económica. El reconocimiento de estas y otras especificidades de la subregión sudamericana subyace a la creación en 2004 de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que posteriormente se transformó en la actual Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)” (CEPAL, 2014: 16).

En este contexto comprendemos el apoyo de México hacia la CELAC. Según Saltalamacchia, tres razones principales explican el apoyo mexicano a esta

iniciativa: 1) Ensanchar los márgenes de actuación política internacional al re acreditar su pertenencia en la región latinoamericana. Consideran necesario revivir la idea de que sólo hay UNA América Latina; 2) Ejercer su liderazgo en la región; y 3) La producción de bienes públicos y el hecho de que esta iniciativa aumente el peso de la región a nivel mundial (Saltalamacchia, 2011: 107-108). No obstante, un problema del liderazgo mexicano en relación con la CELAC es cómo logrará conciliar su defensa de una Comunidad sin la presencia de su mayor socio comercial: Estados Unidos; mientras que por otra parte, Brasil no tiene este problema (Morales y Hurtado, 2010: 19).

No obstante, México enfrenta otros desafíos para consolidar su liderazgo. Primero, debido a sus problemas internos por el narcotráfico no puede concentrar mayores esfuerzos en su actuar externo. Segundo, su vinculación y dependencia con respecto a Estados Unidos provoca desconfianza por parte de los otros países de la región. Otro desafío es cómo superar el hecho de que Brasil tenga mayor reconocimiento que México. El estudio de América Latina y el mundo 2010-2011,⁸⁸ por ejemplo, establecía que:

“Brasil goza de una amplia aprobación y buena imagen entre los latinoamericanos, quienes inconfundiblemente reconocen su creciente influencia internacional y capacidad de liderazgo. Además, Brasil manifiesta cierta voluntad para buscar ser el país líder en la región. En contraste, México carece de visibilidad en el continente (un número reducido de latinoamericanos lo identifica como un país con influencia regional y su popularidad es menor a la de Brasil) y no muestra interés por ejercer algún tipo de liderazgo en la región. A diferencia de otros países con pretensión de liderazgo, como Venezuela, que tienen una mala imagen, México es un país bien apreciado en América Latina pero, por su asociación con Estados Unidos y su desventura interna, se percibe distante” (CIDE, 2011: 14-15).

En tanto, otro liderazgo a considerar es el de Venezuela, país que ejerce su liderazgo y proyección hacia América Latina principalmente a través de la plataforma del ALBA como vimos en un capítulo anterior. La proyección de este país hacia la región se basa en la creencia de que el modelo venezolano debe ser imitado por el resto de los países (Romero, 2006). Recientemente, la autora venezolana, Francine Jácome (2012) realizó un balance de este liderazgo. Según esta, el actuar internacional de este país está marcado por tres estrategias. La primera de estas se centra en el “poder real”, fundamentado en el petróleo principalmente a través de la iniciativa Petrocaribe. La segunda estrategia se basa en el “poder suave” a través de la propaganda ideológica difundida por Telesur principalmente. La tercera estrategia se basa en el “poder

88 Cabe destacar que los resultados de este estudio no pueden ser generalizables a toda la región puesto que sólo se tomó en cuenta a los siguientes países: Brasil, Ecuador, Colombia, México y Perú.

social” a través de programas internacionales desarrollados en el marco del ALBA (Jácome, 2012: 76-77). Los proyectos y empresas gran nacionales son ejemplos de la estrategia social.

Durante 2010 el gobierno de Venezuela se convirtió en uno de los principales promotores de la conformación de la CELAC. La formulación del proyecto de esta instancia quedó a cargo de México, Venezuela y Chile a discutirse en 2011. Pese al liderazgo inicial por parte de Venezuela, Francine Jácome afirma que la mayoría de sus miembros no estarán de acuerdo en convertir a esta instancia en una plataforma para una política anti-estadounidense (Jácome, 2012: 79). Lo anterior iría debilitando el liderazgo venezolano con respecto a posiciones más moderadas de México y Brasil.

Venezuela además enfrenta otros retos. Pese a la incorporación de algunos países al ALBA (8 países) y de la adhesión de un grupo mayor de países a Petrocaribe (19 países), desde hace algunos años la iniciativa no logra incorporar más actores, con la excepción de la adhesión de El Salvador a Petrocaribe en junio de 2014. Más allá de compartir la posición ideológica del mecanismo, varios países más bien han operado bajo una lógica pragmática al interactuar con Venezuela para así ampliar sus ventajas comerciales y/o para obtener petróleo a precios o condiciones preferenciales (*ibíd*, p. 79). Por otro lado, ha habido poca implementación de las grandes propuestas del ALBA (*ibíd*, p. 82). Asimismo, la excesiva dependencia de los precios favorables del petróleo conduce a cuestionarse la sostenibilidad a largo plazo de la política exterior venezolana, así como del liderazgo regional de este país. Lo anterior, en función de la operatividad de CELAC podría ser visto desde una óptica que sugiere que la integración postneoliberal de tendencia contrahegemónica y de coalición popular, no necesariamente partidaria: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP), y los países que se han asociado recientemente a este esquema gracias a cambios políticos internos. Asimismo, bajo el liderazgo de Venezuela y Cuba, es posible distinguir dos círculos concéntricos. En el primero, Bolivia, país que propuso los Tratados de Comercio entre los Pueblos, y Ecuador. Con la excepción de Cuba, los otros tres países juegan un papel vigilante en el campo de la UNASUR y MERCOSUR. En el segundo círculo, estaría Nicaragua en Centroamérica, pues el golpe de estado en Honduras, malogró su participación; además se encuentran algunas islas caribeñas, como la Mancomunidad de Dominica, Antigua y Barbuda, San Vicente y Las Granadinas. Sin embargo, hay una importancia creciente de prácticas ortodoxas neoliberales en torno de la integración latinoamericana, que representan un desafío para que la CELAC profundice sus tendencias autonómicas y, a la vez, supere las limitaciones impuestas por los escenarios postneoliberales.” (CLACSO, 2013).

A nivel interno—y de carácter más contingente—la muerte del Presidente Chávez ocasiona dudas sobre la continuidad del poder de Venezuela luego de perder a su principal líder. A nivel externo habrá que ver si el liderazgo venezolano se sostiene frente a un eventual fortalecimiento de los liderazgos brasileño y mexicano. Retomando las ideas de Jácome, esta autora establece que la diplomacia venezolana ahora enfrenta 4 retos:

“En primer término, lograr mantener y profundizar el carácter “revolucionario” de su régimen lo cual pasa por conservar buenas relaciones con países, organismos internacionales y movimientos sociales (...) Asimismo, mantener su creciente importancia geopolítica que está directamente asociada a los temas comerciales y petroleros (...) Un tercer aspecto está asociado con la compra de armamento ya que puede verse como un elemento de desestabilización regional, aunque se ha señalado que es fundamentalmente defensivo. Sin embargo, hay una corriente que sostiene que se puede estar ante una supuesta “guerra armamentista”, ya que Caracas y varios países de la región se están han [sic] reequipado. Por último, el problema de las crecientes críticas hacia las tendencias autoritarias y militaristas del régimen que ha llevado a que antiguos aliados y respaldos señalen, tímidamente, los crecientes déficits democráticos, cuestionen la persistencia de la desigualdad social y los resultados económicos negativos” (ibíd, p. 85).

Desde la óptica de las teorías de interdependencia y globalización (Hurrell, 1995), es la naturaleza de los espacios político- económico lo que impacta la definición de los intereses de los Estados. En el caso de CELAC, los Estados miembros se organizan en el marco del regionalismo posliberal, por un lado con base al concepto de región, y por otro se asocian en la cooperación regional por intereses, adoptando una postura regional en algunos temas consensuados ante foros multilaterales y organismos internacionales (Gamble y Payne, 1966; Nye, 1968).

6.2 CELAC: Los primeros pasos

Los antecedentes más antiguos de CELAC pueden remontarse al Congreso Anfictiónico de Panamá (1826) convocado por Simón Bolívar en diciembre de 1824. El propósito del Congreso era servir como instancia de protección de las soberanías recientemente adquiridas en Hispanoamérica, reforzar la capacidad estratégico-militar de la región y preservar el régimen republicano. El Congreso logró la consolidación de una solidaridad defensiva compartida entre los países participantes, el procedimiento de la conciliación como herramienta para evitar conflictos, el reconocimiento de la no intervención, el acuerdo sobre el asilo territorial, la garantía de la integridad de los territorios y la codificación del derecho internacional (De la Reza citado por Rojas Aravena, 2012b: 11-12). Más recientemente, sus antecedentes se remontan al Grupo de Río y a la

CALC (Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo). Entre sus principales impulsores han estado México y Brasil. Fue precisamente México, quien aprovechó el momento en que ejercía la Secretaría Pro Témpore del Grupo de Río en el periodo 2008-2010, quien en 2008 manifestó interés por conformar una Unión Latinoamericana y del Caribe (ULC). México propuso que la nueva instancia: a) no generara burocracias adicionales; b) definiera una agenda propia; c) no duplicara esfuerzos; d) no se concibiera como un mecanismo excluyente sino complementario de otros foros; e) que tuviera una alta flexibilidad; f) que funcionara bajo las reglas del consenso (no objeción); y, g) que tuviera autonomía e independencia (*ibíd*, p. 37).

Dicha propuesta partió además de que el Grupo de Río sirviera de base para la constitución de la nueva organización regional. El foro debería continuar las seis funciones del Grupo de Río: a) Diálogo y concertación política, b) Interlocución con otros actores, c) Concertación de posiciones comunes en foros internacionales, d) Impulso a la agenda latinoamericana y caribeña en foros globales, e) Posicionamiento de América Latina y el Caribe ante acontecimientos relevantes, y f) Convergencia de mecanismos subregionales de integración (*ibíd*, p. 37). Francisco Rojas Aravena establece que CELAC debe mantener cuatro elementos centrales del Grupo: 1) Constituir un espacio privilegiado para la consulta, coordinación y concertación política de América Latina; 2) Retomar los compromisos del Acta de Veracruz (1999); 3) Tener una misión claramente definida y delimitada. Debe constituirse en el interlocutor regional y extra-regional por excelencia; y 4) Poseer como actor internacional el reconocimiento y la experiencia necesaria para impulsar un diálogo orientado a la acción para el mejoramiento de la situación política, social y económica internacionales (*ibíd*, pp. 35-36). México también apoyaba la convergencia de la CALC y del Grupo de Río.

“En el documento de procedimientos para el funcionamiento orgánico de esta comunidad, se enuncia la decisión de construir un espacio común que profundice la integración política, económica, social y cultural de la región, considerando que se debe “renovar y reforzar la unidad regional mediante el establecimiento de objetivos y mecanismos compatibles con la realidad de la misma y el desarrollo de los vínculos de solidaridad y cooperación entre los países de América Latina y el Caribe”. La base de esta idea se configura en las declaraciones y comunicados de asociaciones previas, como el Grupo de Río, o la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC), que junto con el Sistema Económico de América Latina (SELA), lograron unir a la mayor parte de los países latinoamericanos. Conviene reiterar que la CELAC reúne por primera vez en la historia a todos los países del continente americano, incluido su espacio caribeño, sin que Estados Unidos, Canadá o cualquier potencia extra continental alguna hayan marcado

los objetivos estratégicos de nuestra comunidad, hecho que ninguna de las instancias previas había podido lograr.” (CLACSO, 2013: 189).

La CALC fue una iniciativa del ex Presidente brasileño Luis Inácio Lula da Silva. Esta fue la primera vez que los Jefes de Estado y de Gobierno de la región realizaron una Cumbre propia sin la presencia de países de afuera de la región. Los principales aportes de la CALC fueron la incorporación de los países del Caribe en tantos países individuales y no como bloque. Asimismo, otra herencia importante fue el énfasis de esta iniciativa en la trilogía desarrollo, cooperación e integración (*ibíd*, p. 60). La I Cumbre tuvo lugar en Salvador de Bahía, Brasil, los días 16 y 17 de diciembre de 2008. Se concentró en cuatro temas centrales: crisis financiera, crisis energética, cambio climático y crisis alimentaria. En esta se emitió la Declaración de Salvador. En esta, los firmantes

“Expresaron la convicción de que la integración política, económica, social y cultural de América Latina y el Caribe es una aspiración histórica de sus pueblos y constituye un factor necesario para avanzar hacia el desarrollo sostenible y el bienestar social en toda la región. Recordaron también la importancia de la integración regional para la interacción de América Latina y del Caribe con el resto del mundo” (Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe, 2008: 1).

En el marco de esta declaración también acordaron promover la integración sobre la base de los siguientes principios: solidaridad, flexibilidad, pluralidad, diversidad, complementariedad de acciones y participación voluntaria en las iniciativas consideradas (*ibíd*, p. 1). Además, abordaron los siguientes temas: convergencia y cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración; crisis financiera internacional; energía; infraestructura física; desarrollo social y erradicación del hambre y la pobreza; seguridad alimentaria y nutricional; desarrollo sostenible; desastres naturales; promoción de los derechos humanos y combate al racismo; circulación de personas y migraciones; cooperación Sur-Sur y proyección internacional de América Latina y el Caribe.⁸⁹

“Los objetivos que establece la CELAC son, entre otros, profundizar la integración regional y establecer compromisos efectivos de acción conjunta para la promoción del desarrollo sostenible de sus pueblos; fortalecer la cooperación en áreas de interés común; construir un espacio común; reafirmar la presencia como comunidad en los foros de los que forma parte y pronunciarse sobre los temas y acontecimientos de la agenda global; intensificar el diálogo, la interacción y la sinergia intergubernamental para

89 En el marco de la I Cumbre CALC también se emitió un Comunicado sobre la cuestión de las Islas Malvinas, un Comunicado de Apoyo a la solicitud del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) a la Unión Europea para que continúe otorgando a Panamá los beneficios del régimen SGP+ y una Declaración especial sobre la necesidad de poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero impuesto por Estados Unidos a Cuba.

acelerar el desarrollo mediante la articulación de proyectos comunes y complementarios; identificar e implementar estrategias de colaboración Sur-Sur, potenciando así los esfuerzos en cooperación técnica entre los países de la región, y finalmente, profundizar la coordinación de posiciones para proyectar una visión común de la CELAC en diálogos externos.” (CLACSO, 2013: 189).

Como consecuencia de esta Cumbre, se aprobó posteriormente el Plan de Acción de Montego Bay en el marco de una Reunión Ministerial celebrada en diciembre de 2009 en Jamaica. Se aprobaron propuestas concretas para ejecutar los mandatos contenidos en la Declaración de Salvador. Dividieron el plan en las siguientes áreas estratégicas: cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración; crisis financiera internacional; energía; infraestructura; desarrollo social y erradicación del hambre y de la pobreza; seguridad alimentaria y nutricional; desarrollo sostenible; desastres naturales y cambio climático (Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina, 2009).

La constitución oficial de CELAC fue acordada en la denominada Cumbre de la Unidad celebrada en Cancún, México, el 23 y 24 de febrero de 2010. Esta fue realizada en el marco de la XXI Cumbre del Grupo de Río y de la II Cumbre CALC. Dos imperativos de esta Cumbre fueron la democracia y el desarrollo, así como el objetivo de profundizar la integración de la región. Aprobaron la Declaración de Cancún, donde los firmantes afirmaron estar:

“Decididos a construir un espacio común con el propósito de profundizar la integración política, económica, social y cultural de nuestra región y establecer compromisos efectivos de acción conjunta para la promoción del desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe en un marco de unidad, democracia, respeto irrestricto a los derechos humanos, solidaridad, cooperación, complementariedad y concertación política” (Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe, 2010: 1).

Los firmantes también reafirmaron los principios enunciados en la Declaración de Salvador y ahondaron en aspectos similares. Los temas de discusión fueron los siguientes: cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración; crisis financiera internacional; comercio; energía; integración física en infraestructura; ciencia y tecnología; programas sociales y erradicación del hambre y la pobreza; seguridad alimentaria y nutricional; educación, salud y servicios públicos; cultura; migración; género; desarrollo sostenible; cambio climático; desastres naturales; derechos humanos; asuntos de seguridad; drogas; terrorismo; y cooperación sur-sur (sin que esta reemplace a la cooperación Norte-Sur). Asimismo, incorporaron el Plan de Acción de Montego Bay como documento anexo a la Declaración. En la declaración establecen que:

“La paz en nuestra región está profundamente ligada al respeto a los principios de la libre determinación de los pueblos, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza, la igualdad jurídica de los Estados y la cooperación internacional para el desarrollo” (ibíd, p. 13).

La CELAC fue oficialmente creada en Caracas, Venezuela, en el marco de la III Cumbre CALC y de la XXII Cumbre del Grupo de Río. Ésta tuvo lugar el 2 y 3 de diciembre de 2011.⁹⁰ En el marco de esta reunión se aprobó la Declaración de Caracas. En este documento, los Jefes de Estados y de Gobierno afirmaron estar:

“Convencidos de que la unidad e integración política, económica, social y cultural de América Latina y el Caribe constituye, además de una aspiración fundamental de los pueblos aquí representados, una necesidad para enfrentar con éxito los desafíos que se nos presentan como región (...)Decididos a promover y proyectar una voz concertada de América Latina y el Caribe en la discusión de los grandes temas y en el posicionamiento de la región ante acontecimientos relevantes en reuniones y conferencias internacionales de alcance global, así como en la interlocución con otras regiones y países” (Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, 2011a: 2-3).

También reconocieron:

“El derecho que tiene cada nación de construir en paz y libremente su propio sistema político y económico, así como en el marco de las instituciones correspondientes de acuerdo al mandato soberano de su pueblo, los procesos de diálogo, intercambio y negociación política que se activen desde la CELAC deben realizarse tomando en cuenta los siguientes valores y principios comunes: el respeto al Derecho Internacional, la solución pacífica de controversias, la prohibición del uso y de la amenaza del uso de la fuerza, el respeto a la autodeterminación, el respeto a la soberanía, el respeto a la integridad territorial, la no injerencia en los asuntos internos de cada país, la protección y promoción de todos los derechos humanos y de la democracia” (ibíd, pp. 7-8).

En el marco de este encuentro también se aprobó el Plan de Acción de Caracas 2012. Este plan se basa en los principios de flexibilidad y participación voluntaria en las iniciativas (Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, 2011b: 1). El plan designaba mandatos en las siguientes áreas: Crisis Financiera Internacional y la Nueva Arquitectura Financiera; complementariedad y cooperación entre los Mecanismos Regionales y Subregionales de Integración; infraestructura para la integración física del transporte, las Telecomunicaciones y la integración fronteriza; desarrollo Social y erradicación del hambre y la pobreza: ambiente; asistencia Humanitaria; protección al migrante; cultura y

⁹⁰ Inicialmente se había convocado la reunión para julio de 2011, pero fue pospuesta debido a los problemas de salud del presidente de Venezuela, Hugo Chávez.

tecnologías de la información y comunicación. No obstante, todos los aspectos anteriormente señalados, corresponden a una amplia gama de retos que aún deben ser superados en el ámbito de la integración regional. Ante lo expuesto, cabe resaltar:

“Los desafíos que hoy se enfrentan en materia de infraestructura regional son similares a los desafíos que existen a nivel nacional. La inadecuada provisión de infraestructura y servicios, tanto en cantidad como en calidad, es el elemento más evidente. Sin embargo, otros factores, como los asociados a la institucionalidad, el financiamiento y en especial la multiplicidad de visiones sobre la concepción, implementación y fiscalización de las infraestructuras económicas y sus servicios, originan también importantes obstáculos que tienen serias repercusiones sobre el desarrollo económico y social de la región. Por ello, las nuevas iniciativas de integración, como la UNASUR y la CELAC, junto con reconocer los procesos de integración subregional ya iniciados, buscan avanzar en la concertación política regional, sustentada en una visión estratégica de ciertos sectores estructuradores de un desarrollo endógeno. Entre estos, el sector del transporte y particularmente el energético son considerados pilares del nuevo paradigma integracionista y sientan las bases para una coordinación de normativas regionales que favorezcan una plena integración logística, en beneficio de un desarrollo económico y social sostenible para toda la región” (CEPAL, 2014: 85).

Específicamente en cuanto al tema de la complementariedad y cooperación entre los Mecanismos Regionales y Subregionales de Integración, acordaron que el diálogo entre mecanismos regionales y subregionales de integración continuaría estructurado en cuatro grandes ámbitos: económico-comercial; productivo; social e institucional; y cultural (*ibíd*, pp. 5-8). Asimismo, en cuanto a la construcción de una nueva arquitectura financiera, el plan establece la necesidad de:

“Impulsar el rediseño de las instituciones financieras internacionales, basados en el necesario incremento del poder de voz y voto de los países en desarrollo de acuerdo a los postulados de los principios de equidad y solidaridad, que permita la democratización del proceso de toma de decisiones en las mismas, de acuerdo con el peso actual en la economía mundial, así como la eliminación y/o flexibilización de las condicionalidades en el otorgamiento de préstamos fundamentados en las singularidades de cada país en carácter sostenible y en el respeto a su soberanía, independencia y autodeterminación” (*ibíd*, p. 3).

De esta forma, correspondió a Venezuela y Chile—dada su responsabilidad de presidir la CALC en 2011 y 2012—redactar los Estatutos de la CELAC. En la Cumbre de Caracas, se aprobaron los Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC. En este documento se anunció que, en adelante, la CELAC se constituirá en el mecanismo representativo de América Latina y el Caribe.

Asumiré la interlocución en los siguientes foros: Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea; Diálogo Ministerial Institucionalizado entre el Grupo de Río y la Unión Europea; Diálogos que el Grupo de Río haya mantenido con países o grupos de países en el marco de las reuniones que se llevan a cabo al margen de la Asamblea General de Naciones Unidas (Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, 2011c: 15-16). Sin embargo, ante todo lo acontecido es posible destacar que en el origen de la CELAC influyó una convergencia social que le otorga mayor densidad y proyecto de largo plazo a la integración latinoamericana autónoma, la cual pretende superar los conflictos causados por la estrategia neoliberal, aunque incrementa la distancia entre los gobiernos y sus bases sociales, pues la estrategia que algunos movimientos sociales e intelectuales críticos de la región caracterizan como “neodesarrollista”, está siendo actualmente cuestionada por ellos. La Cumbre de los Pueblos, reunida paralelamente a la Cumbre entre la CELAC, (que aparece por primera vez como interlocutor unificado) y la Unión Europea, expresa otro conjunto transversal de desafíos geopolíticos relacionados con la integración autónoma de América Latina (Ruiz Uribe, 2013: 35).

También se acordó que la iniciativa está conformada por los siguientes órganos: Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; Presidencia Pro Témpore; Reunión de Coordinadores Nacionales; Reuniones especializadas; y la Troika (*ibíd*, pp. 2-13). Las decisiones se adoptan por consenso en todas las instancias. La Presidencia Pro Témpore estará asistida por una Troika compuesta por el Estado que ostenta la Presidencia Pro Témpore, por el que le precedió en esa responsabilidad y por el que lo sucederá. A esta le corresponde, además, constituirse como receptora del patrimonio de la Comunidad, así como del proveniente del Grupo de Río y la CALC.

El documento también prevé un Mecanismo de Consulta Urgente para agilizar los pronunciamientos ante hechos de emergencia o imprevistos. Según este:

“La Presidencia Pro Tempore o cualquier Estado miembro, por intermedio de la Presidencia Pro Tempore, podrá proponer un proyecto de declaración o comunicado, el cual será circulado por la Presidencia Pro Tempore a los miembros de la Troika, los cuales emiten una opinión sobre la conveniencia o inconveniencia de dar un pronunciamiento sobre un tema específico. De contar con la opinión favorable de la Troika, el proyecto de declaración o comunicado deberá ser consultado y consensuado con todos los Estados miembros, por medio de los Coordinadores Nacionales, manteniendo en la medida de lo posible, un plazo mínimo de doce horas para las consultas entre la Presidencia Pro Tempore y la Troika y el mismo plazo para las consultas con los Estados miembros. La consulta se efectúa con base en el principio de que

si no se manifiesta dentro del plazo señalado alguna observación u objeción, ello constituye la aprobación tácita de la propuesta” (ibíd, p. 14).

De forma similar también se aprobó una Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).⁹¹ En esta, los firmantes decidieron:

“Adoptar una cláusula de compromiso con la promoción, defensa y protección del Estado de Derecho, del orden democrático, de la soberanía de los pueblos, de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, incluyendo entre otros el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de la persona, el no sometimiento a torturas ni penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, el no ser arbitrariamente detenido, preso o desterrado, ni objeto de ejecuciones sumarias y arbitrarias, de desapariciones forzadas, y la libertad de opinión y expresión” (Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, 2011d: 3).

En caso de ruptura del orden constitucional o del estado de derecho, acordaron que la Presidencia Pro Tempore convocará a una Reunión Extraordinaria de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Miembros, para que con plena participación del Gobierno legítimo afectado decidan adoptar medidas como las siguientes:

“Realizar gestiones diplomáticas en el Estado afectado con el objeto de contribuir a la restitución del proceso político institucional democrático y del Estado de Derecho a la brevedad posible; 2. Suspender al Estado en que se hubiese materializado la ruptura del orden constituido o del Estado de Derecho, del derecho a participar en los distintos órganos e instancias, así como del goce de los derechos y de los beneficios que se derivan de ser miembro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, hasta que el orden constitucional sea restablecido” (ibíd, p. 4).

91 Además de los documentos citados en el texto los Estados miembros aprobaron una serie de comunicados: Comunicado Especial de Solidaridad Con Haití; Comunicado Especial sobre la Coca Originaria y Ancestral, Patrimonio Natural de Bolivia y Perú; Comunicado Especial sobre Compromiso para la Inclusión Social en la CELAC; Comunicado Especial sobre la Declaración del 2013 como el Año Internacional de la Quinua; Comunicado Especial sobre el Problema Mundial de las Drogas; Comunicado Especial sobre la necesidad de poner fin al Bloqueo Económico, Comercial y Financiero de los Estados Unidos contra Cuba; Comunicado Especial sobre la situación de Emergencia Centroamericana debido a las depresiones tropicales; Comunicado Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes; Comunicado Especial sobre Paraguay - País en Desarrollo sin litoral marítimo; Comunicado Especial sobre el Vigésimo Aniversario de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC); Comunicado Especial sobre el respaldo a la estrategia de seguridad de Centroamérica; Comunicado Especial de apoyo a la lucha contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones; Comunicado sobre desarrollo sostenible de los Estados Miembros de la Comunidad de Estados Caribeños (CARICOM); Comunicado Especial sobre la Eliminación Total de las Armas Nucleares; Comunicado Especial contra la Especulación Financiera y la Excesiva Volatilidad de Precios de los Alimentos; y Comunicado Especial sobre Las Islas Malvinas.

La primera Troika fue conformada por Venezuela (país que ejerció la Presidencia Pro Témpore por primera vez en 2011), Chile (que la ejerció en 2012 y Cuba (que la asumió en 2013), celebró su primera reunión el 9 de enero de 2012. Allí, los cancilleres decidieron reforzar el trabajo en cinco áreas: energía, ciencia y tecnología, infraestructura, finanzas y desarrollo social (Diario Nación.cl, 9 de enero de 2012).

6.3 Más allá de las ideologías, un nuevo pragmatismo

Es prematuro realizar un balance sobre los principales alcances y desafíos de esta iniciativa debido a su reciente constitución, aunque podemos intuir cómo podrá ser el panorama. Primero, esta iniciativa refleja cambios importantes en la integración a partir de una ampliación temática y geográfica con respecto a las anteriores experiencias (Romero, 2012). La amplitud temática hace referencia a la superación de la tendencia comercialista y a una búsqueda de que la integración se constituya en un instrumento para conseguir el desarrollo. También se busca la incorporación de concertación política y aspectos sociales y ambientales. Por su parte, la amplitud geográfica es una ventaja con respecto a la fragmentación de la integración que había caracterizado a las anteriores décadas (*ibíd*, pp. 233-236).

Segundo, otra potencialidad está relacionada con la racionalización de las cumbres y acuerdos. El multilateralismo del presente se desarrolla principalmente a través de la Diplomacia de Cumbres tal como vimos en el Capítulo 2. La sobreoferta de mecanismos de integración implica la realización de muchas Cumbres por año y estas implican la adquisición de múltiples compromisos políticos. Darles seguimiento y ejecución representa un desafío importante. CELAC podría disminuir el número de encuentros y llevar a que la mayoría de los compromisos entre gobiernos se asuman bajo su marco (Rojas Aravena *et. al.*, 2012: 32). CELAC recupera a América Latina y el Caribe como plataforma geopolítica general y busca ser paraguas para coordinar los trabajos de demás asociaciones subregionales (Saltalamacchia, 2011: 106).

Tercero, la CELAC evitaría la duplicación de esfuerzos dado que en lugar de varios diálogos simultáneos (y parecidos) en cada una de las iniciativas subregionales, se procuraría que estos diálogos se desarrollen al interior de esta iniciativa macro (Rojas Aravena *et al.*, 2012: 32). Asimismo, y como cuarto alcance, la centralización de las discusiones permitirán la construcción de posiciones latinoamericanas y el fortalecimiento de nuestra región en tanto un solo bloque en las instancias multilaterales globales (*ibíd*, p. 33). La creación de CELAC refleja el compromiso político de las naciones latinoamericanas y caribeñas de construir una agenda común, posiciones compartidas y espacios comunes para beneficio de la región.

Este mecanismo podría atenuar las diferencias entre la América del Norte y la América Latina del Sur. Esto resulta especialmente en el contexto de una bifurcación de caminos que hemos expuesto en los capítulos anteriores. Veíamos que mientras Suramérica se enrubaba más hacia el pos regionalismo con un tinte cada vez más político, México, Centroamérica y el Caribe mantenían su dependencia con respecto a Estados Unidos en el marco del paradigma del nuevo regionalismo (pese a las limitaciones de este). Una relación más cercana entre la América Latina del Norte, el Caribe y la América Latina del Sur puede promocionar y dar mayor peso a iniciativas que algunos grupos de países han venido creando en los últimos años, como por ejemplo el Banco del Sur, el Consejo de Defensa Suramericano, y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) (*ibíd*, p. 33). Ante éste escenario cabe mencionar que la reconfiguración política de Latinoamérica funciona a múltiples velocidades. La región en su conjunto camina hacia nuevos niveles de unidad, los cuales son evidentes principalmente en la búsqueda de autonomía que expresa la CELAC. Paralelamente, la integración suramericana avanza con ritmos acelerados, y abarca campos como la defensa, la cooperación internacional, la consolidación de un sistema financiero y diversas alianzas Sur-Sur. Mientras que México, Centroamérica y el Caribe, así como algunos países del norte andino, oscilan entre un acercamiento voluntario hacia Estados Unidos, que es operado por gobiernos y élites de aquellos países, y los diseños geoestratégicos que impone esa potencia sobre lo que sigue considerando como su tercera frontera, o patio trasero (Ruiz Uribe, 2013: 45).

Estos potenciales alcances nos permiten tener cierto grado de optimismo con respecto al futuro de la integración latinoamericana. Aún así, no podemos perder de vista los siguientes desafíos. Un primer desafío es la heterogeneidad existente en América Latina. Esta se manifiesta, por un lado, en la diversidad de estrategias y modelos de desarrollo nacional. Por otro lado, en la diversidad de estrategias de inserción internacional (Romero, 2012: 236; SELA, 2010: 70). Los países miembros también se diferencian en términos de peso geográfico y geopolítico, sin olvidar el tema de la demografía en sus indicadores económicos y sociales y en los niveles de desarrollo humano. Es así como en términos demográficos es posible destacar que:

“La importancia de la CELAC no solamente radica en las tendencias autonómicas de sus principios sino también en el factor demográfico pues, para el año 2011, de acuerdo con datos del Banco Mundial, el total de población de los 33 países que conforman a esta comunidad, alcanzaba casi los seiscientos millones de habitantes. Los países más poblados de la comunidad son Brasil, México y Colombia. Luego vienen un grupo de países medianos, entre los que se encuentran Argentina, Perú, Venezuela, Ecuador, Chile, y luego los países

con menor población, como Uruguay, Paraguay, Bolivia, así como los países de Centroamérica y del Caribe insular” (CLACSO, 2013: 36).

Asimismo, los indicadores de desarrollo conllevan a una consideración no menos interesante. Lo anterior tomando en cuenta que el factor demográfico contiene un grado importante de incidencia dentro de dicho rubro. Prueba de esto se destaca en la siguiente cita:

“Al diagnóstico comúnmente aceptado sobre la heterogeneidad demográfica de Latinoamérica, se une la heterogeneidad estructural desde el punto de vista de la economía. Ambas heterogeneidades representan desafíos complejos para la integración y la unidad que pueda impulsar la CELAC. En términos de PIB per cápita, entre el más bajo, Haití, y el más alto, Chile, hay casi 25 veces. Indudablemente que la base tanto de México como de Venezuela se sitúa en la renta petrolera, mientras que en otros países del Cono Sur cuentan con una base productiva cada vez más asociada con una reprimarización que hace depender sus economías de la exportación de materias primas sin procesar. No obstante, hay también una creciente heterogeneidad respecto de la diversificación de la base productiva, en los casos de Brasil, México, Argentina y Chile” (Ruiz Uribe, 2013: 37).

Por otra parte, otro factor de vital importancia dentro de los indicadores económicos tiene que ver con el Producto Interno Bruto (PIB). Cabe destacar que CELAC posee un PIB cercano a los 6 billones de dólares, registrando una cifra tres veces por debajo del PIB conjunto registrado por parte de los Estados Unidos y Canadá en 2010. De igual forma, la Unión Europea supera ligeramente el PIB de Estados Unidos y Canadá; sin embargo, CELAC representa en términos económicos un importante mercado para las economías de los países centrales. De esta manera, es posible dilucidar que uno de los problemas internos de la comunidad se encuentra estrechamente relacionado con el carácter individual de los países miembros frente a potencias económicas, considerando ante todo la observancia de las distintas estrategias de acción, así como sus vínculos llevados a cabo por medio de acuerdos económicos (CLACSO, 2013).

Otro aspecto de la heterogeneidad está relacionado con la diversidad ideológica. Ante esto, Francisco Rojas Aravena establece que la polarización de posiciones nos podría llevar a un regionalismo excluyente (Rojas Aravena, 2012e: 64). En este no se incluirían o tomarían en cuenta todas las posiciones y se debilitaría la posibilidad de lograr consensos. De ahí, que el reto sea cómo consolidar la unidad dentro de esta diversidad (Romero 2012: 36). Prueba de lo anterior se evidencia en las proyecciones geopolíticas mostradas por parte de los países que muestran un interés legítimo por ejercer algún tipo de liderazgo en el marco de la CELAC. De esta manera, es posible afirmar que:

“Desde una perspectiva del papel de las semiperiferias en el sistema-mundo, Preciado (2008), define tres características para el caso latinoamericano:

- a) Semiperiferia subordinada al modelo neoliberal ortodoxo, que es encabezada por México y sus aspiraciones geopolíticas de convertirse en una potencia de tipo pivote o bisagra entre el Norte y el Sur.
- b) Semiperiferia postneoliberal, que encabeza Brasil, con sus aspiraciones geopolíticas de convertirse en una potencia regional, con base en la construcción de alianzas Sur-Sur.
- c) Semiperiferia contrahegemónica, liderada por Venezuela, cuyas alianzas con Cuba, Bolivia y Ecuador, nutren un tejido de alianzas Sur-Sur, que cuestiona la hegemonía de Estados Unidos y de los países centrales” (Ruiz Uribe, 2013: 37).

A todo esto, cabe rescatar los contrastes presentes entre alta proporción de población urbana y el alto índice absoluto de población rural característico de los países con mayor población. Uno de estos casos lo constituye Brasil, nación que con más de 30 millones de habitantes en el medio rural, contrasta con los ejemplos de México, más de 20 millones, y Colombia, con los cerca de 11 millones de habitantes rurales. Estos tres países concentran más de la mitad del total de la población rural en toda Latinoamérica, por lo que la geopolítica urbano-rural contenida en el marco de la iniciativa de la CELAC, impone condiciones materiales de primera magnitud, mismas que serán de suma importancia en función de avanzar en términos de integración, al tiempo que ese tejido rural-urbano ofrece una base material contradictoria en un periodo de reprimarización (Ruiz Uribe, 2013).

Es por esto, y por todo lo anteriormente descrito, que para superar la diversidad de visiones y más bien potenciar posiciones comunes, un documento de SELA propone la creación de un mapeo de las distintas posturas nacionales respecto de diversos temas de relevancia global para dirigir el plan de acción de la CELAC. Este mapeo podría incluir: aspectos relacionados con la gestión de la crisis económica mundial, problemáticas relacionadas con el deterioro ambiental y aspectos relacionados con la energía, debate sobre la reforma de las Naciones Unidas y la potencial democratización del Consejo de Seguridad, temas de disputa en el marco de la Ronda de Doha y sobre el funcionamiento general de la OMC, entre otros (SELA, 2010: 76-77).

El segundo desafío está relacionado con el papel que debe asumir Estados Unidos. Por un lado, no se debe perder de vista que este país sigue siendo un actor importante en la región y además mantiene estrechos vínculos con algunos países del Norte de América Latina. En este sentido, Alcides Costa Vaz se pregunta por la factibilidad y utilidad de esta iniciativa. Acepta que es factible pues la creación de esta instancia fue resultado de un proceso construido a lo largo de una década. En relación con su utilidad, afirma que no es lógico suponer que CELAC desplace a la OEA. Dado que este último es el

escenario en que todos los países del hemisferio participen, esta organización debe permanecer como el foro principal de discusión de América (Costa Vaz, 2011). El riesgo de CELAC, según este autor, es caer en el aislamiento de los países de la región y que estos olviden cómo se sigue distribuyendo el poder a nivel mundial. En este sentido afirma que:

“Pese a todos los problemas que posiblemente surjan en el camino, cabe apostar al (tardío) reconocimiento de la necesidad de que América Latina pueda discutir sus propios problemas en sus propias instancias. El desafío es hacerlo sin que esto derive en el aislamiento o plantee dificultades para las relaciones con otros actores, en particular con EE.UU., pero también con Canadá. En otras palabras: si la iniciativa contribuye a lograr una mejor expresión institucional de las demandas, expectativas y necesidades del conjunto de los pueblos de América Latina, si ayuda a mejorar su capacidad de articulación en el marco de la política regional y global, bienvenida sea. No se trata de ignorar la cruda realidad del juego de poder en el escenario regional, sino de intentar cambiar sus términos” (ibíd, p.165).

Una vez que tenemos claro que las relaciones de América Latina con este país se mantendrán, debemos decidir qué tipo de relación queremos construir entre ambos actores. Bien señala Thomas Legler que en ocasiones las posturas de América Latina con respecto a lo que exigen o esperan de EE.UU. resultan ambivalentes. Por un lado, existe un reclamo de conquistar mayor autonomía en la región, pero al mismo tiempo se le exige a Estados Unidos que intervenga o aporte en relación con los problemas latinoamericanos (por ejemplo, durante la crisis de Honduras). Legler explica la situación en duros términos pues establece que América Latina debe superar el “síndrome de víctimas de la dependencia y del paternalismo estadounidense” (Legler, 2011: 40). Otra interrogante es qué unirá ahora a los países latinoamericanos en el medio de su diversidad ideológica. Por mucho tiempo, la meta fue la disminución de la influencia estadounidense. Con ese objetivo logrado, cuáles otros objetivos comparten los países latinoamericanos. De ahí que Legler también se pregunte quién o qué fungiría ahora como elemento adhesivo para la cooperación regional (ibíd, pp. 33-34). En esta misma línea, un tercer desafío está relacionado con los recursos que financiarán a la CELAC. La búsqueda de autonomía por parte de la región implica un sacrificio económico dado que, por ejemplo, Estados Unidos y otros miembros de la OCDE financian a la OEA (ibíd, p. 38).

Un cuarto desafío está relacionado con la dificultad para construir consensos. Pese la voluntad política para concertar visiones, la diversidad ideológica y los bajos niveles de confianza entre los mandatarios podrían dificultar la toma conjunta de decisiones (Rojas Aravena et. al., 2012: 34). El

último desafío está relacionado con el quinto reto: el manejo del tiempo en la política. Los mandatos presidenciales son breves y el cambio en los gobiernos latinoamericanos ha tradicionalmente ido en detrimento de la adopción de políticas de Estado. Las administraciones entrantes procuran diferenciarse de sus antecesores. Este *modus operandi* dificulta la consolidación de un proyecto país en el largo plazo. El reto en CELAC es la construcción de una agenda permanente en el contexto de una superposición de los mandatos presidenciales (*ibíd*, pp. 35-36).

Un sexto desafío—y uno de los más graves—está relacionado con la defensa de la soberanía nacional. Los Estados latinoamericanos se continúan enmarcando bajo la lógica de Westfalia según la cuál no hay orden internacional sin la vigencia del concepto de soberanía nacional (Serbín, 2011: 56). Los principios de soberanía nacional, no intervención, autodeterminación y resolución pacífica de conflictos han caracterizado a la región (*ibíd*, p. 92). La renuencia de los gobiernos a delegar soberanía y autoridad a las organizaciones supranacionales resulta en una “legalización blanda” en los mecanismos (Legler, 2011: 43). Dado que la “defensa de la soberanía” es uno de los principales “peros” por parte de los gobiernos latinoamericanos para apoyar y consolidar los procesos de integración, vale rescatar lo establecido por Narcís Serra. Este afirma que ha habido un cambio en el concepto de soberanía:

“Entendíamos por soberanía la capacidad de impedir que otras naciones conquistaran o intervinieran en los asuntos de una nación determinada. Pero poco a poco nos estamos dando cuenta de que los países que tienen mayor capacidad de influencia internacional, de empujar propuestas en los organismos internacionales y de obtener un mayor respaldo a sus posiciones. Y si la noción de soberanía se está modificando, lo mismo sucede con el concepto de poder. Durante muchos años, poder quería decir fuerza porque era la fuerza la que daba poder. Hoy, el resultado de las intervenciones militares de la mayor potencia mundial señala con rotundidad que el instrumento más importante del poder se ha desplazado de la fuerza a la legitimidad” (Serra, 2012: 57-58).

Con base en lo anterior, cierta cesión de soberanía es necesaria dado que la capacidad de influencia de los países latinoamericanos está supeditada a que estos logren actuar en bloque en la arena internacional. Asimismo, otro riesgo estriba en que la CELAC sucumba ante las tradicionales deficiencias del multilateralismo y la integración latinoamericanas, muchas de las cuales expusimos en el Capítulo anterior. Thomas Legler escribe que futuras investigaciones deberán determinar si estos rasgos son propiamente latinoamericanos o si son debilidades que pueden caracterizar a cualquier

proceso de integración independientemente del contexto. El autor establece sobre el multilateralismo latinoamericano:

“Por un lado, el multilateralismo latinoamericano es predominantemente estatocéntrico; en efecto, está mucho más centrado en el poder ejecutivo y su preferencia por las cumbres presidenciales es evidente. En el mismo tenor, es *pro tempore*, pues, en vez de la creación de secretarías independientes y fuertes, prefiere acuerdos en los que los líderes nacionales se rotan la dirigencia de las organizaciones. También descansa sobre una añosa tradición del multilateralismo defensivo: aquel que lucha por reafirmar la autonomía latinoamericana frente a Estados Unidos; al mismo tiempo, busca defender la prerrogativa soberana y exclusiva de los jefes de Estado y de gobierno de formular la política exterior con respecto a los actores nacionales y extranjeros” (Legler, 2010: 2-3).

Aunado a ello, también retomamos algunas de las deficiencias expuestas por Richard Feinberg. Según este, las deficiencias tradicionales del multilateralismo latinoamericano son las siguientes. Primero, las rivalidades entre los países no permiten el establecimiento de compromisos en el largo plazo. Segundo, los intereses de empresarios, sindicatos, militares en ocasiones se oponen a los acuerdos internacionales que podrían debilitar su control sobre instituciones nacionales. Tercero, las instituciones supranacionales no tienen suficiente autonomía ante la renuencia de los gobiernos de cederles soberanía. Cuarto, las rivalidades entre los países líderes como Argentina, Brasil, México y Venezuela pueden ir en detrimento del multilateralismo. Finalmente, el autor se refiere específicamente a la CELAC. Establece que dado que esta no tendrá un secretariado permanente es poco probable que rivalice con la OEA (Feinberg, 2010: 5-6). Esto último puede denominarse “multilateralismo *pro tempore*”-cuando los Estados miembros se turnan la secretaría o la presidencia por períodos de tiempo. Según Legler:

“Un aspecto positivo de esto es que, en lo individual, los Estados tienen la oportunidad de demostrar su liderazgo, por lo menos durante un tiempo. Además, se evita la conformación de costosas e ineficientes burocracias internacionales. El lado negativo, de este esquema es que, no se obtienen los beneficios de un liderazgo fijo y no se construye una memoria institucional” (Legler, 2010: 5).

Por su parte, Francisco Rojas Aravena asevera que las experiencias más positivas en torno al cumplimiento de las resoluciones de las Cumbres se dan cuando existe una Secretaría Ejecutiva de carácter permanente, aunque sea pequeña. En contraste, las secretarías *pro-tempore* dependen de la capacidad que tenga el Estado que la acoge para generar los recursos técnicos y materiales para impulsar las tareas y del liderazgo que pueda ejercer el país (Rojas Aravena, 2012b: 64). Cabe destacar que CELAC tomó la decisión de analizar

luego de los cuatro primeros años de gestión si continuará con una Secretaría Pro-témpore o si creará una permanente. Preliminarmente Panamá se ofreció como sede permanente para la Secretaría de la CELAC.

Finalmente, cabe destacar que más que ante un multilateralismo global estamos en el momento del multilateralismo regional (CIDOB y FLACSO, 2011). Serra incluso establece que pasamos gradualmente de un mundo de naciones a un mundo de regiones (Serra, 2012). Por su parte, Giovanni Grevi habla de la “interpolaridad”—un concepto que refleja simultáneamente la tendencia a un mundo multipolar en un contexto de progresiva interdependencia (Grevi citado por Serra, 2012: 56-57). De ahí, la necesidad de que CELAC se constituya en la organización multilateral latinoamericana por excelencia. Consideramos que el éxito de esta iniciativa dependerá de su nivel de pragmatismo, concepto al que hicimos referencia en el Capítulo 4. Pese a que cada iniciativa se enmarca dentro de una ideología/visión específica (en este contexto bajo los principios del por regionalismo), esta iniciativa también debe conservar suficiente flexibilidad para adaptarse a un mundo en constante cambio. Asimismo, ante una América Latina tan diversa, CELAC deberá constituirse en un ente suficientemente amplio para que todos los países se sientan representados, y lo suficientemente efectivo para que sus decisiones se cumplan. La cohesión regional y la efectividad dependerán de la capacidad del mecanismo para enfocarse en los puntos y necesidades que los países comparten.

Consideraciones finales

Los principales alcances y retos de CELAC son recientes, menos de un quinquenio. Si bien pueden marcar de manera objetiva un panorama positivo, son importantes también sus desafíos. Coincido con algunos que señala Francisco Rojas Aravena (2012e), como definir cuáles son los bienes públicos, globales y regionales sobre los cuales quiere actuar, como fundamento de la gobernanza global y regional. Constituirse en una comunidad efectiva regional con voz compartida. Construir una mayor interdependencia. Establecer procesos decisores más efectivos e inclusivos. Desarrollar una institucionalidad adecuada. Evitar la duplicación y la superposición de agendas y actividades. Y finalmente, la capacidad de inclusión y de acciones concertadas será lo que determine el éxito del mecanismo. Lo anterior pasa por superar la contradicción de que por un lado la región busque mayor unidad, interdependencia e integración en el discurso, y por el otro lado está la búsqueda de una mayor autonomía y soberanía nacional en temas como los económicos y políticos. Esto se plasma en las palabras del presidente Rafael Correa al definir que la CELAC para Ecuador es un foro de discusión acerca de temas que atañen a la región, pero que en ningún momento puede pretender

suplantar la labor y el papel que desempeña la UNASUR en Suramérica. El debate polarizado en torno al rol de la Alianza del Pacífico –principalmente en lo económico- es la otra cara de la moneda.⁹² Ante estas expresiones vale la pena cuestionarse si CELAC es para algunos presidentes un foro de muy alto nivel donde se planteen y discutan únicamente temas donde ideológicamente haya coincidencias. Esto tensiona el futuro de la integración regional pues delimita claramente posiciones y alianzas en torno a modelos de desarrollo. También pone tirantez a los liderazgos regionales de México y Brasil, uno más liberal y el otro más progresista. Hasta el momento la región ha demostrado ser incapaz de proyectar un proyecto político estratégico que la posicione como actor importante, unido y cohesionado en el escenario internacional. La CELAC es una buena oportunidad para construir soberanía agregada y superar los desafíos de manera asociada. Pero de nuevo, la superposición de agendas puede constituirse en una importante debilidad para el conjunto de los mecanismos de la integración latinoamericana. También su selectividad ideológica puede ser un gran obstáculo. De no lograrse aproximaciones entre los diferentes mecanismos se superpondrán las reuniones ministeriales convocadas por entidades hemisféricas, las iberoamericanas, además de las de SICA, UNASUR y la CELAC. Avanzar en la coordinación y convergencias de las calendarizaciones y las agendas de estas reuniones ministeriales es fundamental para todos. Ello debería ser un incentivo para el conjunto de entidades, aunque en la práctica se pueden evidenciar situaciones de competencia suma cero. Aquí se evidencian de manera palpable las marchas y contra marchas, el tejer y destejer de los procesos integracionistas. Pienso que la evolución y los alcances de la CELAC pueden analizarse de manera efectiva desde la óptica de varias teorías, pero un buen referente es el estudio de Andrew Moravcsik (1993) sobre preferencias y poder en la integración europea desde una aproximación del intergubernamentalismo liberal.

El capítulo siguiente es el de las conclusiones de la investigación. Se plantea la correlación existente entre las transformaciones del sistema internacional y las nuevas tendencias en América Latina. A la luz de los cambios en las relaciones de poder que se mueven hacia un esquema pos-hegemónico que plantea un sistema multipolar en el que todavía no se terminan de decantar las relaciones de poder entre los nuevos y los viejos actores. En esta transición se debilitan las estructuras institucionales globales y regionales que afectan las

92 El presidente Correa ratifica la idea de que la Alianza del Pacífico es un elemento disruptivo en la región al señalar que “hay una restauración conservadora en la región para contrarrestar (...) UNASUR”. Ver “Presidente Correa: La Alianza del Pacífico es parte de la estrategia para contrarrestar la integración en América Latina”, en *Andes*, 06/11/2013.

capacidades de prevención y gestión. La incapacidad de dar repuestas a los desafíos globales se convierte en caldo de cultivo para el fortalecimiento de los nacionalismos, los secesionismos y la polarización, tanto en América Latina como en Europa. Las economías emergentes buscan espacios en algunos casos de forma asociativa, en otros es competitiva. Se reafirma en América Latina el carácter de países de renta media. Los Estados con mayor peso buscan pasar de una incidencia regional a un rol global, como son los casos de México y Brasil. De allí la simplificación del peso de los nuevos liderazgos, que cobran cada vez más importancia en la integración regional por las coincidencias ideológicas entre líderes y que tiende a fragmentar la región. O bien por el pragmatismo para avanzar en la asociación. Es esta tensión la que define el avance o retroceso en los modelos de desarrollo, en las agendas políticas y en los procesos de integración regionales. Se continúa en el nuevo constructo global con el dilema de Penélope en lo que a la integración regional se refiere.

Conclusiones

La integración en América Latina y el Caribe se encuentra en proceso de definiciones. La existencia de distintas propuestas y esquemas de integración en marcha requieren decisiones sobre espacios políticos, económicos y sociales por consolidar. Entre otros, los tratados de libre comercio entre países, los tratados de asociación con Europa, los tratados de libre comercio (TLC) con China, y diversos proyectos de alcance latinoamericano y continental. Al igual que la complementariedad entre las distintas formas de relacionarse de los países de la región. Este es un período de incertidumbres globales, con cada vez más interdependencia. El sistema multipolar es de una alta inestabilidad si no se acompaña de instituciones multilaterales que resuelvan mediante el dialogo y acuerdos los conflictos. En este contexto América Latina también vive transformaciones significativas. Los reajustes de poder y los cambios en el sistema global tienen consecuencias directas en la región. En el equilibrio de fuerzas ya no rige la visión hegemónica de uno sobre las demás, y los espacios que han ido dejando potencias históricas en la región como los Estados Unidos y la Unión Europea, los llenan las nuevas potencias emergentes como China. En este contexto, el principal cambio geopolítico en la región es la emergencia de Brasil como potencia global y regional, y las definiciones de México para afianzar su perfil global. En el ámbito económico la región recobró el camino del crecimiento en la denominada Década Latinoamericana (2003-2013). Cuya abundancia llega a su fin, con la caída de los precios de los commodities y, aunque las tendencias indican que continuará por el camino del crecimiento, éste será a un ritmo menor. La proyección estimada por organismos internacionales como CEPAL, Fondo Monetario y el Banco Mundial es de un 2.2% en el año 2014. En términos generales, los indicadores de nivel de vida en América Latina han mejorado y los países de la región se ubican entre las naciones de desarrollo humano medio y alto, con pocas excepciones. La región también ha demostrado estar en mejores condiciones que otras veces y mejor blindada para enfrentar la crisis financiera internacional. De acuerdo con cifras de la CEPAL (2014), la región ha reducido sus niveles de pobreza a un 27,9% aún en tiempos de crisis. También se ha ampliado el espectro político-ideológico en muchos países sin que ello afecte la voluntad de concertación regional con el lema “Unidad en la Diversidad”, destacado por las y los Presidentes en el contexto de la CELAC. De forma similar a otras regiones del mundo, ha crecido el sentimiento anti-estadounidense, sobre todo en los países de la América del Sur, a pesar de la ausencia y a la manifiesta indiferencia de este actor en la región. En ese espacio se ha expresado con fuerza la visión ideológica de los países miembros del ALBA. Es en este

contexto global y regional que los procesos de integración en América Latina y el Caribe se están desarrollando en diferentes velocidades, con arquitecturas institucionales diversas. Estos procesos y sus definiciones se ligan y articulan a los respectivos sistemas políticos y a las definiciones y acuerdos que en ellos se establecen sobre los modelos de desarrollo y las alianzas políticas que lo sustentan.

La integración se plantea en este trabajo como un proceso gradual, supranacional, que avanza de manera empírica, dinámica y progresiva en la construcción de una región. Una de las variables que cruza de manera transversal la investigación la planteo en el dilema de Penélope, como proceso contradictorio, disyuntivo, de ciclos de expansión y crisis, así como de consensos y disensos que no es puntal de un periodo determinado, y es lo que caracteriza la historia del último medio siglo de los procesos de integración latinoamericana. Otra variable de análisis son los liderazgos regionales de México y Brasil, los claroscuros en sus dinámicas y sus agendas políticas, con viejas fragmentaciones político-ideológicas norte-sur y nuevas fracturas comerciales este-oeste. En los capítulos 1 y 2 se exponen las dinámicas del regionalismo latinoamericano, desde el estructuralismo de los años 50 y 60, al regionalismo abierto de los años 90 y las propuestas a partir del año 2006 que marcan el período de transición a un regionalismo posliberal. Este último plantea la necesidad de que los Estados se conviertan en garantes del desarrollo sustentable, sumando a la agenda de la integración económica y comercial, los temas de cohesión social. Al hacer un análisis de los distintos escenarios de la integración en los capítulos 5 y 6, así como el panorama regional en CELAC, se subraya la heterogeneidad de América Latina y se exponen los factores que determinan el actual paradigma del desarrollo latinoamericano, así como algunos consensos básicos que permiten entender el planteamiento de la región para el desarrollo. Muchas de las propuestas planteadas en la investigación reflejan, a su vez, tendencias cambiantes desde el punto de vista de los enfoques teóricos. Como señalé en el capítulo 1, no hay prácticamente ninguna época que haya dejado de ser objeto de revisión en las investigaciones recientes de la integración multidimensional, y en los nuevos debates en torno al balance del desarrollo. Destacar la mirada comparativa entre ambos procesos ha sido un objetivo central del presente trabajo, lo que refleja no solamente la necesidad de poner logros y fracasos en perspectiva, sino también la necesidad de pensar en América Latina y el Caribe integradas al contexto internacional a lo largo de las últimas décadas.

En mi opinión las circunstancias establecen que los procesos de integración han respondiendo tanto a los cambios en el contexto global, como a las dinámicas intrarregionales, lo que ha dado lugar a una superposición de los

distintos proyectos, organismos y foros, cada uno con diversas dinámicas integracionistas que responden a transformaciones que se han ido desarrollando en la región y sus Estados. En la década de los años ochenta los procesos de integración obedecieron a la lógica de inserción internacional que se concretaba en un modelo de desarrollo estatista de inspiración estructuralista. A comienzos de los noventa, con el surgimiento del denominado regionalismo abierto teorizado desde la CEPAL, se inicia una transformación del mapa de la integración latinoamericana que afectó la composición, las orientaciones y las posiciones estratégicas de los procesos, enfocados a ganar una mayor autonomía y capacidad de negociación, mejorar la inserción en el mercado internacional, y la diversificación de las relaciones externas en busca por reducir las dependencias. Las iniciativas estuvieron centradas básicamente en lo comercial de los tratados de libre comercio y generaron cambios en la dinámica de la integración latinoamericana. De igual forma los intereses de América Latina tienden a converger en la necesidad de generar un mayor peso de la región en el sistema global, pero a la vez los intereses divergen en lo relativo al mantenimiento de áreas de soberanía irrestricta, lo que produce tensiones en procesos de alta complejidad política y de dificultosa articulación. Lo anterior en relación con la integración significa un ciclo constante de avances y retrocesos, de progresos e inmovilismo. A esto último es lo que he denominado como el dilema de Penélope, y que he explicitado en los diferentes capítulos.

Nos encontramos en un momento en el que la región comparte la valorización de la cooperación entre los distintos esquemas subregionales en los temas de la agenda social, robustecer las tareas nacionales del crecimiento y la mejor distribución de las riquezas generadas por el desarrollo. La integridad del Estado se mantiene, no se aceptan secesiones, la democracia formal es la norma, y la región es zona libre de armas atómicas y de destrucción masiva; de minas antipersonales y bombas racimo en el caso centroamericano. Esta es una tendencia que se reafirma, cuya consecuencia es que la región continuará siendo una zona de paz. Los conflictos entre los Estados buscan resolución por la vía judicial en los casos en que no se alcancen acuerdos por medio del diálogo directo. “Nos comprometemos a seguir trabajando para consolidar a América Latina y el Caribe como Zona de Paz, en la cual las diferencias entre las naciones se resuelvan a través del diálogo y la negociación u otras formas de solución pacífica establecidas en el Derecho Internacional” (Declaración de La Habana, II Cumbre CELAC, 2014). La conflictividad en la región tiene un carácter eminentemente intra-estatal, un sello doméstico. El principal problema para la paz y la vida de las personas de América Latina y el Caribe

no proviene de la posibilidad de una guerra entre Estados sino de la violencia en las diferentes sociedades, lo que convierte a la región en una de las más violentas del mundo. Sobre el tema de la Paz regional y la estabilidad en lo referente a la conflictividad interestatal expuestos en el capítulo 2, mis criterios indican que se mantendrán muy bajas las posibilidades de enfrentamientos militares, pero ello no significa la ausencia de conflictividad. Al respecto, cabe destacar el papel de la Corte Internacional de Justicia en la resolución de diferentes contenciosos y diferendos. Ahora bien, las situaciones de tensión pueden emerger en las diversas regiones, como en el caso de Nicaragua y Costa Rica, Argentina y Uruguay, Colombia y Ecuador. Todas estas situaciones de tensión afectan los procesos de integración generando retrocesos en la coordinación política, y las posibilidades de lograr avances sustantivos en relación a los objetivos esenciales de la integración regional. Por otro lado, la violencia que viven muchas de las ciudades de América Latina y el Caribe, también impactan en las tendencias hacia la integración al colocar el interés básico en esta materia en el ámbito local y no en la coordinación de acciones subregionales, regionales y globales. Esto dificulta la coordinación de acciones y desarrollar circunstancias y contextos que permitan acciones convergentes y concertadas.

La desigualdad es el otro problema y el gran desafío de América Latina y el Caribe. Las sociedades están fragmentadas a causa de la alta inequidad, no es la región más pobre, pero sí es la más desigual. Los retos del combate a la pobreza y la igualación de oportunidades de las poblaciones pobres siguen expresando en la región un desaprovechamiento del recurso más importante que tienen los países: su gente. Esto contraviene tanto imperativos éticos como la racionalidad económica. La exclusión de las mujeres, jóvenes, niños, niñas, grupos de tercera edad, afro-descendientes y pueblos originarios incrementan las desigualdades y la polarización social que conforman una nueva configuración de incluidos y excluidos, situaciones de alta inequidad que generan desafección ciudadana frente al Estado de derecho y la democracia. Esta dinámica perversa, en mi criterio, genera círculos viciosos muy peligrosos al conectarse los vínculos entre la desigualdad, la violencia y la corrupción que crean oportunidades cada vez mayores para el crimen organizado transnacional como lo analizo en el capítulo 5. El Estado-Nación ha quedado pequeño para solucionar muchos de los problemas que están planteados y, además, se muestra demasiado rígido para poder controlar los flujos globales de poder y de dinero. La globalización de la economía pone en duda el concepto mismo de economía nacional, siendo esa una de las más importantes causas de la quiebra del Estado del Bienestar. Hoy los Estados ya no son soberanos para

determinar las políticas sociales y económicas y se muestran incapaces no sólo de controlar los flujos financieros, verdaderas fuentes de poder, sino también los flujos de información, o la economía criminal y el terrorismo internacional como lo plantean Manuel Castells y Roberto Laserna (1989). Los países por sí mismos, aún los más poderosos, no pueden hacer frente a las nuevas amenazas globales como pandemias, crimen organizado, cambio climático, etc., que generan nuevos riesgos globales y regionales y exigen una mirada compartida que requiere cooperación y asociación para enfrentarlos como lo sugiere Francisco Rojas Aravena (2004).

Existen nuevas fracturas enmarcadas en viejas divisiones regionales que ahondan las diferencias entre las subregiones: una norte-sur y otra este-oeste. Los países de la América Latina del Norte estrechamente ligada a los Estados Unidos por el comercio, las inversiones y las migraciones, con economías más abiertas y diversificadas que, comercialmente, miran también hacia el Pacífico; y la América Latina del Sur, con economías más cerradas y proteccionistas, que afianza su comercio e inversión a través de commodities, y miran primordialmente hacia el Atlántico. En mi análisis la distancia entre la retórica y las decisiones y los caminos efectivos para la integración, como lo desarrollo en el capítulo 5, conllevan una serie de escenarios diversos. Cubren desde un mayor fraccionamiento debido a las ideologías y diferencias bilaterales en temas comerciales y fronterizos, con procesos más pragmáticos que permitan avanzar en temas puntuales y en áreas de interés común. El discurso de la integración se apoya en las buenas intenciones de concertar la agenda internacional para dar respuestas coordinadas a actores estatales y no estatales. A los desafíos emergentes, a que los procesos de integración subregionales no se superpongan entre sí y generen desarrollo en los ámbitos nacionales y regionales. Y a la unificación en la heterogeneidad regional, en el seno de CELAC, que den vida al ideal de Bolívar, San Martín, Sucre, O'Higgins, Juárez, Martí y del Valle, de la Patria Grande. Mientras que la realidad de la integración es la continuidad de marchas y contramarchas, de ciclos de expansión y crisis, tejiendo y destejiendo acuerdos. En estas circunstancias las paradojas de la integración regional tienden a mantenerse y hasta profundizarse. Mientras no se generen mecanismos de inclusión, igualación de derechos, distribución de la riqueza y acceso a las oportunidades a través de una infraestructura que integre los territorios, a la vez que aumente la capacidad de los países para satisfacer las necesidades de bienestar de su ciudadanía. Mientras no logren disminuirse las asimetrías a lo interno de los países y entre los países de la región, el desarrollo y la integración seguirán siendo aspiraciones. Por ello, como lo expongo en el capítulo 2, hay más democracia, pero con un mayor desencanto de la ciudadanía. Hay más crecimiento del comercio, pero con

menos integración. Se da un mayor crecimiento económico, pero generando mayores desigualdades. Sigue la retórica integracionista, pero con acciones que conducen a la fragmentación. Se expresa un discurso cooperativo en los foros de la integración, pero con escalamiento de tensiones con nuevas fracturas. Y los diseños institucionales continúan siendo complejos, con debilidades estructurales.

El dilema de Penélope en la integración regional

El análisis de los procesos de integración desarrollados en América Latina y el Caribe estudiados en los capítulos 3, 4 y 5, evidencia una historia de oscilaciones con diferentes etapas de expansión y retracción, auge y crisis, progreso y estancamiento. En cada ciclo o etapa se ejecutan por parte de los actores gubernamentales y privados acciones y políticas que responden a las transformaciones globales, a los cambios en el sistema internacional. También a los cambios en los sistemas políticos de la región y de cada país, y a las propuestas y normativas de vinculación económicas y comerciales en escenarios de grandes vaivenes económicos. Existen procesos paralelos entre la concertación y la integración regional y los procesos económicos al responder ambos a períodos de progreso. Seguidos por otros de relativos estancamientos o de retrocesos, de ciclos de inestabilidad institucional y fases de grandes cambios en los modelos de desarrollo. En esta mirada retrospectiva analizo, en los capítulos 1 y 2, las teorías, tendencias, propuestas, y marcos institucionales de la integración regional que abarcan proyectos de larga data, así como los de más reciente constitución y desarrollo. Si bien la propensión a la integración es algo manifiesto, el nuevo contexto regional genera procesos simultáneos que tienden a la integración vía una importante cantidad de iniciativas de carácter regional y subregional. Y a la fragmentación por visiones y propuestas político-comerciales impulsadas en algunos países de la región contrarias a las de otros. Esta disyuntiva que he denominado el dilema de Penélope, marca la historia de la integración y la historia del desarrollo latinoamericano, con marchas generadoras de oportunidades al reconocer la diversidad y la pluralidad de una región heterogénea. Pero también con las contramarchas que dificultan poder dar el salto cualitativo en la búsqueda de la unidad regional en un período marcado por la tendencia mundial de conformación de mega-regiones. Mi estudio comprueba las tendencias de fragmentación en torno a varias Américas Latinas en una visión norte-sur y otra este-oeste. O en conglomerados subregionales, donde la evidencia empírica apoya la afirmación de ser un subsistema regional poco cohesionado dentro del sistema global, que busca un orden mundial como una quimera ante la anarquía y la falta de reglas.

A pesar del consenso general de actores políticos, económicos y sociales de reconocer las bondades, beneficios y ventajas de la integración, el avance de estos procesos continúa enfrentando una serie de obstáculos. Éstos van desde la sobreoferta de propuestas, la lógica estadocéntrica, el hiperpresidencialismo, la construcción de una perspectiva tendiente a la hegemonía por parte de los dos actores principales de la integración México y Brasil. Además del conjunto de propuestas esbozadas por Venezuela a través del ALBA, que también pretenden una cierta primacía, lo cual se contextualiza en las discusiones planteadas sobre un nuevo paradigma de desarrollo y las opciones de integración, analizados en los capítulos 2 y 5. Viejos debates reaparecen en dos aproximaciones conceptuales que fragmentan a la región políticamente e ideológicamente en la América Latina del Norte y la América Latina del Sur. Y en una ruptura económica y comercial de los países de la costa del Pacífico y los países del Atlántico. Por otro lado, surgen expectativas de reagrupamientos y cohesión global para toda la región con CELAC. En la América Latina del Norte se enfatiza de manera más técnica que la globalización es un hecho irremediable donde se debe privilegiar la inserción competitiva de los Estados sobre cualquier otro objetivo, y un instrumento esencial para conseguirla es a través de los Tratado de Libre Comercio (TLC). Este enfoque ha sido impulsado por once países que han firmado acuerdos de libre comercio en Estados Unidos. Son básicamente los países del área Pacífico: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Colombia, Perú y Chile. Gobiernos que, en mi opinión, podrían definirse como socialistas modernos o variantes socialdemócratas más conservadoras, que si bien fueron electos con discursos más cuestionadores de las políticas neoliberales, a la hora de gobernar ejercen un continuismo de muchas de esas políticas económicas, pero con diferencias claras en lo referido al combate de la pobreza. Esta tendencia sugiere que la integración regional debe generar estímulos de competitividad y liberalización comercial en la región. Ésta debe ser concebida como instrumento que contribuya a mejorar la inserción nacional y regional en la economía mundial, mientras que intensifica los vínculos comerciales, financieros y de inversiones con los grandes centros económicos internacionales. La segunda aproximación, la de la América Latina del Sur, es más proteccionista, nacionalista y autárquica. Con siete países reunidos en torno al MERCOSUR, al ALBA, y primordialmente a los del área Atlántico: Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Ecuador. En mi análisis, el debate político, económico, social y cultural en relación con la globalización y sus efectos sociales se sustenta en el dilema concentración o equidad y cuestiona frontalmente la tesis comercial neoliberal. Quienes la sostienen han formulado propuestas cualitativamente

diferentes tanto desde el punto de vista económico, como también desde la perspectiva política y hasta ética. Sus tesis forman parte de una lucha de ideas que propone una integración alternativa, excluyente de los Estados Unidos y Canadá, a la vez que endógena, proteccionista y más burocrática. Ambas aproximaciones se sustentan en temas alrededor de los cuales giró el enfrentamiento teórico sobre el desarrollo durante la segunda mitad del siglo XX y que aparecen en la actualidad desbordados por el surgimiento de los nuevos problemas transnacionales. Como el crimen organizado, el cambio climático, la crisis financiera y las pandemias y los relacionados con el mejoramiento de la calidad de vida en condiciones de libertad, democracia, el desarrollo humano sostenible, la importancia de la participación ciudadana, la igualación de derechos y la cohesión social, en el contexto regional global de democracias (al menos electorales) afianzadas.

Los procesos de integración en la región toman fuerza en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial a partir de los postulados estructuralistas de la Comisión Económica de América Latina (CEPAL) en el contexto del denominado desarrollo endógeno o crecimiento hacia adentro, y en la lógica de un sistema internacional definido como de centro-periferia, que abordé en el capítulo 1. En este período se crean el Mercado Común Centroamericano (1960), el Pacto Andino (1969) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1960). No obstante ello, la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas y caribeñas ante las fluctuaciones económicas mundiales del período ponen en evidencia las debilidades del modelo autónomo (1960-1980). Especialmente en el hecho de que los países de la región no tenían la capacidad de abastecerse únicamente de sus propios productos y bienes, lo que hizo necesario el intercambio con otras naciones fuera de la región. Esto termina por decantar en la configuración de una nueva propuesta la del crecimiento hacia afuera estructurada en un modelo de regionalismo abierto (1980-1990) basado en la suscripción de acuerdos de libre comercio con socios regionales y extra regionales. Lo anterior incide en la conformación de mega acuerdos o bloques comerciales en algunos casos de gran tamaño donde Estados Unidos tiene históricamente un papel protagónico hasta finales de la Guerra Fría con el énfasis puesto esencialmente en los aspectos políticos y económicos. El contexto interno de la región en este período es de guerra en Centroamérica, de gobiernos militares y autoritarios, solo con la excepción de Costa Rica, y donde los procesos de integración pierden su dinamismo. Esto cambia con los Acuerdos de Paz en Centroamérica que fueron parte de los cambios globales del fin de la Guerra Fría. En el sur predominaban los procesos de redemocratización con el fin de las dictaduras militares.

Con el fin del bipolarismo de la Guerra Fría se inicia un nuevo regionalismo signado por una fuerte hegemonía estadounidense (1990-2005) donde se avanza hacia una apertura global, aparecen nuevos actores económicos y de la sociedad civil, y se incrementan los flujos financieros de mercancías. En este contexto se propone, en 1994, la creación de una gran área de libre comercio en las Américas (ALCA). Desde el punto de vista del desarrollo, el modelo neoliberal y las políticas del Consenso de Washington fueron dominantes, privilegiando la apertura económica, la diversificación de mercados y la expansión comercial. En la atracción de la inversión extranjera directa, en la reducción del ámbito de acción y regulación de los Estados, en apertura o privatización de empresas públicas y en una política macroeconómica centrada en obtener la estabilidad y controlar la inflación. Con el fracaso del ALCA, y el hecho que las políticas económicas implementadas no fueron tan exitosas como se esperaban⁹³, sobreviene el cuestionamiento del modelo por sus efectos sociales negativos. Esto hace que se replanteen los debates en torno al papel del Estado en la búsqueda del desarrollo. En este período se produce un debilitamiento de la relación América Latina –Estados Unidos que se expresa además en el impasse de la Organización de Estados Americanos (OEA). Se fortalece un panorama regional de nacionalismos, nuevos actores y países emergentes, no sólo en aspectos económicos y comerciales, también por una convergencia a nivel político. Este regionalismo posliberal (2008-presente) propone una nueva agenda de desarrollo con especial énfasis en iniciativas intergubernamentales que buscan mantener el crecimiento económico y la productividad, pero priorizando políticas públicas universales en temas sociales de equidad y combate a la pobreza. Es una propuesta que promulga mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías entre los países y a lo interno de éstos, así como la vinculación de la integración regional con la reducción de la pobreza y las desigualdades. En este contexto multipolar, multilateral y de transición que aún no termina de decantarse, aparecen nuevos mecanismos y foros de cooperación, concertación e integración con una fuerte impronta regional como UNASUR (2000) ALBA (2001) y CELAC (2010).

Ahora bien, a pesar de las flaquezas que muestran los procesos de integración, las segmentaciones que establecen diferencias entre las subregiones norte-sur y este-oeste, no se puede obviar el comportamiento dinamizador que durante casi un siglo se ha generado con el desarrollo de vigorosas iniciativas y acuerdos. Estos favorecen oportunidades para los países de la región en una serie de nuevas propuestas tendientes a la conformación de acuerdos de libre

93 En el intergubernalismo institucional, teoría asociada al Realismo y al Liberalismo, Robert Keohane y Stanley Hoffmann (1991) señalan que los Estados son actores cruciales en la política mundial, entre otras razones, por su capacidad de cooperar.

comercio, uniones aduaneras o sistemas de integración amplios, orientados hacia la conformación de comunidades comerciales-económicas y políticas subregionales. Los procesos de integración, sean de mayor o menor profundidad, tienen como base el establecimiento de reglas comunes. Sin embargo, las diferencias de tamaño, potencial y nivel de desarrollo de los países miembros de los distintos esquemas determinan la capacidad que cada Estado tiene de aprovechar los beneficios y los tratos preferenciales negociados.

Uno de los mayores desafíos que enfrenta la integración es lograr superar la dicotomía entre la retórica de los discursos que convocan el sentir de la Patria Grande, y la realidad de poder convertirse en un proyecto básico más amplio. Que busque consensos de largo plazo, establezca una visión más latinoamericana, con sociedades menos fragmentadas, con la voluntad política de fortalecer la institucionalidad de la integración y se afiance la supranacionalidad en un espacio comunitario que establezca vínculos entre el desarrollo económico y la cohesión social. Esto plantea la idea de fortalecer la integración a través del multilateralismo en función de evolucionar más allá de los primeros modelos integracionistas cuyas propuestas se basaron exclusivamente en fomentar uniones económicas y relaciones comerciales estables. De ahí la lógica de conformar una nueva concertación en los temas de cohesión social y la superación de los nuevos desafíos que emanan de las crisis globales. Por medio de sistemas coordinados que den respuestas eficaces por parte de los Estados para blindar a la región latinoamericana contra las amenazas transnacionales que afectan su desenvolvimiento. Mi análisis indica que el multilateralismo latinoamericano se constituye y se desarrolla por un conjunto de procesos de diálogo político, intercambios comerciales, esquemas de cooperación regional y subregional que, tanto de manera formal como informal, realizan los Estados del área. Con formatos disímiles que se expresan por medio de mecanismos altamente institucionalizados y en procedimientos *ad hoc*. Sin embargo, esta evolución no ha tenido como resultado un fortalecimiento del multilateralismo en términos globales. Más bien ha producido un desequilibrio creciente entre los procesos de tipo político, propios de la diplomacia tradicional y de la diplomacia de tipo Parlamentaria, con las nuevas formas de diálogo y espacios creados para este nuevo tipo de diplomacia, grupos *ad hoc*, con características de la Diplomacia Presidencial en las negociaciones comerciales, que se han generalizado. Así como con la emergencia de los temas ambientales y transnacionales se refuerza esta perspectiva no institucionalizada, o que se desarrolla fuera de los marcos, parámetros y misiones que le dieron origen. El multilateralismo resurge como una de las últimas oportunidades para que los países y regiones de menor desarrollo puedan buscar y recuperar espacios de

negociación frente a los actores más poderosos del sistema mundial. Lo que se vuelve todavía más crítico en temas que demandan una acción planetaria, donde se establezca una corresponsabilidad diferenciada entre los distintos actores en concordancia con sus capacidades y poder, en la construcción de Bienes Públicos Internacionales (BPI) que posibilite superar los grandes desafíos y amenazas emergentes en el sistema global.

Estos períodos de expansión y crisis de los procesos han sido escenario de la creación y disolución, de la fundación y refundación de múltiples iniciativas integracionistas. Aquellas que han permanecido se han ajustado a un sistema internacional en constante cambio y obedecen coyunturalmente a los distintos modelos de desarrollo aplicados en diferentes etapas de la historia económica de la región. En esta arquitectura flexible de la integración desarrollada en los capítulos 3 y 4, encontramos proyectos de carácter hemisférico, regional y subregional cruzados por un enjambre de Cumbres Presidenciales. Que van desde lo transregional (Cumbre de las Américas, Cumbre Unión Europea-América Latina, Cumbre Iberoamericana, Cumbre Asa (África), Cumbre ASPA (países Árabes), y el Foro APEC. A los espacios regionales globales (CELAC). A las cumbres macro-regionales (Proyecto Mesoamérica, Alianza del Pacífico, Petrocaribe, UNASUR, ALBA, AEC). Y las cumbres subregionales (MERCOSUR, SICA, OTCA, CAN y CARICOM). Muchas de estas iniciativas tienen un origen estrictamente político y se han constituido como espacios más pragmáticos y flexibles de diálogo, como lo fue el Grupo de Río (1990-2010) y los casos del SICA (1990), UNASUR (2000) y CELAC (2010). Por otro lado, están los mecanismos de cooperación que responden a un determinado conjunto de creencias y buscan agruparse en grupos específicos con base en objetivos comunes definidos por la ideología a las que responden, como ALBA (2004) AEC (1994) y OTCA (1978).

En la dinámica de la asociación comparto con Arthur Stein (1990), Robert Keohane (1993) y Joseph Grieco (1995), que las naciones cooperan producto de los intereses y las oportunidades que se generan por acciones propias, o por determinados cambios en el sistema internacional, lo que produce ciclos de expansión en los procesos de integración. De igual manera es en los desencuentros ideológicos que se plantean los ciclos de crisis y fragmentación. Estas contradicciones que se encuentran entre el discurso que convoca a una mayor convergencia de la región y la realidad de los diferentes procesos de integración que tienden a la fragmentación, es lo que genera el déficit de certidumbre que propicia las marchas y contra marchas de la integración regional. En el capítulo 5 planteo que el fraccionamiento es lo que caracteriza en la actualidad las relaciones políticas y comerciales en América Latina.

Con debilidades en los procesos de integración que inhiben en ciertos temas dar pasos sustantivos hacia una etapa de mayor interdependencia y cohesión para conformar una comunidad efectiva. Esta situación define a la región con características positivas de ser una zona de paz, un territorio democrático, con crecimiento económico moderado luego de la bonanza de la década pasada y una creciente inserción internacional. Pero también con características negativas como ser la región más desigual del mundo, con profundos grados de pobreza y con altos índices de violencia.

Los desafíos a la luz de la historia

Los procesos de integración regional se enfrentan con varias contradicciones que pesan en sus discursos, acciones y realidades. Mi estudio posibilita afirmar que una primera contradicción está en el hecho de que América Latina es hoy una región democrática, sin embargo se percibe una tendencia de la ciudadanía a sentirse progresivamente más alejada de los políticos y la política. En esencia hay más democracia, pero una parte cada vez mayor de la población cuestiona su capacidad de mejorar sus condiciones de vida. Este creciente descontento con la clase política e incluso con el sistema democrático, viene a ser producto de años de rezago en derechos económicos, sociales y culturales de grandes mayorías. Lo que a su vez explica el surgimiento de una serie de “nuevos” liderazgos y movimientos político-sociales y nacionalistas que se manifiestan en el mapa político de la región. Una segunda contradicción está en el mayor crecimiento económico y un aumento del comercio. No obstante esto no se refleja en una integración efectiva. Comercialmente el panorama regional proyecta un escenario positivo a pesar de la desaceleración que vive la región luego del crecimiento de la denominada Década Latinoamericana (2003-2013). Cabe destacar que el ámbito económico tiene su propia dinámica que va más allá de los propios Estados. La dinámica de la empresa privada, lo que CEPAL llama “integración real”, es una integración no oficial que se da en el ámbito del mercado donde se han desarrollado procesos que poseen mucha intensidad. En ocasiones pareciera que la noción de integración regional se reduce más que todo a objetivos de liberalización comercial con intereses nacionales muy marcados, en detrimento de esfuerzos que definan una estrategia de profundización y ampliación de la integración en un sentido amplio.

Lo que en simple teoría económica es la forma más sencilla de integración, ha llevado más bien a crear grandes escisiones no sólo dentro de los bloques regionales, sino a lo interno de muchos países que no han logrado conciliar posiciones en temas como los tratados de libre comercio y, más en general, sobre las formas de inserción en la globalización. Mi análisis continúa con

otra contradicción, que habiendo más crecimiento económico los niveles de desigualdad son mayores. Aunque se han llevado a cabo reformas económicas en la región, éstas no han sido todo lo exitosas que se esperaban. Los principales problemas de América Latina siguen siendo la pobreza y la desigualdad. Indicadores de CEPAL señalan que 164 millones de personas son pobres a pesar de los importantes esfuerzos realizados para disminuirla. Las consecuencias políticas, sociales y económicas de las últimas dos décadas de desarrollo son bastante dispares y los niveles de desigualdad son de los más elevados en el mundo. Esto obliga, en mi opinión, a definir una estrategia de profundización y ampliación de la integración que abarque los ámbitos económicos y sociales. Que busque iniciativas de desarrollo que se traduzcan en menores desigualdades, lo que al mismo tiempo consolidará y fortalecerá la misma integración regional. Una cuarta contradicción se encuentra en el discurso integracionista con acciones que fragmentan. Los Estados nacionales siguen operando en lo que toca a la integración, con los mismos papeles que tenían en el siglo XIX. Ha costado mucho vencer la noción del Estado Nacional con una herencia colonial autoritaria y con reminiscencias autárquicas. La delegación de poder a instituciones suprarregionales ha sido insuficiente, o casi nula, en temas de soberanía, autonomía y la no intervención. Este trabajo muestra que ningún Estado, ni siquiera los más débiles, están por abandonar y conceder, sin compensaciones, sus capacidades de decisión soberana. A pesar de que todos, incluidos los más poderosos, reconocen la necesidad de concordar y articular políticas que se verían expresadas en normas y regímenes internacionales vinculantes, y en la construcción de bienes públicos internacionales. Existe una falta de voluntad política para llevarlas a cabo. Los intereses políticos nacionales se imponen al discurso integracionista y a la capacidad de acción colectiva multilateral, con lo cual se afecta lo esencial del porque las naciones cooperan, con un análisis divergente de las circunstancias y la primacía de intereses parroquiales contrarios a la interdependencia. Lograr un cambio en estas tendencias es esencial para lograr avances y progresos en los procesos de integración regional. Ahora bien, como destaco a lo largo de esta investigación, en América Latina se expresa una constante voluntad política de promover espacios de concertación. Instancias que permitan hacer frente a los desafíos de la globalización y de las interdependencias asimétricas. Se tiende a avanzar a través de políticas por ensayo y error que tienden a multiplicar los espacios y las instancias de interlocución e integración. Cada instancia creada responde a un ciclo específico que coloca énfasis en un aspecto dejando atrás otros, que van generando una superposición con respecto a las anteriores pues no se toman decisiones efectivas para eliminarlas.

América Latina alcanzó la democracia funcional, sin lograr simultáneamente mejorar la gobernabilidad democrática.⁹⁴ Los debates en torno a las realizaciones de la democracia son de larga data y no son exclusivos para América Latina. Aunque en la actualidad el sistema democrático sigue siendo el más extendido en el mundo, mis estudios plantean dudas sobre su capacidad para cubrir las exigencias de representatividad de la ciudadanía y de cohesión social. Aún ahora, cuando se habla de democracia, por lo general se utiliza como punto de referencia el modelo de democracia liberal representativa. Consolidado esencialmente en la democracia electoral, ha significado un avance político importante en la historia de la humanidad, pero demuestra tener puntos vulnerables que producen déficit democráticos. Estos pueden señalarse en dos áreas específicas para nuestra región: una primera relacionada con un mayor descontento con la dirigencia política, e incluso con el sistema democrático. Y la segunda tiene que ver más con los derechos económicos, sociales y culturales que siguen estando rezagados en muchas de las sociedades latinoamericanas pese al fortalecimiento del sistema político. A su vez, este descontento con el *status quo* tuvo una doble manifestación. Por un lado logrando que partidos políticos y coaliciones de izquierda o centro izquierda accedieran mayoritariamente al poder en los procesos electorales que se dieron al inicio del año 2005 y continuaron en el período electoral de 2014. Y por otro, ha venido a ser caldo de cultivo para que resurja vigorosamente el modelo político del populismo, o neopopulismo, cuya elaboración es un aporte verdaderamente latinoamericano al estudio de las Ciencias Políticas.⁹⁵ Este modelo propicia una serie de nuevos liderazgos que comparten algunos rasgos en sus discursos tanto nacionalistas como de confrontación con los Estados Unidos. Pertenecen a una gama de diferentes movimientos sociales que van desde el indigenismo de Evo Morales en Bolivia, al peronismo de Néstor y Cristina Kirchner en Argentina, el caudillismo de Rafael Correa en Ecuador, Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela, y Daniel Ortega en

94 Patricio Silva y Francisco Rojas Aravena sostienen que la gobernabilidad democrática es un proceso permanente que no logra terminar de consolidarse, entre otros factores, porque debe existir por parte de las autoridades una demostración de ser capaces de lidiar de manera adecuada con las demandas económicas, políticas y sociales que se generan en el seno de las sociedades. “*Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina: Las dimensiones macro, meso y micro*”. FLACSO, 2013 pp.1-16.

95 Para Carlos Malamud éste es uno de los fenómenos de las ciencias sociales que, por contar con tantas definiciones como terrorismo, complejiza la tarea de definirlo. Va de la extrema derecha a la extrema izquierda, tiene manifestaciones de diversos tipos y un largo recorrido histórico. Por ejemplo, los populistas rusos o los populistas de Estados Unidos de fines del siglo XIX, marcaron algunas tendencias, pero no son las únicas que podemos encontrar en el fenómeno, de ahí su dificultad para la definición. Carlos Malamud, *Populismos latinoamericanos. Los tópicos de ayer, de hoy y de siempre*. Editorial Paraninfo, Madrid, 2010.

Nicaragua. Una particularidad que tiene este modelo nacional y popular es que camina de manera ambigua, por sus formas autoritarias de expresión en torno a la democracia como régimen político de gobierno (Malamud, 2010). Otra característica que lo define es la forma en que fue constituido alrededor de los años 30 y 40, como un arreglo institucional basado en alianzas sociales entre sectores populares y medios alrededor del Estado. Y fue esa alianza, que tuvo aspectos democratizadores y de modernización, lo que permitió en aquellos años la incorporación de nuevos sectores sociales a los procesos de industrialización en países como Argentina, Brasil y México.⁹⁶ La otra cara de la moneda son los liderazgos surgidos de los partidos políticos y las coaliciones de izquierda con Michelle Bachelet en Chile, José Mujica y Tabaré Vázquez en Uruguay, Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil. Sus agendas se caracterizan por ser más abiertas y modernizadoras, por sostener el crecimiento económico heredado de sus antecesores, pero con fuertes políticas sociales en educación, salud, vivienda y combate a la pobreza, y por mantener un diálogo más fluido y menos ideologizado con los Estados Unidos.

Ahora bien, cuando analizo los grados de coherencia de las distintas prácticas y procesos de integración, así como el peso de los múltiples factores que las explican, me obliga a examinar la forma en que se perciben y se manifiestan los distintos intereses nacionales. A determinar el reconocimiento de las experiencias pasadas y a evaluar otras experiencias y procesos fuera de la región. La agregación y la complementariedad de intereses son cruciales, no hay modelos globales para la integración. Lo que existen son experiencias surgidas de circunstancias y coyunturas específicas que hacen que la integración se mire no como un fin, sino como un medio. Una herramienta para impulsar el desarrollo de los países al sumar esfuerzos nacionales en uno regional y aumentar la capacidad del Estado Nacional para satisfacer necesidades y aumentar oportunidades para la ciudadanía. La forma en que se valoren estas experiencias y las decisiones que se constituyan de ellas afectan las oportunidades de cooperación, complementación e integración. Tienen un impacto en las agendas y en las estrategias nacionales y sus liderazgos. Al evaluar los resultados del último medio siglo, concluyo que este muestra un balance de la integración que es optimista y a la vez poco favorable. Se

96 Ignacio Walker sostiene que mientras el principal dilema que enfrenta la región en el contexto más amplio de la globalización es el de inclusión y exclusión social, así como en los años sesenta y comienzos de los setenta, el dilema fue entre reforma o revolución, y en los años ochenta y noventa el de dictadura o democracia. El verdadero dilema que enfrenta América Latina en la actualidad es el referido a democracia o populismo, y que este último, neopopulismo, a diferencia del viejo populismo de los años treinta y cuarenta, aparece como uno de los principales obstáculos para la región en términos de democratización y de modernización. Publicado como *"Democracia en América Latina"*, en la revista *Foreign Affaire en Español*, Abril-Junio 2006.

constata un desorden en las prácticas y los procesos, una superposición de iniciativas con arquitecturas institucionales débiles y diversas. Los avances en la integración física, de infraestructura, de energía y de cooperación para un comercio e inversión son aún reducidos. Esto debilita las asociaciones y espacios estratégicos en lo político, así como en la concertación política. El escenario de la integración se caracteriza por las crisis, la incertidumbre y cierta confusión respecto a su futuro, expresado en lo que he denominado como el dilema de Penélope. Sobran los discursos que rescatan la importancia de la asociación y la cooperación, pero simultáneamente escalan las diferencias ideológicas y diferendos fronterizos que afectan dos de los nudos más sensibles del imaginario latinoamericano. La coyuntura por la que atraviesan los procesos de integración, hace que los modelos vivan un proceso de cambio permanente. Mientras se suman nuevos miembros a los distintos bloques, algunos de los antiguos reingresan, y otros abandonan los procesos en favor de la comunidad o de intereses políticos y económicos individuales. La reconfiguración de las relaciones en la economía global incide de manera directa sobre la integración latinoamericana. Manifestándose en demandas sociales y en la exigencia de políticas de menor ortodoxia económica implementadas en el contexto del regionalismo abierto. Una clara muestra de esto se vivió en la IV Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata en el 2005, donde se puso en evidencia la fragmentación regional. Entre otras cosas, causada por liderazgos que estimulaban las diferencias y la polarización entre los presidentes de la región. Desde la perspectiva política sigue la división en cuanto a la forma de enfrentar los nuevos desafíos y el desgarramiento del Consenso de Washington. Concretamente en relación a la apertura comercial y los acuerdos de libre comercio. Mientras que los países del pacífico apoyan los TLC, los del atlántico los rechazan. Propuestas como el ALBA llevan a la reflexión de si persistir en la polarización desde las nuevas opciones políticas, comerciales, económicas, sociales y culturales no terminará contribuyendo al escenario de mayor fragmentación regional. Mientras que la construcción y consolidación de la CELAC pudo convertirse en una alternativa de integración regional, en el tanto se mantenga como mecanismo de dialogo y concertación intergubernamental, sin cesión o delegación de soberanía de los Estados.

Consensos y disensos en los liderazgos regionales

En América Latina se posicionan dos grandes liderazgos con miradas distintas que difieren en sus alianzas estratégicas, políticas comerciales. Y que simultáneamente son potencias económicas a escala mundial: Brasil es la séptima economía mundial y México la catorce. Brasil se consolida en el sur de la región con una posición hegemónica dentro del MERCOSUR y

UNASUR, promoviendo economías más proteccionistas y cerradas. Contario a México que, con el fortalecimiento de su economía, se posiciona como actor relevante en la región y retoma zonas tradicionales de influencia en el norte de la región como Centroamérica. Pero ampliándola a otros países del Sur a través de la Alianza del Pacífico con Chile, Colombia y Perú. Mientras la estrategia brasileña ha sido balancear las economías de México y Estados Unidos por medio de alianzas con China, México forma parte del Tardado de Libre Comercio de Norteamérica (Canadá, EE.UU y México). De igual manera mantienen posiciones encontradas en foros internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el G20 donde México, Argentina y Brasil son incapaces de acciones conjuntas. En la Organización de Naciones Unidas (ONU), donde Brasil busca un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, lo que se le ha impedido al conformar coaliciones con otros Estados, entre ellos con México. Tal como lo expuse el capítulo 1, esta situación para el Realismo plantea un balance de poder blando (soft power) o “soft-balancing” (“equilibrio suave”) que incluye, entre otros, la diplomacia y los valores culturales.

Ambos países crean espacios de encuentros y desencuentros en la integración regional. Han logrado, pese a las diferencias, concertar temas políticos, ambientales, sociales y culturales con la creación CELAC como se analizó en los capítulos 5 y 6. Pero mantienen el fraccionamiento regional en contradicciones básicas en el ámbito económico y comercial con una dinámica de acuerdos subregionales y bilaterales. Esto induce al hecho de que, históricamente, el liderazgo regional de ambos países ha sido de claroscuros. La multipolaridad que define al sistema internacional incentiva la formación de mega-regiones. México promueve un comercio hacia el Pacífico y forma parte de un nuevo grupo mundial de países llamado MIKTA (México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia). Mientras que Brasil promueve un comercio hacia el Atlántico y forma parte del otro grupo mundial de economías emergentes BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). El liderazgo de México en la región no ha sido constante ni de largo plazo. Ha variado entre la relativa indiferencia, el abandono y la intensa actividad diplomática en países específicos sobre temas particulares. Es percibido como un país líder por el éxito internacional al convertirse hace dos décadas en el primer país de la región miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). También por la capacidad de diálogo múltiple demostrada con su ingreso al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA, por sus siglas en inglés). En términos de la política exterior mexicana, desde la década de 1980 y la crisis de la deuda se observan dos cambios importantes. El primero es la renuncia a una visión estratégica que integre las dimensiones

económica y política del rol internacional de México. Se debe tener en cuenta que las soluciones para enfrentar la crisis de la deuda con el apoyo de Estados Unidos restringieron el margen de maniobra de la política económica y exterior mexicanas. El segundo cambio es el alejamiento de México de Suramérica y el retroceso en las relaciones con el resto de América Latina durante el gobierno de Vicente Fox a causa de enfrentamientos políticos con Venezuela y Cuba. Situación que comienza a revertirse en la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa. Ahora bien, México presenta ciertas debilidades que limitan su potencial como poder regional por la incertidumbre sobre su identidad birregional. Geográficamente es parte de América del Norte, pero tiene sus raíces en América Latina. Esta dualidad genera desconfianza por su relación con Estados Unidos que influye de manera negativa en ciertos países del sur al considerar que cualquier vínculo con México podría significar una injerencia indirecta de Estados Unidos en el UNASUR. El liderazgo del Brasil se caracteriza por desarrollar vínculos de cooperación primordialmente con la región suramericana, con quien ejerce una poderosa influencia geopolítica, a través de mecanismos como el MERCOSUR (1991) y UNASUR (2000). Hasta cierto punto sigue siendo un actor lejano en el norte de la región. El peso internacional de este gigante es significativo por sí mismo. Pero también por ser una de las potencias emergentes y sus expresiones globales en los BRICS. Desde el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, Brasil juega un rol cada vez más decisivo en América Latina y el Caribe. Esta tendencia se reafirma en las dos administraciones del presidente Luiz Inácio Lula da Silva.⁹⁷

El Estado como garante del desarrollo inclusivo

Las reformas que se tramitan en la región buscan colocar de nuevo al Estado como balanza proactiva de lo público y lo privado en busca del desarrollo económico y social. Que procure el bienestar y el progreso de todas las personas. De los análisis efectuados por distintos actores políticos y académicos latinoamericanos surgen intereses afines y demandas convergentes sobre el Estado.⁹⁸ En los trabajos que preparamos, sistematizamos una pluralidad de

97 La percepción de Brasil, sus perspectivas y desafíos en los contextos latinoamericanos y mundiales ha sido detallada ampliamente en los tomos I y II del estudio realizado en 2007 por Wilhelm Hofmeister, Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís para la Secretaría General de FLACSO y la Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

98 En el marco de la XXI Cumbre Iberoamericana de Asunción (Paraguay) de 2011, se nos solicitó a la Secretaría General de FLACSO nuestra colaboración en el análisis y recomendaciones a la agenda de la Cumbre. Los trabajos resultantes se publicaron en dos libros; el primero coordinado por Francisco Rojas Aravena *Iberoamérica: distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo*, y el segundo volumen lo coordiné junto con otros colegas en Josette Altmann, Tatiana Beirute Fander Falconí y Francisco Rojas Aravena *América Latina y el Caribe: Perspectivas de desarrollo y coincidencias para la transformación del Estado*.

enfoques y clasificamos algunos aspectos destacados del rol del Estado en la promoción del desarrollo. Destaco aquellos que considero son importantes en mi análisis sobre Estado e integración: a) Un Estado que asegure la democracia. b) Un Estado que promueva la paz internacional. c) Un Estado presente en todo el territorio nacional. d) Un Estado solidario que vele por el bienestar del mayor número posible de habitantes. e) Un Estado que facilite el ejercicio de los derechos (políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales) y fortalezca la ciudadanía. f) Un Estado que posibilite el acceso a las oportunidades. g) Un Estado capaz de producir políticas públicas de calidad. h) Un Estado que recaude con equidad y transparencia. i) Un Estado que promueva una economía política integral. j) Un Estado que impulse la concertación y la integración.

Para poder crear las circunstancias que posibiliten esta perspectiva y proyección estatal, se requiere que los intereses de los actores principales y secundarios converjan en propuestas compartidas. Legítimas, con alto sentido técnico-profesional y con permanencia más allá de los gobiernos de turno. Se requieren políticas de Estado que estén relacionadas con la construcción y desarrollo de bienes públicos. Que busquen trascender el tiempo específico de cualquier gobierno en el poder. Concebidas éstas como un grupo reducido de políticas públicas vinculadas a estrategias centrales en el desarrollo. Concluyo por mi experiencia de gobierno y de mis análisis y estudios como académica, que las buenas ideas y las “buenas recetas” de políticas públicas no son suficientes para lograr los objetivos del desarrollo. Pues aunque pueden compartir elementos comunes, en cada país y en cada temática, varían los actores clave, el papel que desempeñan, los incentivos, las características de los escenarios en que interactúan, y la naturaleza de las transacciones en las que se involucran. Lo anterior ayuda a explicar la variedad de experiencias de reformas de Estado. Algunas exitosas, otras frustradas y otras que quedan a medio camino e incluso fracasan, que se han vivido en América Latina en las últimas décadas. Por un lado, las sociedades deben comprender la importancia de desarrollar políticas de Estado en la búsqueda de revalorizar la Política (con mayúscula) y sus actores. Los gobiernos para avanzar requieren mantener visiones de mediano y largo plazo, mientras enfrentan demandas sectoriales que buscan resolver temas puntuales y de carácter inmediato. La noción de construir políticas de Estado incluyentes y consensuadas es esencial. Estas políticas requieren más tiempo para desarrollar una masa crítica, ubicar los recursos (siempre escasos), y lograr una definición clara de los ganadores y los perdedores según opciones elegidas. Las políticas así definidas pueden tener un costo electoral importante. De allí la importancia de los acuerdos nacionales. De un consenso político-societal en pro de políticas públicas centradas en el Estado.

En busca de un modelo de desarrollo

Los países de América Latina han apostado a través de la historia económica y social de la región por numerosos modelos para alcanzar un desarrollo más inclusivo. Algunos han puesto énfasis en la importancia del crecimiento económico o en la preeminencia de la igualdad. Otros se han enfocado en la búsqueda de la autarquía o el impulso de procesos de integración. La vinculación entre los mercados internos y externos, o la definición del tipo de relación político-económica entre países y los diferentes roles asignados al Estado. En la óptica del dilema de Penélope, mismas metas, varios caminos y diversas formas para alcanzarlo. A lo largo del siglo XIX se priorizó la relación con el mercado externo mediante la exportación de materias primas y productos primarios. La intervención estatal es escasa y se caracteriza por bajos impuestos al sector exportador, impulsando el ciclo del crecimiento hacia afuera que imperó en ese período en toda la región. La Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión de fines de la década de 1920 generan un cambio en el modelo endógeno que dio lugar a políticas proteccionistas como la sustitución de importaciones. Se inicia a un ciclo de crecimiento hacia dentro. Tendencia que se reafirma en la Segunda Guerra Mundial y abre la etapa del Estado omnipresente y maximalista en sus objetivos. El pensamiento cepalino guía intelectualmente este periodo desde la posguerra hasta la década de 1980. Al hablar de la CEPAL, el Estado, y el desarrollo, el punto de referencia es el pensamiento de Raúl Prebisch (1950) cuya visión económico-estructuralista fue el eje articulador de los debates sobre el desarrollo en esa etapa. Sus trabajos permitieron comprender las causas y el carácter estructural del subdesarrollo latinoamericano como marco donde se desarrollan la teoría de la dependencia, así como los conceptos de heterogeneidad estructural y Estados periféricos que fueron manifestaciones de la naciente producción de conocimiento sobre América Latina desde América Latina.

Esta tendencia cambia radicalmente durante la década de 1980 con los shocks petroleros, la crisis de la deuda y la consecuente década perdida del crecimiento en la región que provocan un nuevo cambio de modelo. El mercado pasa a ocupar el lugar central en reemplazo del Estado, que se convierte en un Estado minimalista y de orientación neoliberal. Las políticas del Consenso de Washington de las décadas de 1980 y 1990 se transforman en leyes rígidas. Impuestas a los diferentes gobiernos por la presión de Estados Unidos y de los organismos financieros internacionales por medio de los programas de ajustes estructurales (PAE). Políticas macroeconómicas faltas de prevención en el largo plazo que no se traducen en los beneficios económicos esperados. Donde crecimiento económico y desarrollo se ven como sinónimos. Que

terminan generando la deslocalización y la “desterritorialización” que trajeron graves problemas como el desempleo, alteraron los mercados laborales, la distribución del ingreso y las políticas sociales.⁹⁹ El paradigma neoliberal se basa en el fortalecimiento del mercado como único mecanismo apropiado para la asignación de recursos. La reducción del Estado para limitar sus intervenciones. Preservar su autonomía frente a demandas de grupos sociales. Priorizar la estabilidad de los precios, el equilibrio fiscal y la apertura al mercado internacional. Lo que implicó controlar el déficit fiscal y promover la privatización y la desregulación. En la actualidad nos encontramos otra vez en una época de cambios producto. Entre otros factores, por los legados de la actual crisis financiera internacional que ha decantado en el acuerdo generalizado sobre la necesidad de dejar atrás las políticas del Consenso de Washington. Y aproximarse de nuevo a un modelo en el que el Estado y la política adquieran un rol central para alcanzar el desarrollo. La ruptura vista desde mi conceptualización del dilema de Penélope es la apuesta que en algunos países en América Latina y el Caribe se pone en el comercio, sobre todo los que conforman la Alianza del Pacífico. Mientras que Brasil privilegia su mercado interno, y otros como los países del MERCOSUR y del ALBA que presentan orientaciones más autárquicas. Para romper esta fragmentación (más allá del camino elegido), la clave está en armonizar el crecimiento, la sostenibilidad, la distribución y la inclusión en el contexto de sociedades realmente democráticas.

Es esencial reconocer que en la región existen distintas visiones, caminos y estrategias para alcanzar el desarrollo. Sin embargo es posible también encontrar algunas características comunes que pueden conformar el nuevo paradigma de desarrollo latinoamericano. Por medio de una visión sobre las claves esencial sobre el desarrollo de los países de la región. Un primer elemento es la consolidación democrática de la región, tendencia regional en la que se reconocen las diversidades nacionales. Otro elemento común es el rol del Estado y su constante modernización para generar capacidades de control y desarrollar políticas de calidad. Y un tercer componente está en destacar el rol de la integración regional, la concertación y la conformación de entidades políticas regionales en la búsqueda de nuevas formas de inserción e incidencia global. A la vez que se mejora la gobernanza regional. Como lo señalé más arriba, como parte del legado del modelo anterior, se destacan la persistencia

99 Mi libro *Costa Rica en América Latina. Historia inmediata* tiene como objeto de estudio la cuestión social en la década de los ochenta. Utilizando como variable central la pobreza se estudia la evolución de sus principales determinantes: mercados de trabajo, distribución de ingreso y las políticas sociales. La especificidad y características de la década escogida fueron la crisis económica y las políticas de estabilización y ajuste adoptadas en toda la región.

en generar mecanismos de estabilidad macroeconómica. Controlar la inflación, mantener los balances y evitar los déficits. Y ganar credibilidad en las políticas monetarias. Según mis conclusiones, estas medidas permiten garantizar el crecimiento económico necesario para avanzar en la generación de políticas de inclusión, cohesión e integración social. Junto con estos aspectos característicos del nuevo paradigma, adquieren especial importancia las preocupaciones y las propuestas de regulación ambiental que van más allá de las tradicionales políticas de mitigación. Y la consideración que se asigna al mejoramiento de la calidad institucional como un factor clave para el desarrollo, la democracia, la estabilidad y el crecimiento. Los ritmos en que avanzan estos procesos son diferentes en cada país y cada subregión. No existe una velocidad única en este nuevo paradigma de desarrollo latinoamericano que incorpora de manera creativa elementos de continuidad y de cambio. Que permiten en los análisis académicos y políticos del desarrollo una reconceptualización del tema que plantea la necesidad de ser estudiado críticamente para ofrecer nuevas perspectivas. Entiendo por desarrollo sostenible la apertura y generación de oportunidades de bienestar, la reducción de riesgos frente a desastres (naturales o de origen humano) para todas las personas y de forma permanente.

América Latina cuenta con una amplia producción en torno a planteamientos (básicamente económicos) sobre el pensamiento del desarrollo. La actual coyuntura plantea el desafío teórico sobre la necesidad de construir paradigmas alternativos al predominante sobre la base del agotamiento del existente, los elementos en la construcción de uno nuevo y, sobre esta lógica, el tipo de Estado que se necesita para realizar la ruptura. La búsqueda del desarrollo exige entonces reflexionar sobre el rol del Estado en el siglo XXI. Debate que se centra principalmente en el dilema del tamaño y esferas de acción del mismo. No obstante, el desafío no está en la disyuntiva de una mayor presencia o retirada del Estado, como señalé en las páginas anteriores, sino en la creación de un sector público con capacidad de planificar estratégicamente. Con prácticas de participación activas de la sociedad. Diseñar e implementar políticas efectivas de educación, salud, seguridad, vivienda e infraestructura como apoyo al crecimiento económico, la productividad y el empleo de calidad. En un trabajo mancomunado y de corresponsabilidad pública y privada. Por otro lado, la demanda de sostenibilidad y sustentabilidad requiere una integración cada vez mayor de las exigencias bio-ambientales, las demandas de cohesión social y convivencia, y gobernabilidad democrática. Recuperar el rol de la Política y del Estado a través de consensos sobre las características que demanda el desarrollo y el modelo de Estado requiere dar un salto cualitativo. Consolidar la democracia sobre la base de una ciudadanía efectiva como aspecto central.

A él se suman otros de similar significación. Entre ellos destaco los que expresé en el libro *América Latina y el Caribe: Perspectivas de desarrollo y coincidencias para la transformación del Estado*. En esta publicación destacamos: a) El desarrollo presupone crecimiento económico. Sin crecimiento económico no hay desarrollo. b) El desarrollo implica equidad. Sin distribución de la riqueza generada no hay desarrollo. c) El desarrollo depende de la inclusión. Sin inclusión no hay desarrollo. d) El desarrollo debe ser sustentable. La armonía con el medio ambiente es esencial. Sin protección del medio ambiente no hay desarrollo. e) ¿Recursos naturales instrumentos de desarrollo?. f) El desarrollo de la cooperación requiere liderazgos compartidos.

Alcanzar estas características del desarrollo supone una nueva estructura institucional regional inclusiva. La creación de la CELAC, analizada en el capítulo 6, intenta establecer mecanismos de diálogo y concertación para construir una voz latinoamericana que idealmente debería llenar el vacío existente. Hay un cierto consenso en América Latina y el Caribe sobre crear una nueva forma de regionalismo e integración en la región. Donde CELAC puede ser un interlocutor global según lo reconocen otras regiones y potencias mundiales. El dilema de Penélope aparece de nuevo en la propia definición que unos países le otorgan de foro de concertación y diálogo, mientras que otros lo miran como foro de discusión política que concede en el discurso mayor unidad e integración, pero que buscan más autonomía y soberanía nacionales en temas económicos, comerciales y políticos. En estas contradicciones la concordancia y el trabajo asociado de México y Brasil son esenciales para acceder al ansiado logro latinoamericano.

En América Latina, la integración ha sido vista históricamente como el medio para alcanzar el desarrollo. La integración es clave por la influencia que ejercen los factores externos en la dinámica interna de los países de la región. A pesar de los intentos de los neo-funcionalistas para que sus explicaciones tuvieran carácter universal, lo cierto es que dado el carácter distintivo de los procesos de integración en América Latina (binomio integración-desarrollo), era necesaria la construcción de teorías propias. No es casual que las primeras teorías específicamente latinoamericanas que abordan el tema de la integración son las primeras teorías sobre el desarrollo de América Latina y el Caribe. Desde los movimientos independentistas se mencionaba la Gran Patria Latinoamericana. La balanza del binomio nación-región se terminó inclinando hacia la primera durante el siglo XIX y durante las primeras décadas del siglo XX. La construcción de los nuevos Estados latinoamericanos tuvo como uno de sus pilares fundamentales el concepto de Estado-nación al estilo westfaliano. Y la mayoría de los países rechazó la creación de entes superiores amparados

en la noción de soberanía. No obstante, los períodos de crisis producto de las dos Guerras Mundiales y de la depresión de la década de los treinta llevaron a la región a repensar sus estrategias de vinculación con el resto del mundo. La integración regional constituye en la actualidad uno de los procesos de mayor relevancia en América Latina. Estos procesos, como lo hemos señalado reiteradamente, son proyectos de carácter político estratégicos que van más allá de los aspectos económicos y comerciales. Los procesos de interlocución y de diálogo entre los líderes de los países buscan concordar en cada ciclo temporal las formas más adecuadas para generar estabilidad. Arraigar la democracia, promover el desarrollo y consolidar el espacio regional en el sistema internacional y, a partir de ello, abrir nuevas áreas en la inserción económica global.

Los procesos de integración en América Latina han pasado por diferentes etapas de expansión y crisis, ligados a los cambios en las estrategias de desarrollo, como analizamos en el capítulo 2, a partir de los enfoques liberales y constructivistas en la interconexión, los lazos de interdependencia, la consolidación de la democracia y las instituciones regionales. La integración latinoamericana tiende a la segmentación en temas y estrategias comerciales para la inserción internacional. Pero avanza en crear mecanismos de resolución de conflictos y acuerdos básicos en desafíos transnacionales como pandemias, el crimen organizado. También se debate en dilemas básicos de la política exterior partiendo de premisas como la soberanía nacional en contraposición de la integración profunda. El trans-nacionalismo económico vs el desarrollo endógeno. La región como exportadora de productos primarios vs las economías de creación de valor agregado. Y la ausencia de posicionamiento en materia de políticas globales que conduce a la ausencia de concertar de la propia región. Es así como los procesos de integración siguen expresándose de manera más dinámica en acuerdos subregionales y bilaterales en los temas económicos y comerciales, mientras buscan concertar temas políticos, ambientales, sociales y culturales en foros regionales como CELAC. Una mirada a la región en su conjunto denota las necesidades de concertación, pero a la vez las dificultades de conciliar intereses. Como señalamos en el capítulo 1, los países se inclinan a cooperar guiados por intereses y circunstancias. Lo que genera por una parte que la concertación política haya tenido un rol efectivo de interlocución, a la vez que un déficit en cuanto a la acción concertada en temas económicos y comerciales. Esta carencia para encontrar mecanismos de acción a pesar de los nuevos foros de la integración, dificulta consolidar una perspectiva común en ciertas áreas y temas relevantes del contexto internacional como los que se plantean en la ONU y dentro del G20. En

donde México, Argentina y Brasil son incapaces de acciones conjuntas que proyecten América Latina como región. Los retrocesos o contramarchas en la integración generan desestabilización. Continuidad de la ingobernabilidad. Conflictos civiles que abren oportunidades a gobiernos populistas, autoritarios y a un fuerte nacionalismo que desestabiliza las relaciones vecinales de los países de la región. Sin integración la superación de los desafíos actuales y los emergentes se ve imposibilitada.

La integración es un proceso complejo que en cada etapa muestra avances y retrocesos. La fragilidad, la poca articulación y débil legitimidad social de muchos de los gobiernos latinoamericanos, la vulnerabilidad de éstos frente a las fuerzas provenientes del sistema internacional, la fuerte impronta de los Estados Unidos como potencia hegemónica en algunas regiones del hemisferio, y la ideologización marca las relaciones regionales en estos procesos. Como conclusión de este trabajo puedo afirmar que el principal problema que enfrenta América Latina como actor internacional, es superar las disfunciones históricas de manera que se potencie el peso político, económico, social y cultural del conjunto. En ese proceso es fundamental que se reduzcan las asimetrías tanto al interior como entre los países. Crear una institucionalidad con capacidad supranacional que tienda a disminuir y no aumentar los conflictos regionales existentes. Así como fortalecer las redes de confianza mutua que en la actualidad lucen tensionadas por la construcción de diferentes paradigmas del desarrollo. Esto, además de la buena voluntad y la voluntad política, requiere de un sentido práctico y del mejoramiento del diálogo político. Que es el punto inicial de todo proceso multilateral exitoso y que en la región recién comienza a retomarse con CELAC. Aunque por su reciente conformación sigue siendo prematuro realizar un balance sobre los principales alcances y desafíos del mecanismo. El discurso plantea un panorama positivo, pero para que se haga efectivo, es necesario superar una serie de desafíos en la definición de los bienes públicos, globales y regionales sobre los cuales puede actuar para constituirse en una comunidad regional. Con mayor interdependencia, evitando la duplicación y superposición de agendas y con capacidad de incluir acciones concertadas en el mejor sueño de la Patria Grande de Bolívar. En esta nueva perspectiva, se plantea una integración desde el punto de vista de la economía del bienestar. De un desarrollo integral de los países latinoamericanos y caribeños no sólo desde la óptica del crecimiento económico, también sobre la premisa de que el bienestar de la colectividad es lo que determinará el carácter estratégico y multilateral de la integración.

El estudio evidencia un número de tendencias de la integración que pueden ser contradictorias, como lo analizo en los artículos "América Latina: dilemas

de la integración” (Altmann y Rojas Aravena, 2008c), y “Multilateralismo e Integración en América Latina y el Caribe” (Altmann y Rojas Aravena, 2007). Utilizando las variables de tiempo y contexto como factores claves en todas las tendencias, para efectos de esta investigación concluyo que el tiempo es global en un mundo que ha cambiado radicalmente en los últimos 23 años. En la actualidad se perciben Estados Unidos y la Unión Europea como potencias en declive. Mientras que otros actores emergentes, con cosmovisiones muy diferentes entre sí, van ocupando el espacio que dejan las potencias tradicionales. El equilibrio de fuerzas ha cambiado en un mundo multipolar inestable. Con cambios en las relaciones de poder, cambios en los actores que redefinen los contextos. Al cambiar el tiempo (Lechner, 1988) y el contexto, cambian las circunstancias y se redefinen los intereses, lo que lleva a crear distintas formas y a fórmulas diferentes de integración. También resultó de gran utilidad diferenciar los análisis de la integración en tres planos específicos: el económico, el político y el social. Desde el punto de vista económico la integración es un proceso gradual que busca eliminar de manera paulatina las medidas discriminatorias entre unidades económicas y la formación de un mercado común entre los Estados (Balassa, 1964). Lo que implica la necesaria armonización del sistema financiero, unión de las políticas económicas de los países participantes, instituciones económicas comunes y una moneda única. Un elemento particularmente importante de los recientes avances en el estudio de la historia económica de América Latina es la creciente intención de poner a América Latina en una perspectiva comparada internacional (Bértola y Ocampo, 2010). En un segundo plano, la integración política se relaciona con la toma de decisiones (voluntad política) exentas de cualquier forma de ideologización o posiciones excluyentes. Que permitan elaborar estrategias de desarrollo y promuevan espacios comunitarios, sesiones de soberanía y fortalecimiento de una institucionalidad supranacional en la búsqueda de la unidad. En su agenda se destacan los efectos de la globalización¹⁰⁰ en el Estado. La vigencia de éste y su capacidad para responder adecuadamente a los desafíos actuales. Requiere la intencionalidad política de los conductores del proyecto para impulsarlo y consolidarlo. Si es exitoso culminará en la formación de una nueva comunidad sobreimpuesta a las preexistentes (Haas, 1966: 70). El tercer plano es el referido a la integración social, la dimensión más amplia y

100 Para efectos de esta investigación entiendo por globalización un proceso resultante del final de la guerra fría que no es malo en sí mismo. Lo malo es una mundialización sin reglas claras que hagan accesibles sus beneficios a todos los países. Rechazarla de plano es una actitud igual de ciega que someterse pasivamente a ella. Como si se tratara de un hecho de la naturaleza al cual es imposible oponer resistencia. Para conocer el debate generado sobre la naturaleza, novedad y efectos de la globalización véase: Held y McGrew (2003); Stiglitz (2002); Keohane y Nye (2001); Wallerstein (2000); Soros (1999); Beck (1998).

por lo mismo la más difícil de medir. En el plano nacional es comprender a la luz de las teorías de Amartya Sen, el grado de libertad que tienen las personas en una sociedad para alcanzar la satisfacción de sus necesidades. Incluidas las de participación política y pertenencia cultural.¹⁰¹ Debe entenderse como la capacidad que tenga un gobierno elegido democráticamente para dar disposiciones atendiendo demandas sociales, y la disposición de aceptarlas de los gobernados. El tema de la capacidad plantea el de la eficiencia gubernativa y el de su aceptabilidad la coloca en la discusión de la legitimidad. Que comienza con el origen democrático de quien ordena y se extiende a la amplitud del proyecto social que desarrollan los gobiernos. Planteado de esta manera, el análisis de la gobernabilidad debe estar referido a los viejos y nuevos actores que actúan en el escenario político, y a los procesos sociales e institucionales que legitiman o invalidan su desempeño (Silva y Rojas Aravena, 2014). En este ámbito la integración está asociada a la formación de identidad, sentimientos de pertenencia, establecimiento de nuevos vínculos y transferencia gradual de lealtad (Oyarzun, 2008: 95-113). Los indicadores para medir esta dimensión suelen ser diversos, donde se incluyen desde la historia, lengua, religión, migraciones, flujos de comercio intra y extra regionales, comunicaciones, turismo, etc. (Lesales, 2008, Franco y Di Filippo, 1999; Deutsch, 1966a).

La integración de América Latina y el Caribe puede ser vista a través de su historia como una integración de corte político y comercial en el siglo XIX. Otra de corte económico en el siglo XX. Y una de corte social y política en el siglo XXI que promueve la construcción de vínculos de confianza, el respeto a la diversidad y el dialogo. Los viejos desafíos para la integración latinoamericana han ido desapareciendo. Los ámbitos de la política, la paz y la democracia se han consolidado en la región. En el mismo sentido que la economía ha tenido importantes avances para alcanzar la estabilización y el crecimiento, la reducción de la pobreza y el afianzamiento de una dinámica clase media. Pero aparecen nuevos desafíos donde la capacidad de adaptación ante el cambio climático, mantener y consolidar la gobernabilidad democrática como forma de contribuir a la paz y estabilidad internacional, se suman a las de carácter regional en las luchas contra la inequidades, las desigualadas y el crimen organizado. Todos retos significativos para la región en la actualidad y en los próximos años.

Finalmente, quiero destacar el carácter histórico de los fenómenos que sirven de estudio a las ciencias sociales. El hecho de que éstos se modifiquen

101 La investigación reciente de lo que ha venido a llamarse “la perspectiva de la capacidad” encaja, según Amartya Sen, con la comprensión de justicia en términos de vidas humanas y las libertades que las personas puedan ejercer. Véase Martha Nussbaum y Amartya Sen (eds.), *The Quality of Life*. Clarendon Press, Oxford, 1993.

con el tiempo hace que, cada vez más, se destaque la interdependencia sectorial de los fenómenos sociales. Y el firme conocimiento de que ninguna generalización sociológica es válida si se parte del análisis de pocos hechos o de un solo proceso. El presente siempre es dinámico. Y la globalización, los ritmos de ésta y la rapidez de las transformaciones que genera, obliga a repensar constantemente los fenómenos políticos, económicos y sociales del desarrollo y la integración. De estas consideraciones históricas se derivan al menos tres proyecciones importantes para el futuro. Cuando el mundo se está agrupando en mega-regiones, se hace indispensable que la integración de América Latina y el Caribe llegue a buen puerto. Desarrollar la capacidad de construir un proyecto regional que logre la unidad en la diversidad, hace necesario tomar como referencia las lecciones exitosas de gestiones, experiencias y acciones generadas a través de la historia en los distintos procesos de integración. Así como aprehender de los errores cometidos. Lo que permitirá concertar un consenso básico en objetivos de corto, mediano y largo plazo que den sustentabilidad al proceso de desarrollo inclusivo e integración económica, política, cultural y social en la región. Esta será la forma de superar los ciclos recurrentes de avances y retrocesos, progresos y crisis, concertación y fraccionamiento manifiestos en el dilema de Penélope que he evidenciado a lo largo de este trabajo. Luego de dos siglos de sueños integracionistas, donde se han impulsado una enorme gama de proyectos latinoamericanos, nos encontramos con un conjunto de circunstancias que pueden permitir dar pasos significativos en el proceso de la integración de América Latina y el Caribe. Con nuevas acciones y compromisos para avanzar en el desarrollo de políticas públicas que proyecten la integración y sus procesos de construcción de alianzas. De modelos de desarrollo sustentable para el beneficio del mayor número de las y los latinoamericanos y caribeños.

Referencias bibliográficas

- Abellán, José Luis (2009) *La idea de América. Origen y evolución. Iberoamericana*. Madrid: Gobierno de España, Ministerio de Cultura.
- Antillón Salazar, Alvar (1996) *La ODECA y el Parlamento Centroamericano*. San José: Editorial Juricentro.
- ____ (1997) *Contadora ¿simples buenos oficios o formal mediación? Pacificación en la crisis centroamericana*. Heredia: Universidad Nacional. Escuela de Relaciones Internacionales.
- Alonso, José Antonio y Garcimartín, Carlos (2008) *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*. Madrid: Editorial Complutense S.A.
- Alonso, José Antonio y Mulas-Granados, Carlos (2011) *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El Caso de Iberoamérica*. Madrid: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Altman, Roger C y Richard N. Haass (2011) *Estados Unidos: despilfarro y poder*. Foreign Affairs Latinoamérica 11(1). Pp: 110-121.
- Altmann Borbón, Josette (1995-1999) *Columna semanal "Punto de vista"*. En Diario La República, San José.
- ____ (1996a) *Pensar la historia de Centroamérica confronta a cada país consigo mismo*. Heredia: Universidad Nacional, Noviembre 1996.
- ____ (1996b) *Centroamérica ha cambiado*. Heredia: Universidad Nacional.
- ____ (1997a) *Comunidades que forjan su destino*. San José: IICA.
- ____ (1997b) *Crisis económica, política social y pobreza en Costa Rica y América Latina*. Tesis para optar por el grado de Licenciada en Historia. San José: Universidad de Costa Rica.
- ____ (1998a) *Costa Rica en América Latina: Historia Inmediata*. FLACSO, San José: FLACSO Costa Rica.
- ____ (1998b) *De Utopías y Realidades*. San José: Eidos Ediciones.
- ____ (2002) *El proceso legislativo: La Ley de Referéndum (1990-2000)*. Tesis para optar por el grado de Magister Scientiae en Ciencias Políticas. San José: Universidad de Costa Rica, 2002.
- ____ (2006a) *Integración en América Latina: Crisis de los Modelos Regionales y Ausencia de Certidumbres*. En: Rojas Aravena, Francisco y Solís Rivera, Luis Guillermo (Eds.) (2006) *La Integración Latinoamericana. Visiones Regionales y Subregionales*. San José: Juricentro/ FLACSO/OBREAL.
- ____ (2006b) *Integración en América Latina: Crónica de una crisis anunciada*. En Boletines OBREAL/ EULARO, No. 33, 15 de setiembre de 2006, pp. 1-16. Barcelona: OBREAL/ EULARO.
- ____ (Coord.) (2007a) *Dossier: Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe. Cuadernos de Integración Latinoamericana*. San José: FLACSO-Secretaría General.
- ____ (Coord.) (2007b) *Dossier: Asociación de Estados del Caribe. Cuadernos de Integración Latinoamericana*. San José: FLACSO-Secretaría General.

- ____ (Coord.) (2007c) *Dossier: Desafíos de la integración centroamericana. Cuadernos de Integración Latinoamericana*. San José: FLACSO-Secretaría General.
- ____ (Coord.) (2007d) *Dossier: La Comunidad Sudamericana de Naciones. Cuadernos de Integración Latinoamericana*. San José: FLACSO-Secretaría General.
- ____ (2007e) (Coord.) *Dossier: Grupo de Río. Cuadernos de Integración Latinoamericana*. San José: FLACSO-Secretaría General.
- ____ (Coord.) (2007f) *Dossier: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). Cuadernos de Integración Latinoamericana*. San José, FLACSO-Secretaría General.
- ____ (ed.) (2007g) *Dossier: Plan Puebla Panamá. Cuadernos de Integración Latinoamericana*. San José: FLACSO-Secretaría General.
- ____ (2007h) *Democratizar la Democracia en América Latina. De la democracia electoral a la participativa*. En: Nombres Propios. Madrid: Fundación Carolina, pp. 145-151.
- ____ (2008a) *América Latina: ¿Una Región Dividida o Integrada?* En: Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco (eds.) *América Latina y el Caribe: ¿Fragmentación o Convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Colección 50 Aniversario. Pp. 117-132. Quito: FLACSO-Ecuador/ Ministerio de Cultura de Ecuador/ Fundación Carolina.
- ____ (2008b) *Integración centroamericana: el gran desafío que enfrenta el proyecto de asociación estratégica*. En: Osterlof, Doris (ed.) *América Latina y la Unión Europea: una integración esperanzadora pero esquiva*. Pp. 77-98. San José: FLACSO/OBREAL/ Juricentro.
- ____ (2008c) *Las relaciones Unión Europea-América Latina: un balance de la situación actual*. En: *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Número Extraordinario. Monografía: V Cumbre Europa-América Latina y el Caribe (Lima, Perú, 16 de mayo de 2008). Madrid: IUDC/ Universidad Complutense de Madrid.
- ____ (2008d) *El reto de la globalización en Costa Rica: aspectos económicos e impactos sociales*. En: *Diario Extra. Página Abierta*. San José: 22 de abril de 2008.
- ____ (2008e) *ALBA: ¿Un Proyecto Alternativo para América Latina?* En: ARI 17-2008, Madrid: Real Instituto Elcano. Traducido al Inglés por el Real Instituto Elcano y el Dialogue Journal de Estados Unidos. Traducido al eslovaco por la Zachranica Politika, *Revista de la Asociación Eslovaca de Política Exterior (SFPA)*. Un resumen del artículo fue publicado en *Revista PODER*. Ed. 3. Año 1. San José: Agosto 2008.
- ____ (2009a) *El ALBA, Petrocaribe y Centroamérica: ¿intereses comunes?* En: *Revista Nueva Sociedad*. No. 219, Enero-Febrero 2009. Buenos Aires, pp. 127-144.
- ____ (2009b) *Sin cohesión social, el desarrollo y la integración no tienen sentido*. En: Altmann Borbón, Josette (comp.) *Integración y Cohesión Social: Análisis desde América Latina e Iberoamérica*. FORO Series. Pp. 11-26. Quito: FLACSO-Ecuador.
- ____ (2009c) *El ALBA en Centroamérica ¿oportunidad real?* Documentos sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina. San José: FLACSO/AECID.

- ____ (2009d) *New forms of integration: ALBA Institutions and Mechanisms*. Documento presentado en el Foro Académico organizado por la Universidad de las Indias Occidentales, San Agustín, Trinidad & Tobago en el marco de la V Cumbre de las Américas. San José: Observatorio de Integración Regional Latinoamericana (OIRLA), FLACSO-Secretaría General.
- ____ (2009e) *La integración centroamericana*. En: Revista Densidades. No. 3. Julio 2009. Buenos Aires. Pp. 37-50.
- ____ (2010a) *El ALBA: de alternativa de integración a una alianza político-ideológica*. En: Foreign Affairs Latinoamérica. Vol.10. No. 3. Ciudad de México: Instituto Tecnológico Autónomo de México. Pp. 32-38.
- ____ (2010b) *The Bolivarian Chavez effect: Worth a second look*. En: *Canada Watch. A Remarkable Turning Point: Post-neoliberal Latin America and the Shadow of Obama*. Pp. 33-35. Toronto: The Robarts Centre for Canadian Studies at York University/FLACSO.
- ____ (2011a) *Entre la unión y la desunión: alcances y limitaciones de la integración centroamericana*. En: *IdeAs Journal. Idées d'Amérique* 1-2011.
- ____ (2011b) *Nuevos escenarios de integración regional: el ALBA* En Josette Altmann Borbón (ed.) *América Latina y el Caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?* Pp. 85-106. Buenos Aires: FLACSO/ Fundación Carolina/ Teseo.
- ____ (Editora) (2011c) *América Latina y el Caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?* FLACSO/ Fundación Carolina/ OIRLA. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- ____ (2011d) *Desarrollo: Medio y fin para la gobernanza y la convivencia democrática*. En: Rojas Aravena, Francisco (coord.) *Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo*. Pp. 255-260. San José: FLACSO-Secretaría General/AECID.
- ____ (2011e) *Integración Latinoamericana: Historia de crisis inacabadas*. En: Rojas Aravena, Francisco y Álvarez Marín, Andrea. *América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento. Repensar las Ciencias Sociales*. Proyecto REPENSAR América Latina, Volumen 1. Pp. 133-166. Quito: FLACSO/ UNESCO.
- ____ (2011f) *El ALBA: Entre propuesta de integración y mecanismo de cooperación*. En: *Pensamiento Propio* No. 33. Año. 16. Buenos Aires, Argentina, CRIES, Enero-Junio 2011. Pp. 185-216.
- ____ (2011g) *Multilateralismo en América Latina: El papel del ALBA*. En: Altmann Borbón, Josette, Rojas Aravena, Francisco y Beirute Brealey, Tatiana (eds.) *América Latina y el Caribe: ¿Integrados o Marginados?* Pp. 207-224. Buenos Aires: Teseo/FLACSO-Secretaría General/CAF.
- ____ (2011h) *New Forms of Integration: ALBA Institutions and Mechanisms*. En: Mace, Gordon, Cooper, Andrew F. y Shaw, Timothy M. Eds. *Inter-American Cooperation at a Crossroads*. Londres: Palgrave Macmillan, Macmillan Publishers Limited.
- ____ (2011i) *Múltiples iniciativas de la integración*. En: Revista ATENEA, Año IV, No. 27. Setiembre, 2011. *Iberoamérica: un difícil proceso de integración*. Pp. 21-25. Madrid: Grupo Atenea.

- ____ (Editora) (2012a) *América Latina: Caminos de la integración regional*. San José: FLACSO/ CAF.
- ____ (2012b) *La Integración como respuesta a los desafíos emergentes*. En: Rojas Aravena, Francisco. Editor. *América Latina y el Caribe: Relaciones Internacionales en el siglo XXI, Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global*. Pp. 233-243. Buenos Aires: Editorial Teseo. FLACSO Secretaría General.
- ____ (2012c) *Integración Centroamericana en Tiempos de Revalorización de la Política*. En: Altmann, Josette (Editora) *América Latina: Caminos de la Integración Regional*. Pp. 105-124. San José: FLACSO Secretaría General/ CAF.
- ____ (2012d) *Integración Política: Un Nuevo Camino Hacia la Integración Latinoamericana*. En: Altmann, Josette (Editora) *América Latina: Caminos de la Integración Regional*. Pp. 11-48. San José, Costa Rica: FLACSO Secretaría General/ CAF.
- ____ (2013) *Integración y desarrollo, componentes esenciales para la gobernanza*. En: Silva, Patricio; Rojas, Francisco (Compiladores). *Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina: Las dimensiones regionales, nacionales y locales*. Pp. 47-60. San José, Costa Rica: FLACSO Secretaría General.
- ____ (2014) *El ALBA: ¿Remonta la ideología y desciende la integración?* En: Bagley, Bruce M; Defort, Magdalena. *¿La hegemonía norteamericana en declive? El desafío del ALBA y la nueva integración latinoamericana del siglo XXI*. Pp. 109-145. Cali: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Icesi.
- Altmann Borbón, Josette y Beirute Brealey, Tatiana (Editoras) (2011) *América Latina y el Caribe: Cooperación transfronteriza. De territorios de división a espacios de encuentro*. Buenos Aires: Editorial Teseo/ CAF/ FLACSO.
- Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco (2007) *Multilateralismo e integración en América Latina y el Caribe*. En: Cuadernos de Integración Latinoamericana. San José: FLACSO-Secretaría General.
- ____ (2008a) *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Siglo XXI de España Editores.
- ____ (Editores) (2008b) *América Latina y el Caribe: ¿Fragmentación o Convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Colección 50 Años. Quito: FLACSO-Ecuador/Ministerio de Cultura del Ecuador/Fundación Carolina.
- ____ (2008c) *Integración en América Latina: procesos contradictorios, pero necesarios*. En: Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco (eds.) *América Latina y el Caribe: ¿Fragmentación o Convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Colección 50 Aniversario. Quito: FLACSO-Ecuador/ Ministerio de Cultura de Ecuador/ Fundación Carolina.
- ____ (2009a) *Integração regional 20 anos depois da queda do Muro*. En: *O Mundo 20 anos após a queda do Muro*. Adenauer Booklets No. 2. Octubre 2009. Río de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer. Pp. 135-152.
- ____ (2009b) *Transformar la crisis global en oportunidad para la cooperación. El desafío de América Latina y la Unión Europea*. San José: OIRLA/ FLACSO-Secretaría General.
- ____ (2009c) (Coord.) *Efectos sociales de la crisis financiera mundial*. Documentos sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina. San José: FLACSO/AECID.

- ____ (2011a) *La integración y el multilateralismo: Instrumentos esenciales para el desarrollo*. En Josette Altmann, Tatiana Beirute, Fander Falconí y Francisco Rojas Aravena (coords.) *América Latina y el Caribe: Perspectivas de Desarrollo y Coincidencias para la Transformación del Estado*, pp. 71-92. San José: FLACSO/ SEGIB/ AECID.
- ____ (2011b) *La década latinoamericana: Integración y multilateralismo para el desarrollo*. En: Altmann Borbón, Josette, Beirute, Tatiana, Falconí, Fander y Rojas Aravena, Francisco. (Coord.) *América Latina y el Caribe: Perspectivas de desarrollo y coincidencias para la transformación del Estado*. Pp. 237-242. San José: FLACSO-Secretaría General/AECID.
- ____ (2011c) *La Década Latinoamericana: Integración y Multilateralismo para el Desarrollo*. En Revista Paraguaya de Sociología. Edición Especial del Bicentenario. Diciembre de 2011.
- ____ (Eds.) (2011d) *América Latina y el Caribe: ¿integrados o marginados?* Buenos Aires: Editorial Teseo/ FLACSO/ CAF.
- ____ (Editores) (2012) *América Latina y el Caribe: Construyendo posiciones comunes en política exterior. Antecedentes para Centroamérica*. Buenos Aires: Editorial Teseo/ FLACSO.
- Altmann Borbón, Josette, Rojas Aravena, Francisco y Beirute Brealey, Tatiana (2010) "Europe-Amérique Latine et Caraïbes: Bilatéralism vs bi-regionalism? Construction d'un nouveau rapprochement strategique". Document pour BIARRITZ 2010. San José: OIRLA/ FLACSO-Secretaría General.
- ____ (2011) "Europa- América Latina y el Caribe: ¿Bilateralidad vs Birregionalidad? Construyendo un nuevo relacionamiento estratégico." En: Altmann Borbón, Josette, Rojas Aravena, Francisco y Beirute Brealey, Tatiana. Eds. *América Latina y el Caribe: ¿Integrados o Marginados?* Buenos Aires: Editorial Teseo / FLACSO-Secretaría General/CAF.
- Altmann Borbón, Josette, Tatiana Beirute, Fander Falconí y Francisco Rojas Aravena (Coordinadores) (2011) *América Latina y el Caribe: Perspectivas de Desarrollo y Coincidencias para la Transformación del Estado*. San José: FLACSO/ SEGIB/ AECID.
- Álvarez, Carlos (2008) *Logros y desafíos de la integración regional: el caso de MERCOSUR*. En Altmann Borbón y Rojas Aravena (eds.) *América Latina y el Caribe: ¿Fragmentación o convergencia? experiencias recientes de la integración*. Pp. 207-226. Quito: FLACSO-Ecuador: Ecuador. Ministerio de Cultura: Fundación Carolina.
- Álvarez Figueroa, O. (2012) *La CELAC: nuevo actor regional en América Latina y el Caribe. Aves y obstáculos para lograr su consolidación*. En Andrés Serbin, L. Martínez y H. Ramanzini (coords.) *El regionalismo Post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos*. Anuario de integración regional de América Latina y el Gran Caribe. Pp.177-205. Montevideo: CRIES.
- Alzugaray, Carlos (1998) *El desafío social de la globalización y la integración regional en América Latina*. En Rojas Aravena, Francisco. *Globalización, América Latina y la diplomacia de Cumbres*. Pp. 443-460. Santiago: FLACSO-Chile/ LACC.

- Amoroso Botelho, Joao Carlos (2008) *La creación y la evolución de UNASUR*. Revista Debates 2(2): pp. 299-324.
- Aragón Rivera, Efraim (2008) *Los procesos de integración de América Latina en el concierto de la globalización*. En Pontificia Universidad Javeriana. Papel Político. (Colombia) Vol. 13. No.2. 2008, pp. 701-737.
- Aranda, Lourdes (2012) *México y el G-20*. Foreign Affairs Latinoamérica 12 (2): pp. 2-7.
- Arellano, Félix (2009) *Nacimiento, evolución y perspectivas de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*. Quito: FES-ILDIS.
- Ashton, Catherine (2012) *México, socio estratégico de la Unión Europea*. Revista Foreign Affairs Latinoamérica 12(2): pp. 27-31.
- Artori, Danilo (2011) 'Transformación del Estado en América Latina' en Francisco Rojas Aravena (Coord.) *Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo*, pp. 23-27. San José: FLACSO/SEGIB/AECID.
- Axelrod, Robert (1997) *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes*. Primera edición en español, 2004. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Axline, William Andrew (1994) *Cross regional comparisons and the theory of regional cooperation: Lessons for Latin America, the Caribbean, South East Asia and the South Pacific*. En William Andrew Axline (ed.) *The political economy of regional cooperation: Comparative case studies*. Londres: Associated University Press.
- Ayala Martínez, Citlali y Pérez Pineda, Jorge (Coords.) (2009) *México y los países de renta media en la cooperación hacia el desarrollo: ¿Hacia dónde vamos?* Ciudad de México: Instituto Mora/ FLACSO-México/ CIDEAL.
- Bagley, Bruce y Defort, Magdalena (Editores) (2014) *¿La hegemonía norteamericana en declive? El desafío del ALBA y la nueva integración latinoamericana del siglo XXI*. Cali: Universidad Icesi.
- Balassa, Bela (1964) *Teoría de la integración económica*. México: UTHEA.
- Balwin, David A. (ed.) (1993) *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*. New York: Columbia University Press.
- Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) (2010) *Avances y desafíos de la integración centroamericana: Una revisión a 50 años de historia*. Tegucigalpa.
- Banco Mundial (2011) *Informe sobre Desarrollo Mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo*. Resumen Ejecutivo. Washington DC: BM.
- Bárcena, Alicia (2011) *Un Estado para la igualdad*. En Francisco Rojas Aravena (Coord.) *Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo*. Pp. 131-136. San José: FLACSO/SEGIB/AECID.
- Baroni, Paola Andrea y María Florencia Rubiolo (2010) *UNASUR: alternativa de integración frente a desafíos internacionales emergentes*. Estudios Internacionales 165: pp. 129-152.
- Barrachina, Carlos (Coord.) (2009) *Democracias en transición en Honduras y Nicaragua. Gobernabilidad, seguridad y defensa*. Ciudad de México: Plaza y Valdés Editores.

- Barros Charlin y Raimundo F. (1989) *Estados Unidos ¿virtual abandono del multilateralismo comercial?* En FLACSO-Chile. Cono Sur. (Chile) Vol. 8. No.2, pp.23-26.
- Basombrio, Ignacio (2004) *Integración andina: Instituciones y derecho comunitario*. En: Taller Internacional: Integración Regional-Lecciones de la experiencia de la Unión Europea y la Comunidad Andina, 20-21 octubre 2004. Sao Paulo, pp. 10-53.
- Beck, Ulrich (2004) *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- ____ (2006) *La sociedad del riesgo global: hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Editorial Paidós Ibérica.
- ____ (2012) *Una Europa alemana*. Barcelona: Editorial Paidós Ibérica.
- Bell Lara, José (2008) *La integración latinoamericana: Un camino inconcluso*. Primera edición, Bogotá: Ediciones Ántropos.
- Bello de Arellano, María Eugenia (S.F.) *El sistema Andino de Integración y la Comunidad Andina*. Aldea Mundo, año 5, No. 9, pp. 79-81.
- Berger, Peter L. y Huntington, Samuel (2002) *Globalizaciones múltiples. La diversidad cultural en el mundo contemporáneo*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Bernal-Meza, Raúl (2008) *Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)*. En Revista Brasileira de Política Internacional, Vol. 51, No. 2, pp.154-178.
- Bernal Meza, Raúl y Kumar Saha, Suranjit (2005) *Economía mundial y desarrollo regional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Bertola, Luis y José Antonio Ocampo (2010) *Desarrollo, vaivenes y desigualdad. Una historia económica de América Latina desde la independencia*. Madrid: SEGIB.
- Beyhaut, Gustavo y Beyhaut Hélène (1986) *Historia Universal Siglo XXI. América Latina III. De la independencia a la segunda guerra mundial*. Madrid: Siglo XXI Editores S. A.
- Blair, Tony; Delors, Jacques y Schröder, Gerhard (2011) *Europa es la solución, no el problema*. Diario El País. Edición del 8 de setiembre de 2011.
- Blanco, Víctor Hugo (2014) *La nueva arquitectura de la integración regional centroamericana a partir de los años 1990: el SICA*. En *Centroamérica: Casa Común e Integración Regional*. Pp. 73-88. San José: Lara segura & Asociados.
- Bloomström, Magnus y Hettne, Bjorn (1990) *La teoría del desarrollo en transición*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino (1998) *Diccionario de Política*. 11 Edición. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Boniface, Dexter (2011) *La perspectiva desde Estados Unidos*. Foreign Affairs Latinoamérica 10(3): pp. 97-109.
- Bonilla, Adrián (2010) *Integración y Defensa. El Consejo Suramericano de Defensa*. Ponencia presentada en el II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales de FLACSO. Ciudad de México, 26-28 de mayo.

- ____ (2012) *América Latina-Europa. Escenarios contemporáneos de las Cumbres*. En Adrián Bonilla y María Salvadora Ortiz (eds.) *De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades. Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Pp. 19-30. San José: FLACSO-SEGIB.
- Bonilla, Adrián y Álvarez, Isabel (Editores) (2013) *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*. San José: FLACSO.
- Bonilla, Adrián y Guillaume Long (2010) *Un nuevo regionalismo sudamericano*. Presentación del dossier *Íconos*. Revista de Ciencias Sociales No. 38. *Escenarios políticos y regionalismo en América Latina*, pp. 23-28.
- Bonilla, Adrián y Jaramillo, Grace (Editores) (2014) *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe*. San José: FLACSO/CAF.
- Bonilla, Adrián y Ortiz, María Salvadora (Comp.) (2012) *De Madrid a Santiago: Retos y oportunidades. Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. San José: FLACSO.
- ____ (Comp.) (2013). *El papel político, económico, social y cultural de la comunidad Iberoamericana en un nuevo contexto mundial. Aportes de un debate en curso*. San José: FLACSO.
- Borja, Rodrigo (2011) *Globalización, Desarrollo y Democracia en América Latina*. En Francisco Rojas Aravena (coord.) *Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo*, pp. 11-18. San José: FLACSO/SEGIB/AECID.
- Borja Tamayo, Arturo (Comp.) (2005) *Interdependencia, cooperación y globalismo*. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane. México D. F.: CIDE.
- Botto, Mercedes (Coord.) (2011) *Mercosur: ¿Para qué sirve? Claves para el debate sobre los alcances de la integración*. Buenos Aires: CTA Ediciones.
- ____ (2012) Nuevas formas de multilateralismo. El G-20: ¿una oportunidad para América Latina? En Francisco Rojas Aravena (ed.) *América Latina y el Caribe: Vínculos globales en un contexto multilateral complejo*, pp. 129-149. Buenos Aires: Editorial Teseo/ FLACSO/ AECID/ CIDOB.
- Braudel, Fernand (1997) *La historia y las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Brenes, Alonso, Pascal Girot y Allan Lavell (2011) *Armonización entre ambiente, desarrollo y el rol del Estado en contextos de cambio en América Latina y el Caribe. Debates globales en estructuras regionales*. En Josette Altmann, Tatiana Beirute, Fander Falconí y Francisco Rojas Aravena (coords.) *América Latina y el Caribe: Perspectivas de Desarrollo y Coincidencias para la Transformación del Estado*, pp. 137-158. San José: FLACSO/ SEGIB/ AECID.
- Briceño Ruiz, José (2003) *Las teorías de la integración regional y su praxis en Europa y América Latina*. Mérida: Universidad de Los Andes.
- ____ (2007) *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*. Mérida: Universidad de los Andes.
- ____ (2010) La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano. Un nuevo actor en el escenario de la integración regional. Revista Nueva Sociedad 228, pp. 44-59.
- ____ (2011) *El ALBA como propuesta de integración regional*. En Josette Altmann Borbón (ed.) *América Latina y el Caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?*, pp. 19-83. Buenos Aires: FLACSO/ Fundación Carolina/ Teseo.

- Briceño Ruiz, José y Mendoza, Carolina (Editores) (2009) *Cambio y permanencia en la agenda de integración de América del Sur*. Barquisimeto: Fondo Editorial UCLA.
- Brieger, Pedro (2002) *De la década perdida a la década del mito neoliberal. La globalización económica financiera, su impacto en Latinoamérica*. Buenos Aires: CLACSO.
- Brigagão, Clovis y Fernández, Fernanda (2008) *El rol de Brasil en la integración de América Latina*. En Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco (2008) *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Pp. 299-307. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Bullón Méndez, M. (2013) *La CELAC. Balance de su primer año de vida*. Temas de Economía Mundial, No. 23, pp. 24-40.
- Bulmer-Thomas, Victor (1987) *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Cabrera, Tomás; Riquelme Rivera, Jorge (2007) *Integración latinoamericana: algunas notas y enfoques para la discusión*. En Universidad Arturo Prat. Si Somos Americanos. Chile. Vol. IX. No.1. 2007, pp.183-194.
- Cáceres, Luis René (2007) *Los retos de la integración centroamericana*. En Revista Comercio Exterior, Vol. 57, No. 1, pp. 55-68.
- Caetano, Gerardo (2009) *Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur: razones para la incertidumbre*. En Revista Nueva Sociedad. Buenos Aires, No. 219. 2009, pp. 157-172.
- Caldentey, Pedro (2011) *Exposición en el Seminario Internacional 'Multilateralismo y Nuevas Formas de Integración en América Latina en el Contexto Global*. FLACSO-Secretaría General/ Fundación Carolina/ CIDOB, San José, Costa Rica, 4 y 5 de julio.
- ____ (2014) *Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana*. CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, septiembre de 2014, México, D.F.: CEPAL.
- Calderón, Fernando (2008) *Una inflexión histórica. Cambio político y situación socioinstitucional en América Latina*. En Revista de la CEPAL No. 96, pp. 121-134.
- ____ (2012) *América Latina y el Caribe: Tiempos de cambio. Nuevas consideraciones sociológicas sobre la democracia y el desarrollo*. Buenos Aires: Editorial Teseo. FLACSO.
- Campaña, Antonio (1992) *Modernización y dependencia*. Documento Docente - Programa Global de Formación en Población y Desarrollo No.12.
- Cancillería de Ecuador (2013) *¿Qué es el ALBA?* Dossier de Prensa ALBA-TCP.
- Cardona, Diego (2005) *¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?* Foreign Affairs en español, abril-junio. Pp. 84-92.
- ____ (2008) *América Latina, entre el modelo europeo y los acuerdos de libre comercio: ¿Qué clase de integración queremos?* En Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco (2008) *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Madrid: Siglo XXI de España Editores.

- ____ (2011) *Exposición en el Seminario Internacional 'Multilateralismo y Nuevas Formas de Integración en América Latina en el Contexto Global*. FLACSO-Secretaría General/ Fundación Carolina/ CIDOB, San José, 4 y 5 de julio.
- Cardoso, Ciro. F. S. y Pérez Brignoli, Hector (1979) *Historia Económica de América Latina*, Vol. I y II. Barcelona: Crítica.
- Cardoso, Fernando (1977) *La originalidad de la copia: la CEPAL y la idea del desarrollo*. Santiago. Revista de la CEPAL No. 4, pp. 7-40.
- Cardoso, Fernando Enrique y Faletto Enzo (1971) *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Ciudad de México: Siglo XX I Editores.
- Carrasco, Juan Pablo (1978) *El Tratado de Cooperación Amazónica*. Nueva Sociedad 37: pp. 19-25.
- Carrión Mena, Francisco (2012a) *América Latina y el Caribe en el Sistema de Naciones Unidas*. En Josette Altmann, Francisco Rojas Aravena y Tatiana Beirute Brealey (eds.) *América Latina y el Caribe: ¿integrados o marginados?*, pp. 155-173. Buenos Aires: FLACSO/ CAF/ Editorial Teseo.
- ____ (2012b) *Cambios globales. Distintas visiones: La visión de América Latina*. En: Rojas Aravena Francisco (Editor). *América Latina y el Caribe: Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global*. Pp. 61-78. Buenos Aires: Editorial Teseo.
- ____ (2013) *Unasur: ¿simple retórica o regionalismo efectivo? Fortalezas y debilidades*. Quito: FES-ILDIS.
- Carta INTAL (2010) *Cincuenta años del Tratado General de Integración Económica Centroamericana*. Carta mensual INTAL 172. Diciembre 2010.
- Carta ODECA. (S.F.). *Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)*.
- Casanueva, Héctor (1998) *Chile, integración y libre comercio*. En Rojas Aravena, Francisco. *Globalización, América Latina y la diplomacia de Cumbres*. Pp. 365-370. Santiago: FLACSO-Chile/ LACC.
- Castañeda, Luis Fernando (S.F.). *Proceso de integración económica regional. El mercado común centroamericano*. Biblioteca Jurídica virtual del Instituto, de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Castedo, Leopoldo (1999) *Fundamentos culturales de la integración latinoamericana*. Santiago: Dolmen Ediciones S.A.
- Castells, Manuel y Laserna, Roberto (1989) "The new dependency: technological change and socioeconomic restructuring in Latin America". *Sociological Forum* 4, No. 4. 1989, pp. 535-560
- Cavieres F., Eduardo (2009) *Francisco Bilbao: análisis de texto y proyecciones temáticas. Ayer y hoy, ¿es posible la integración latinoamericana?* En Estudios Internacionales. Santiago. No.163. 2009, pp.7-21.
- Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos (2005) *Latinoamérica*. Revista de estudios latinoamericanos. No. 40. Ciudad de México.
- Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB) y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (2011) *Relatoría del Seminario Internacional: Multilateralismo y Nuevas Formas de Integración en América Latina en el Contexto Global*. FLACSO-Secretaría General/ Fundación Carolina/ CIDOB, San José, 4 y 5 de julio.

- Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) (2011) *Las Américas y el mundo 2010-2011. Opinión pública y política exterior en Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú*. Ciudad de México: CIDE.
- Chaves, Carlos Alberto (2010) *La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la UNASUR*, Íconos. Revista de Ciencias Sociales No. 38. Escenarios políticos y regionalismo en América Latina: pp. 29-40.
- Cisneros, Andrés y Piñeiro, Carlos (2002) *Del ABC al MERCOSUR. La integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo*. Instituto del servicio Exterior de la Nación. Buenos Aires: ISEN.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (2006) *Transferencias con corresponsabilidad*. Ciudad de México: FLACSO-México.
- Comini, Nicolás (2010) *El rol del Consejo de Defensa de la UNASUR en los últimos conflictos regionales*. Revista Nueva Sociedad 230: pp. 14-22.
- Comini, Nicolas y Frenkel, Alejandro (2014) *Una Unasur de baja intensidad*. En Revista Nueva Sociedad No. 250, Buenos Aires, pp. 58-77.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1990) *La transformación productiva con equidad*. Libros de la CEPAL No. 25. Santiago: CEPAL.
- ____ (1991) *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*. Libros de la CEPAL No. 31. Santiago: CEPAL.
- ____ (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. Libros de la CEPAL No. 39. Santiago: CEPAL.
- ____ (1996) *Espacios iberoamericanos*. Santiago: CEPAL.
- ____ (2004) *El contexto global y la renovación de Naciones Unidas*. Santiago: CEPAL.
- ____ (2006) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2005-2006*. Santiago: CEPAL.
- ____ (2008a) *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*. Santiago: CEPAL.
- ____ (2008b) *El arco del pacífico latinoamericano y su proyección a Asia-Pacífico*. Santiago: CEPAL.
- ____ (2009) *El arco del pacífico latinoamericano después de la crisis. Desafíos y propuestas*. Santiago: CEPAL.
- ____ (2010) *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010*. Santiago: CEPAL.
- ____ (2011a) *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2011*. Santiago: CEPAL.
- ____ (2011b). *Estudio económico de América Latina. Parte 1. La economía de América Latina y el Caribe 2010-2011*. Santiago: CEPAL.
- ____ (2011c) *United States and Latin America and the Caribbean. Highlights of economics and trade*. Santiago: CEPAL.
- ____ (2012a) *Balance económico actualizado de América Latina y el Caribe 2012*. Santiago: CEPAL.
- ____ (2012b) *Informe sobre la Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2012*. Santiago: CEPAL.
- ____ (2012c) *Informe sobre Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.

- ____ (2012d) *Cambio estructural para la igualdad, una visión integrada del desarrollo*. Trigésimo cuarto periodo de sesiones de la CEPAL. San Salvador, agosto 2012.
- ____ (2013a) *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*. Pp. 48-50. Santiago: CEPAL.
- ____ (2013b) *Panorama social de América Latina*. Documento informativo. Santiago: CEPAL.
- ____ (2014) *Estudio económico de América Latina y el Caribe. Desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo*. Santiago: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (2012) *30 años de Integración Comercial en la ALADI*. Montevideo: ALADI.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Sistema de Integración Centroamericana (SICA) (2004) *La integración Centroamericana: Beneficios y Costos*. Documento Síntesis. San Salvador y Ciudad de México: CEPAL/SICA.
- Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) (2011). *Declaración de Caracas - 3 diciembre 2011*. En Josette Altmann (Ed.) *América Latina: caminos de la integración regional*. Pp. 135-144. San José: FLACSO/ CAF.
- ____ (2013) *Declaración de Santiago de I Cumbre de la CELAC*. En *Primera Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. Comisión de las Comunidades Europeas (30 de setiembre de 2009). *La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales*. COM (2009) 495/3.
- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) (2013). *Nuevos escenarios para la integración en América Latina*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires: CLACSO.
- Contreras Baspineiro, Adalid (2011) *Estado, Desarrollo y Democracia en la Comunidad Andina. Contribuciones de la integración subregional*. En Francisco Rojas Aravena (coord.) *Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo*, pp. 137-142. San José: FLACSO/SEGIB/AECID.
- Cornejo, Romer y Abraham Navarro García (2010) *China y América Latina: recursos, mercados y poder global*. Revista Nueva Sociedad 228: pp. 79-99.
- Corporación Latinobarómetro (2010) *América Latina Mira al Mundo. Globalización y las relaciones con otros países del mundo*. Santiago: Latinobarómetro.
- Correa Flores, Rafael (2005) *Construyendo el ALBA. Nuestro norte es el sur*. Segunda edición, octubre 2005. Caracas: Editorial Parlamento Latinoamericano.
- Cortés, Cecilia; Zovatto, Daniel; Klinger, Irene; Arias, Randall (Comps.) (2011) *Elementos para una agenda de profundización de la democracia en Centroamérica*. Diálogo subregional de los miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y México. San José: FUNPADEM.
- Cortina, Adela (1999) *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid, Alianza Editorial S. A.
- Costa Vaz, Alcides (2002) *Cooperación, integración y proceso negociador-la construcción del MERCOSUR*. Brasília: Funag/IBRI/UnB.

- ____ (2011) *La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: la factibilidad y la necesidad de un nuevo organismo regional*. En Francisco Rojas Aravena (ed.) *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)*, pp. 159-165. Buenos Aires: FLACSO/ Editorial Teseo.
- Cóvolo, Mariana Laura y Rodríguez de Mesa, María Lorena (2013) *La CELAC: Entre la añoranza bolivariana y la falta de concreción latinoamericana*. Densidades, 14, pp. 53-65.
- Crandall, Russell (2011) *El hemisferio después de la hegemonía estadounidense*. *Foreign Affairs Latinoamérica* 11(3): pp. 136-146.
- Da Conceição Tavares, María y Gerson Gomes (1998) *La CEPAL y la integración económica de América Latina*. Revista CEPAL No. Extraordinario (octubre): pp. 213-228.
- De la Mora, Luz María y Rodríguez, Dora (2011) *¿Por qué vale la pena repensar la integración latinoamericana?* INTAL. Revista Integración y Comercio, No. 33, Años 15, julio-setiembre 2011, pp. 7-15.
- De la Puente, Carlos Akira (2012) *Política exterior de Estados Unidos hacia América Latina. Aproximaciones desde la teoría de la toma de decisiones*. Sitio electrónico Contexto Latinoamericano.
- De la Reza, Germán A. (2006) *Integración económica en América Latina. Hacia una nueva comunidad regional en el siglo XXI*. México DF: Universidad Autónoma Metropolitana.
- De Lombaerde, Philippe, Shigeru Kochi y José Briceño Ruiz (Eds.) (2008) *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Madrid: Fundación Carolina/ Siglo XXI.
- De Lombaerde, Phillipe y Luis Jorge Garay (2008) *Un nuevo regionalismo en América Latina*. En Philippe De Lombaerde, Shigeru Kochi y José Briceño Ruiz (eds.) *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, pp. 3-35. Madrid: Fundación Carolina/ Siglo XXI.
- Desiderá, Walter y Alves, Rodrigo (2012) *Perspectivas de la integración de América Latina*. Brasilia: CAF.
- Deutsch, Karl (1966a) *The nerves of Government: Models of political communication and control*. New York: The free press.
- ____ (1966b) *Integration and arms control in European Political Environment: A summary report*. En *American Political Science Review*, vol. 60, No. 2, pp. 354-365.
- ____ (1990) *Análisis de las Relaciones Internacionales*. Ciudad de México: GERNICA S.A.
- Devlin, Robert y Estevadeordal, Antoni (2001) *¿Qué hay de nuevo en el nuevo regionalismo de las Américas?* Buenos Aires: BID/ INTAL.
- Devlin, Robert y Mogueilansky, Graciela (2010) *Alianzas Público-Privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*. Santiago: CEPAL.
- Di Filippo, Armando (2009) *Estructuralismo latinoamericano y teoría económica*. Revista CEPAL, No. 98, agosto 2009, pp. 181-202.

- Diamint, Rut; González, Edmundo y Carucci, Flavio (2007) *Las tensiones versus las intenciones en MERCOSUR*. En Nuevos retos de la integración en América latina y el Caribe: ¿Profundización o fragmentación del regionalismo? Pp. 49-54. Caracas: Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos, INVESP.
- Díaz Rangel, Eleazar (2006) *Todo Chávez. De Sabaneta al socialismo del siglo XXI*. Segunda edición. Caracas: Editorial Planeta Venezolana.
- Dietrich, Heinz (2002) *El socialismo del siglo XXI. La democracia participativa*. Bilbao: Baigorri.
- ____ (2007) *Socialismo del siglo 21*. Fundación para la Investigación y la Cultura.
- Dos Santos, Theotonio (1970) *Dependencia y Cambio Social*. En Cuadernos de Estudios Socio Económicos. No. 11, pág. 10. Santiago: CESO.
- ____ (2003) *La Teoría de la Dependencia: Balances y Perspectivas*. Buenos Aires: Editorial Plaza y Janés. Pp. 11-23.
- ____ (Editor) (2011) *América Latina y el Caribe: Escenarios posibles y políticas sociales*. Montevideo: FLACSO/ UNESCO.
- Dosman, Edgar J. (2010) *La vida y la época de Raúl Prebisch, 1901-1986*. Madrid: Instituto de Estudios Latinoamericanos – Universidad de Alcalá.
- Dougherty, James y Robert Pfaltzgraff (1993) *Teorías en Pugnas en las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Dreze, Jean y Sen, Amartya (1989) *Hunger and public action*. Oxford: Clarendon Press.
- Duplá del Moral, Tomás. (2012) *CELAC y la UE. Historia, convergencias y retos*. En Adrián Bonilla y María S. Ortiz (eds.), *De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades. Balances y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*, pp. 193-210. San José: FLACSO/SEGIB.
- Durán, José y Urmeneta, Roberto (2012) *Las relaciones económicas entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea: Situación y desafíos*. En: Adrián Bonilla y María Salvadora Ortiz (Comp.) (2013) *El papel político, económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en un nuevo contexto mundial. Aportes de un debate en curso*. San José: FLACSO.
- Easton, David (1965) *A System Analysis of Political Life*. Ney York: John Wiley & Sons.
- Elster, Jon (1995) *Psicología política*. Barcelona: Editorial Gedisa S. A.
- Emerson, M. y Flores, R. (2013). *Enhancing the Brazil-EU Strategic Partnership. From the Bilateral and Regional to the Global*. Bruselas: CEPS.
- Espinosa, Eugenio (2011) *El ALBA: teoría y práctica de la integración regional*. En Josette Altmann Borbón (ed.) *América Latina y el Caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de integración regional?* Pp. 155-187. Buenos Aires: FLACSO/ Fundación Carolina/ Teseo.
- Estado de la Nación/ Estado de la región (2008) *Tercer Informe del Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Estevadeordal, Antoni y Suominen, Kati (2009) *Bridging Regional Trade Agreements in the Americas. Special report on integration and trade*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.

- Esteves, Pablo (2012) *Brasil, los BRICS y la agenda multilateral en el siglo XXI*. En Francisco Rojas Aravena (ed.) *América Latina y el Caribe: Vínculos globales en un contexto multilateral complejo*, pp. 151-178. Buenos Aires: FLACSO/AECID/ CIDOB/ Teseo.
- Feinberg, Richard (2010) *La exclusión no es la respuesta*. Foreign Affairs Latinoamérica 10(3): pp. 1-6.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2005) *Reformas para América Latina: Detrás del fundamentalismo neoliberal*. Buenos Aires y México: Siglo XXI.
- Figueroes Ferrer, José (1970-1973) *La Pobreza de las Naciones*. San José: Imprenta Nacional de Costa Rica.
- Figueroes Olsen, José María (2011) *Un Futuro Promisorio: la Nueva Economía con Bajas Emisiones de Carbono*. En Francisco Rojas Aravena (coord.) *Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo*, pp. 65-72. San José: FLACSO/SEGIB/AECID.
- Filmus, Daniel (2010) *Presidentes. Voces de América Latina*. Primera edición: Buenos Aires: Editorial Aguilar.
- FLACSO-Brasil (2008a) *Acuerdos bilaterales de comercio Estados Unidos-América Latina. Implicaciones para Brasil*. En Jairo Hernández Milián y Ana Cristina Lizano (eds.) *América Latina y la Segunda Administración Bush: un debate sobre comercio*, pp. 91-107. San José: FLACSO/ Juricentro.
- ____ (2008b) *La política de seguridad de Estados Unidos hacia la región latinoamericana: la visión brasileña*. En Jairo Hernández Milián y Ana Cristina Lizano (eds.) (2008) *América Latina y la Segunda Administración Bush: un debate sobre seguridad*, pp. 151-168. San José: FLACSO/ Juricentro.
- FLACSO-Chile (2008a) *De la cooperación a la crisis: las relaciones de seguridad Estados Unidos-Región andina en la última década*. En Jairo Hernández Milián y Ana Cristina Lizano (eds.) (2008) *América Latina y la Segunda Administración Bush: un debate sobre seguridad*, pp. 81-124. San José: FLACSO/ Juricentro.
- ____ (2008b) *La política de Estados Unidos de asistencia en seguridad*. En Jairo Hernández Milián y Ana Cristina Lizano (eds.) (2008) *América Latina y la Segunda Administración Bush: un debate sobre seguridad*, pp. 125-150. San José: FLACSO/ Juricentro.
- FLACSO-México (2008) *Los nuevos senderos de la integración económica regional de América Latina y el Caribe: impactos sobre su desarrollo económico*. En Jairo Hernández Milián y Ana Cristina Lizano (eds.) (2008) *América Latina y la Segunda Administración Bush: un debate sobre comercio*, pp. 37-90. San José: FLACSO/ Juricentro.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (2008) *Perspectivas económicas de las Américas: Lidando con la crisis financiera mundial*. Washington DC: FMI.
- Foxley, Alejandro (2011) *Una Evaluación Optimista del Futuro de las Economías Latinoamericanas*. En Francisco Rojas Aravena (coord.) *Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo*, pp. 115-118. San José: FLACSO/SEGIB/AECID.
- Fraga, Rosendo (2013) *Perspectivas de América Latina en 2013*. Portal sociopolítico de Iberoamérica Nueva Mayoría.com.

- Franco, Rolando y Di Filippo, Armando (1998) *Globalización, integración regional y equidad social*. En Rojas Aravena, Francisco. *Globalización, América Latina y la diplomacia de Cumbres*. Santiago, Chile, pp. 87-102. Serie Libros FLACSO. *Globalización, América Latina y la II Cumbre de las Américas*. Santiago: FLACSO-Chile/LACC.
- Franco, Rolando y Lanzaro, Jorge (Coordinadores) (2006) *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Santiago: CEPAL.
- Freeden, Michael (2001) *Editorial: What is special about ideologies?* Journal of Political Ideologies 6 (1): pp. 5-12.
- Frei Ruiz-Tagle, Eduardo (2011) *Un Estado Moderno, Exigencia de los Nuevos Tiempos*. En Francisco Rojas Aravena (coord.) *Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo*, pp. 45-51. San José: FLACSO/SEGIB/AECID.
- Freres, Christian y Sanahuja, José Antonio (Coords.) (2006) *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una unión necesaria*. Barcelona: Icaria Editorial S. A.
- Frohmann, Alicia (1989) *De Contadora al Grupo de los Ocho: el reaprendizaje de la concertación política regional*. Santiago: FLACSO-Chile.
- ____ (1998) Sentando las bases políticas para la integración económica: el Grupo de Río y la concertación regional. En CEPAL, *Aspectos sociales de la integración. Volumen IV*. Serie Políticas Sociales, no. 14, pp. 53-64. Santiago: CEPAL.
- Fukuyama, Francis (1992) *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Gamble, Andrew y Payne, Anthony (Eds.) (1996) *Regionalism in world order*. Basingstocke: Macmillan.
- Gana, Eduardo (1988) *Tendencias en la integración latinoamericana: el caso de Argentina y Brasil*. En FLACSO-Chile. Cono Sur. Vol. 7. No.1, pp.5-9.
- Garnelo, Vicente; Cruz, Luis y Rojas, Miguel (2011) *50 años del proceso de Integración Latinoamérica 1960-2010*. Montevideo: ALADI.
- Gehring, Thomas (1996) *Integrating integration theory: Neo-funtionalism and international regimes*. Global society, volumen 10, no. 3, pp. 225-253.
- Genta, Teresa y Rivero, Nélida (1981) *Proceso de reestructuración de ALALC y creación de ALADI. El nuevo esquema integracionista creado por el Tratado de Montevideo*. Montevideo: Dirección General de Extensión Universitaria, División Publicaciones y Ediciones.
- Gerber, James; Muñoz, Oscar; Delich, Francisco; Delich, Valentina; Frohmann, Alicia; Leiva, Patricio; Fairlie, Alan; Gutiérrez, Hernán; Araya Dujisin, Rodrigo; Rojas Aravena, Francisco (2000) *Inserción económica internacional de América Latina*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Gerring, John (1997) *Ideology: a definitional analysis*. Political Research Quarterly 50 (4): pp. 957-994.
- Giddens, Anthony (1993) *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- ____ (1997) *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea*. Barcelona: Ediciones Península S. A.
- ____ (1998) *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*. Buenos Aires: Editorial Taurus.

- Gill, Henry (1993) *CARICOM: origen, objetivos y perspectivas de integración en el Caribe*. Revista Integración Latinoamericana. Volumen 18, no. 191, pp. 37-44.
- Giné Daví, Jaume (2011) *Asia-Pacífico: el nuevo motor del crecimiento económico mundial*. Foreign Affairs Latinoamérica 11(4): pp. 41-52.
- Girault, Christian (2009) *El aspecto geopolítico de la integración regional*. Estudios Internacionales 163: pp. 83-100.
- Gómez, Oliver (2008) *FMI: Nicaragua el más beneficiado por ALBA*. El Nuevo Diario, 26 de octubre, 2008.
- Gómez, Sergio (1993) *Notas sobre la movilidad y circulación de fuerza de trabajo en los países del Mercosur*. Documentos de Trabajo-Serie Estudios Sociales. No. 49. Santiago: FLACSO-Chile.
- González, Felipe (Ed.) (2009) *Iberoamérica 2020. Retos ante la crisis*. Fundación Carolina. Madrid: Siglo XXI de España Ediciones, S. A.
- González, Santiago (1998) *SELA. Aspectos sociales de la integración vol.III*. En Serie Políticas Sociales CEPAL. No.14. Santiago: CEPAL.
- Goucha, Moufida y Rojas Aravena, Francisco (Eds.) (2001) *Human security, conflict prevention and peace in Latin America and the Caribbean*. Santiago: UNESCO/FLACSO-Chile.
- Grabendorff, Wolf (1997) *América Latina y la Unión Europea: hacia un birregionalismo selectivo*. En Alberto Van Klaveren (ed.) *América Latina en el Mundo. Anuario de Políticas Externas Latinoamericanas y del Caribe 1993-1996*. Pp. 71-96. Santiago: Los Andes-PROSPEL.
- ____ (2002) *Perspectivas de una integración política de América del Sur*. Revista Nueva Sociedad 177: pp. 21-34.
- ____ (2004) *La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo unipolar*. Revista Nueva Sociedad, 189, pp. 97-109.
- ____ (2010) *Brasil: de coloso regional a potencia global*. Revista Nueva Sociedad 226: pp. 158-171.
- ____ (2012) *¿Qué importancia puede tener la Unión Europea para una América Latina emergente?* Revista Nueva Sociedad 239: pp. 24-34.
- ____ (2014) *Realidad y ficción en las relaciones entre la CELAC y la Unión Europea*. En Bonilla, Adrián y Jaramillo, Grace (Editores) (2014) *La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe*. San José: FLACSO/CAF.
- Granados Jaime; Lizano, Eduardo y Ocampo, Fernando (Eds.) (2009) *Un puente para el crecimiento. Oportunidades y desafíos del Acuerdo de Asociación Europea entre Centroamérica y la Unión Europea*. Banco Interamericano de Desarrollo, Academia de Centroamérica y Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Grandi, Jorge (1995) *Los siete desafíos y los siete déficits de la integración para América Latina*. En Síntesis. No. 25, pp.15-26.
- Grieco, Joseph (1988) *Realist theory and the problems of international cooperation: Analysis with an amended prisoner's dilemma*. Journal of politics, vol. 50, no. 3, pp. 600-624.
- Griffiths-Spielman, John (2009) *Procesos de integración regional en defensa: ¿Consejo Sudamericano de Defensa-UNASUR, Un nuevo intento?* Revista Globalización, Competitividad y Gobernabilidad 3(1): pp. 104-119.

- Grynspan, Rebeca (S. F.) ¿Sufre América Latina un trastorno bipolar? *Foreign Policy*, 154, mayo-junio, pp. 34-36.
- Gudynas, Eduardo (2004) *El relanzamiento del Tratado de Cooperación Amazónica*. La Insignia, setiembre 2004.
- Guerra-Borges, Alfredo (2007-2008) *Regionalismo y multilateralismo en su laberinto*. En Problemas del Desarrollo. Edición Cono Sur. Vol. 3. No.5. 2007-2008. Pp.103-120.
- Guerra-Borges, Alfredo; Saxe Fernández, Eduardo; Soto Umaña, Willy. (1995) *Hacia una teoría de la integración regional*. Heredia: Editorial Fundación UNA.
- Guillén Romo, Héctor (2001) *De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina*. Revista Comercio Exterior 51(5), mayo 2001, pp. 359-369.
- Guzmán León, Juany y Sáenz Breckenridge, Stella (2013) *Gobernabilidad, convivencia política y seguridad*. San José: FLACSO.
- Haas, Ernst B. (1967) *The uniting of Europe and the uniting of Latin America*. En *Journal of Common Market Studies*, June 1967, pp.323-325.
- ____ (1970) *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*. International Organization 24(4): pp. 607-646.
- ____ (2001) *Does constructivism subsume neo-functionalism?* En *The social construction of Europe*, editado por T. Christiansen, T., K. Jorgensen y A. Wiener. London: Sage Publications Ltd.
- Haas, Ernst B. y Schmitter, Philippe C. (1964) *Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about unity in Latin America*. International Organization 18(4): pp. 705-737.
- Hall, John (1993) *Ideas in the social sciences*. En Goldstein and Keohane (eds.) 1993. Pp. 31-56.
- Hall, Kenneth (2007) *CARICOM Single market and economy: Challenges, Benefits, Prospects*. Kingston: Randle Publishers.
- Halliday, Fred (1997) *Gobernabilidad Global: perspectivas y problemas*. En Revista Internacional de Filosofía Política, N°9, UNED/UAM, Madrid, Junio 1997, pp. 23-38.
- Halperin Donghi, Tulio (1986) *Historia contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza Editorial S. A.
- Harnecker, Marta (1976) *Los conceptos elementales del materialismo histórico*. Madrid: Siglo XXI Ediciones S. A.
- Hasenclever, Andreas; Mayer, Peter y Rittberger, Volker (1997) *Theories of international regimes*. New York: Cambridge University Press.
- Heine, Jorge y Thakur, Ramesh (2011) *The dark side of globalization*. New York: United Nations University Press.
- Helmut, Janka (1975) *ALALC: ¿Ilusión o posibilidad?* Revista Nueva Sociedad 19-20, pp. 13-19.
- Herbst, Natalia (2011) *La reconfiguración de la Cooperación Sur-Sur*. Foreign Affairs Latinoamérica 11(2): pp. 67-75.
- Hernández-Barbarito, María A. (2009) *La integración energética de América Latina y el Caribe*. DEP. No.9. 2009, pp. 229-247.

- Hernández Milián, Jairo y Ana Cristina Lizano (eds.) (2008a) *América Latina y la Segunda Administración Bush: un debate sobre comercio*. San José: FLACSO/Juricentro.
- ____ (eds.) (2008b) *América Latina y la Segunda Administración Bush: un debate sobre migración*. San José: FLACSO/Juricentro.
- ____ (eds.) (2008c) *América Latina y la Segunda Administración Bush: un debate sobre seguridad*. San José: FLACSO/Juricentro.
- Herrera, Beethoven (1999) *El proceso de integración centroamericana en perspectiva*. Lima: Visual Service SRL.
- Herrera, Ricardo (2012). *La cooperación entre la Unión Europea y América Latina 2007-2013 y los desafíos de la Programación de cooperación 2014-2020*. En: Adrián Bonilla y María Salvadora Ortiz (Comp.) (2013) *El papel político, económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en un nuevo contexto mundial. Aportes de un debate en curso*. San José: FLACSO.
- Hershberg, Eric; Serbin, Andrés y Vigevani, Tullo (Editores) (2014) *El hemisferio en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*. Pensamiento propio No. 39, enero-junio, 2014, año 19. Buenos Aires: CRIES/CEGRE.
- Hirst, Mónica (1998) *Políticas de seguridad, democratización e integración regional en el Cono Sur*. En Domínguez, Jorge, (ed.) *Seguridad internacional, paz y democracia en el Cono Sur*. Pp.159-188. Colección Paz y Seguridad en las Américas. Santiago: FLACSO-Chile.
- ____ (2010) *América Latina y la cooperación Sur-Sur: reflexiones conceptuales y políticas*. En B. Ayllón y J. Sursky (eds.) *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*. Pp. 17-39. Madrid: Catarata.
- Hoffman, Satanley (1966) *Obstinate or obsolete? The fate of the Nation-State and the case of Western Europe*. Reimpresión autorizada por Daedalus Journal of the American Academy of Arts and Sciences, 95 (3), pp. 862-915.
- Hofmeister, Wilhem; Rojas Aravena, Francisco y Solís Rivera, Luis Guillermo (2007a) *La percepción de Brasil en el contexto internacional: Perspectivas y desafíos*. Tomo 1: América Latina. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- ____ (2007b) *La percepción de Brasil en el contexto internacional: Perspectivas y desafíos*. Tomo 2: África, Asia y Europa. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Homero (S.F.) *La Odisea*. Lima: Editorial Almen.
- Hosono, Akio y Stallings, Barbara (eds.) (2001) *Regional integration and economic development*. Nueva York: Palgrave.
- Huntington, Samuel (1994) *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S. A.
- ____ (1997) *El orden político en las sociedades en cambio*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S.A.
- ____ (1998) *El choque de las civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Ediciones Paidós Ibérica S.A.

- Hurrell, Andrew (1995) *Regionalism in theoretical perspective*. En *Regionalism in world politics. Regional organization and international order*, editado por Louis Fawcett y Andrew Hurrell. Pp. 37-73. Nueva York: Oxford University Press.
- Iglesias, Enrique V.; Conde, Rosa y Suárez Pertierra, Gustavo (2011) *El momento político de América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Jácome, Francine (2011) *Petrocaribe: la fase actual de la diplomacia petrolera venezolana en el Caribe*. Bogotá: Editorial Programa de Cooperación en Seguridad Regional.
- ____ (2012) *Alcances y desafíos del liderazgo venezolano en América Latina*. En Josette Altmann Borbón (ed.) *América Latina: Caminos de la integración regional*, pp. 71-88. San José: FLACSO/ CAF.
- Jaramillo, Grace (2008) *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo*. Quito: FLACSO.
- ____ (Com.) (2009) *Relaciones Internacionales. Los nuevos Horizontes*. Quito: FLACSO-Ecuador/ Ministerio de Cultura.
- ____ (2011) 'El doble movimiento sudamericano: Construcción regional y gobernanza global' en Josette Altmann, Francisco Rojas Aravena y Tatiana Beirute Brealey (eds.) *América Latina y el Caribe: ¿integrados o marginados?*, pp. 195-205. Buenos Aires: FLACSO/ CAF/ Teseo.
- ____ (2014) La integración en la política exterior latinoamericana: Apuntes para el análisis. En: *Bonilla, Adrián y Jaramillo, Grace (eds.) (2014) La CELAC en el escenario contemporáneo de América Latina y el Caribe*. Pp. 7-24. San José: FLACSO/CAF.
- Jarque, Carlos M.; Ortiz, María Salvadora y Quenan, Carlos (eds.) (2009) *América Latina y la diplomacia de cumbres*. Madrid: SEGIB.
- Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (2011a) *Declaración de Caracas. I Cumbre de CELAC*. Caracas, Venezuela, 2 y 3 de diciembre.
- ____ (2011b) *Plan de Acción de Caracas 2012*. I Cumbre de CELAC, Caracas, Venezuela, 2 y 3 de diciembre.
- ____ (2011c) *Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC*. I Cumbre de CELAC, Caracas, Venezuela, 2 y 3 de diciembre.
- ____ (2011d) *Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. I Cumbre de CELAC, Caracas, Venezuela, 2 y 3 de diciembre.
- Judt, Tony (2008) *Sobre el olvidado siglo XX*. Traducción de Belén Urrutia. Madrid: Taurus.
- ____ (2010) *Algo va mal*. Madrid: Taurus.
- Kagan, Robert. (2003) *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*. Madrid: Taurus.
- Kay, Cristóbal (1991) *Teorías latinoamericanas del desarrollo*. Revista Nueva Sociedad 113; pp. 101-113.
- Kennedy, Paul (1987) *The rise and the fall of the great powers*. New York: Random House.

- ____ (1993) *Preparing for the twenty-first century*. New York: Random House.
- Kennes, Walter (2003) *The European Union and regionalism in developing countries*. En Hans van Hinkel; Julius Court; Luk van Langenhove (eds.) *Integrating Africa. Perspectives on regional integration and development*. Pp. 154-169Tokio: UNU Press.
- Keohane, Robert (1986) *Reciprocity in International Relations*. En International Organization, núm. 40 (1), pp. 1-27.
- ____ (1989) *Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond International Relations Theory*. En Keohane, R.O. (ed.) *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press, New York, 1986.
- ____ (2004) *Entre la visión y la realidad: Variables en la política exterior latinoamericana*. En Joseph Tulchin y Ralph Espach (eds.) *América Latina en el nuevo Sistema Internacional*. Barcelona: Bellaterra.
- Keohane, Robert y Nye, Joseph (1977) *Power and interdependence. World politics in transition*. Boston: Little Brown.
- ____ (2000) *Globalization: What's new? What's not? (and so what)*. Foreign Policy 118, spring 2000, pp. 104-119.
- Knight, Kathleen (2006) *Transformations of the concept of ideology in the twentieth century*. The American Political Science Review 100(4): pp. 619-626.
- Kochi, Shigeru (2002) *Perspectivas de los acuerdos de libre comercio entre Japón y América Latina: Un enfoque desde la diplomacia económica japonesa*. En Josué Briceño Ruiz y Ana Marleny Bustamante (eds.) *La integración latinoamericana: entre el regionalismo abierto y la globalización*. Pp. 277-300. Mérida: Consejo de Publicaciones de la Universidad de los Andes.
- Krasner, Stephen (1993) *Bloques económicos regionales y el fin de la Guerra Fría*. En Gustavo Vega Cánovas (coord.) *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*. Pp. 73-98. Ciudad de México: El Colegio de México.
- Kruijt, Dirk (2012) *Democracia, pobreza y violencia en América Latina. Viejos y nuevos actores*. En Sanahuja, José Antonio (coord.) (2012) *Construcción de la paz, seguridad y desarrollo. Visiones, políticas y actores*. Pp. 153-176. Madrid: Editorial Complutense.
- Lagos, Ricardo (2011) *Crecimiento, desarrollo y nuevas verdades*. En Francisco Rojas Aravena (coord.) *Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo*, pp. 39-44. San José: FLACSO/SEGIB/AECID.
- Lara, Claudio y Pey, Coral (eds.) (2000) *ALCA y ciudadanía. Participación de la sociedad civil en los procesos de negociaciones comerciales*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Latinobarómetro (2007) *Oportunidades de integración regional II*. Lima: INFOLATAM.
- ____ (2012) *Informe Paraguay 1995-2012*. Organización Latinobarómetro.
- Lawrence, Robert Zachary (1996) *Regionalismo, multilateralismo y una integración más profunda*. En De la Reza, Germán A. (2006) *Integración económica en América Latina. Hacia una nueva comunidad regional en el siglo XXI*. México DF: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Lechner, Norbert (1988) *Los patios interiores de la democracia*. Santiago: FLACSO-Chile.

- Legler, Thomas (2010) *Gobernanza regional. El vínculo multilateral*. Foreign Affairs Latinoamérica 10(3): pp. 1-6.
- ____ (2011) *De la afirmación de la autonomía a la gobernanza autónoma: el reto de América Latina y el Caribe*. En Francisco Rojas Aravena (ed.) *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)*, pp. 23-47. Buenos Aires: FLACSO/ Teseo.
- Legler, Thomas; Santa Cruz, Arturo y Zamudio, Laura. (2013) *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*. Nueva York: Oxford University Press.
- Lengyel, Miguel (2011) El desafío de la cooperación Sur-Sur en América Latina. El caso del ABC en Haití. En Francisco Rojas Aravena y Tatiana Beirute Brealey (eds.) *América Latina y el Caribe: nuevas formas de Cooperación. Las dimensiones Sur-Sur*, pp. 49-67. Buenos Aires: FLACSO/ Fundación Carolina/ Teseo.
- León, Francisco (1994) *La reinserción internacional cubana: escenarios emergentes*. Santiago: FLACSO-Chile.
- ____ (1998) *ALCA-Cuba: participación o marginación*. En Rojas Aravena, Francisco. *Globalización, América Latina y la diplomacia de Cumbres*. Pp. 461-482. Santiago: FLACSO-Chile/LACC.
- Lesales, Murielle (2008) *La cooperación al servicio de la integración: La Asociación de Estados del Caribe (AEC)*. En Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco (Eds.) (2008) *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Pp. 211-221. Madrid: Fundación Carolina/ Siglo XXI.
- Lozano, W. (Ed.) (2000) *Integración, sociedad y política en el Caribe*. Santo Domingo: FLACSO-República Dominicana.
- Maihold, Günther (2007) *Más allá del interregionalismo. El futuro de las relaciones entre Europa y América Latina*. Foro Internacional, 168, pp. 269-299.
- ____ (2012) *Cambio globales: Una visión europea*. En Francisco Rojas Aravena (2012) *América Latina y el Caribe: Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global*. Pp. 47-56. Buenos Aires: Editorial Teseo/ FLACSO.
- ____ (2014) *Turquía y Latinoamérica. Nuevas presencias, nuevas contrapartes*. En Foreign Affairs Latinoamérica, Volumen 14 No 3, ITAM, México, 2014, p.77-81.
- Maira, Luis (2007) *La integración en América Latina. Situación y Perspectivas*. Asunción: FLACSO-Paraguay.
- ____ (2008) *La Comunidad Sudamericana de Naciones y las perspectivas de la integración*. En Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco (2008) *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Pp. 123-144. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- ____ (2008) *El próximo gobierno estadounidense y la "América Latina del Sur"*. Foreign Affairs Latinoamérica 8(4): pp. 73-82.
- ____ (2012) *Visión desde América Latina sobre la crisis y los cambios en el Sistema Internacional*. En Francisco Rojas Aravena (2012) *América Latina y el Caribe: Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global*. Pp. 379-399. Buenos Aires: Editorial Teseo/ FLACSO.

- Maira, Luis y Murillo de la Rocha, Javier. (2004) *El largo conflicto entre Chile y Bolivia. Dos visiones*. Santiago: Taurus.
- Malamud, Andrés y Philippe Schmitter (2006) *La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR*. Desarrollo económico 46 (181). Pp. 3-31.
- Malamud, Carlos (2005) *La historia de América*. Madrid: Alianza Editorial S. A.
- ____ (2009) *La crisis de la integración se juega en casa*. En Nueva Sociedad. No. 219, 2009, pp.97-112.
- ____ (2010) *Populismos latinoamericanos. Los tópicos de ayer, hoy y siempre*. Colección Jovellanos de Ensayo. Asturias: Ediciones Nobel.
- Mallmann, María Izabel (2008) *Los logros de la década perdida. Democracia y diplomacia regional en América Latina*. Porto Alegre: EDIPUCRS.
- Marcó, Luis (1996) *Integración física y corredores bioceánicos*. En Fuerzas Armadas y Sociedad. Santiago: FLACSO-Chile, No.1, pp. 24-35.
- Marcussen, Martín et al. (2001) *¿Constructing Europe? The evolution of Nation-State identities*. En The social construction of Europe. Pp. 101-119.
- Mariscal, Nicolás (2003) *Teorías Políticas de la Integración Europea*. Madrid: TECNOS.
- Marshall, Alfred (1980) *Los principios de la economía*. Ciudad de México: FCE.
- Martínez, Jorge Mario y Cordero, Martha (2009) *La integración centroamericana y sus perspectivas frente a la crisis internacional*. Santiago: CEPAL.
- Medellín Torres, Pedro (1998) *El retorno a la política: La gubernamentalización del gobierno*. Bogotá: CIDER/ PNUD.
- Merke, Federico (2013) *Liberalismo*. En: Legler, Thomas; Santa Cruz, Arturo y Zamudio, Laura. (2013) *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*. Oxford University Press.
- Mesa, Manuela (Coord.) (2008) *Escenarios de crisis: Fracturas y pugnas en el Sistema Internacional*. Barcelona: Icaria Editorial.
- ____ (Coord.) (2009) *Crisis y cambio en la sociedad global*. Primera edición: mayo de 2009. Barcelona: Icaria Editorial.
- Messer, Dirk y Nuscheler, Franz (1996) *Global Governance*. En Policy Paper, No. 2. Bonn: Development and Peace Foundation.
- Milet, Paz Verónica (S. F.) *El Grupo de Río en el nuevo escenario internacional*. En Revista Nueva Sociedad, No. 188, pp. 38-50.
- Milet, Paz y Rojas Aravena, Francisco (1998) *Diplomacia de cumbres: el multilateralismo emergente del siglo XXI*. En Rojas Aravena, Francisco. *Globalización, América Latina y la diplomacia de Cumbres*. Pp. 201-232. Santiago: FLACSO- Chile/ LACC.
- Mindlin, José (1977) *ALALC: problemas y perspectivas*. Revista Integración Latinoamericana, No. 30, pp. 30-35.
- Mitrany, David (1948) *The Functional Approach to World Organization*. International Affairs 24(3): pp. 350-363.
- Ministros de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano de UNASUR (2009a) *Declaración de Santiago de Chile*. I Reunión de Ministros y Ministras de Defensa. Santiago, 9 y 10 de marzo.

- ____ (2009b) *Plan de Acción 2009- 2010*. Santiago, 28 y 29 enero.
- Mladinic, Carlos (2012) *Una nueva oportunidad para América Latina*. En Francisco Rojas Aravena (ed.) *América Latina y el Caribe: Vínculos globales en un contexto multilateral complejo*, pp. 89-128. Buenos Aires: FLACSO/ AECID/ CIDOB/ Teseo.
- Molano, Giovanni (2011) *La integración andina: origen, transformaciones y estructuras*. Revista Integración y Comercio, No. 33, Año 15, julio-diciembre 2009, pp. 35-46.
- Molina Del Pozo, Carlos Francisco (Coord.) (1996) Integración eurolatinoamericana. Buenos Aires: Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos.
- Mols, Manfred (1993) *The challenges of integration. Europe and the Americas*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Monreal, Pedro (2008-2009) *Problemas y retos actuales de la Asociación de Estados del Caribe en el contexto de la integración del Gran Caribe*. Anuario CRIES, No. 7, pp. 249-268.
- Montesinos, Rafael (2003) *Ideología, discurso, cultura política y poder*. Polis, investigación y análisis sociopolítico, volumen 1, No. 3, pp. 171-203.
- Morales Fajardo, María Esther y Annel Hurtado Jaramillo (2010) ¿Un nuevo organismo para América Latina y el Caribe? ¿Propuestas o ideales? *Economía actual* III (2): pp. 18-20.
- Moravcsik, Andrew (1993) *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*. Journal of Common Market Studies 31(4): pp. 473-524.
- Mouffe, Chantal (1999) *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S. A.
- Muñoz, Heraldó y Tulchin, Joseph (eds.) (1996) *Latin American Nations in world politics*. Colorado: Westview Press.
- Napolitano, Giorgio (2008) *América Latina y Europa, procesos paralelos de integración*. En Estudios Internacionales, No. 160, 2008, pp.135-141.
- Naranjo Villalobos, Fernando (2008) *Política exterior e integración. Oportunidades y desafíos*. En Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco (2008) *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Pp. 3-22. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- Naranjo Villalobos, Fernando y Solís Rivera, Luis Guillermo (1999) *Paz, integración y desarrollo. Política exterior de Costa Rica 1994-1998*. San José: AFOCOI.
- Nincic, Miroslav (1988) *United States Foreign Policy. Choices and Tradeoffs*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Nogues, Horacio (1998) *Seguridad y fomento de la confianza*. En Fuerzas Armadas y Sociedad, No.1, FLACSO-Chile/LACC, pp. 52-54.
- Nolte, D. y Wehner, L. (2013). *The Pacific Alliance Casts Its Cloud over Latin America*. GIGA Focus, No. 8, pp. 1-7.
- Nueva Sociedad (2014) *América Latina: ¿Caminos enfrentados?* Buenos Aires, Argentina. No. 250, marzo-abril 2014.
- Núñez, Rogelio (2011) *América Latina: El declive del socialismo del siglo XXI en 2011*. INFOLATAM, 4 de enero de 2011.

- Nye, Joseph S. (2002) *La Paradoja del Poder Norteamericano*. Madrid: Taurus.
- Nye Jr., Joseph N. (2011) *El futuro del poder estadounidense*. Foreign Affairs Latinoamérica 11(1): pp. 97-109.
- Observatorio Electoral Iberoamericano (OBELIA) (2014) *Resultados electorales. Cátedra de Cultura Jurídica de la Universitat de Girona*. Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México.
- Ocampo, José Antonio (2001) *Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI*. Documento presentado en Seminario: La Teoría del Desarrollo en los Albores del Siglo XXI, en conmemoración del centenario del nacimiento de Raúl Prebisch el 22 de agosto, Santiago: CEPAL.
- ____ (2007) *La macroeconomía de la bonanza económica latinoamericana*. Revista de la CEPAL, No. 93, pp. 7-29.
- ____ (2008) *Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización*. Revista Nueva Sociedad, No. 215, pp. 36-61.
- Office of the United States Trade Representative (2014) *U.S.-Venezuela Trade Facts*. Portal electrónico oficial de comercio de los Estados Unidos de América. U.S. Trade Government.
- Oleas Montalvo, Julio (2011) *Estado-Nación y Desarrollo en América Latina: Una Mirada Retrospectiva*. En Josette Altmann, Tatiana Beirute, Fander Falconí y Francisco Rojas Aravena (coords.) *América Latina y el Caribe: Perspectivas de Desarrollo y Coincidencias para la Transformación del Estado*, pp. 15-39. San José: FLACSO/ SEGIB/ AECID.
- Oppenheimer, Andrés (2005) *Cuentos chinos, el engaño de Washington, La mentira populista y la esperanza de América Latina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2013). *Perspectivas Económicas de América Latina 2014: Logísticas y Competitividad para el Desarrollo*. Santiago: CEPAL.
- Oropeza, Arturo (2010) *Latinoamérica frente al espejo de su integración 1810-2010*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ciudad de México: Universidad Autónoma de México.
- Orozco, Manuel (2012) *América Latina y el Caribe: Desarrollo, migración y remesas*. Buenos Aires: Teseo/ FLACSO.
- Ortiz, María Salvadora (Comp.) (2013) *Iberoamérica hoy: perspectivas de las relaciones iberoamericanas*. Presentación de Enrique V. Iglesias. Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica. Colección pensamiento iberoamericano. Extremadura: CEXECI.
- ____ (2014) *La diplomacia de las Cumbres: Retos y oportunidades de los nuevos regionalismos*. San José: FLACSO/ SEGIB.
- Osterlof Obregón, Doris (Editora) (2008a) *América Latina y la visión europea: una integración esperanzadora pero esquivada*. San José: FLACSO.
- ____ (2008b) *Espacios de integración regional económica en América Latina y el Caribe*, En Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco (2008) *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, pp. 23-32. Madrid: Siglo XXI de España Editores.

- Oyarzún Serrano, Lorena (2008) *Sobre la naturaleza de la integración regional: Teorías y debates*. Revista de Ciencia Política Volumen 28, número 2. Pp. 95-113.
- Parlamento Latinoamericano (2006) *América Latina y el Caribe: Una agenda hacia la integración*. Primera edición: abril de 2006. 40 Aniversario del Parlamento Latinoamericano.
- Parra-Peña, Isidro (1983) *Catorce años después. Una evaluación del Pacto Andino*. Revista Comercio Exterior, volumen 33, No. 3, pp. 268-274.
- Payne, Anthony (2008) *The Political History of CARICOM*. Kingston: Randle Publishers.
- Payne, Anthony y Nicola Phillips (2012) *Desarrollo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Pellandra, Andrea y Fuentes, Juan Alberto (2011) *El estado actual de la integración en Centroamérica*. Ciudad de México: Naciones Unidas.
- Pennetta, Piero (2011) *Integración e integraciones: Europa, América Latina y el Caribe*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Peña, Félix (2009) *La integración del espacio sudamericano. ¿La UNASUR y el MERCOSUR pueden complementarse?* Nueva Sociedad 219: pp. 46-58.
- Pérez, Carlos (2008) *Honduras. Traducción historiográfica y otros estudios históricos*. Portal electrónico de la Revista Estudios, No. 21.
- Pérez Fuentes, Judith (2009) *Integración y desarrollo. Buscando alternativas para América Latina*. Primera edición: junio de 2009. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa, Librero-editor.
- Pimentel, Fernando (2011) Entrevista en El Mercurio. 27 de agosto de 2011, pA6.
- Pizarro, Roberto (2008) *El difícil camino de la integración regional*. Revista Nueva Sociedad 214: pp. 24-34.
- Portes, Alejandro; Guarniza Luis y Landolt, Patricia (Coord.) (2003) *La globalización desde abajo: Transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La Experiencia de Estados Unidos y América Latina*. Ciudad de México: FLACSO.
- Prado, Mimi (2007) *Cohesión social e integración económica*. Texto presentado en el Foro Centroamérica – Unión Europea.
- Prebisch, Raúl (1986) *El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Desarrollo Económico 26 (103): pp. 479-502.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, pp. 75-101. Nueva York: PNUD.
- ____ (2008) *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Primera edición, febrero 2008. Nueva York: PNUD.
- ____ (2010a) *Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*. San José: PNUD.
- ____ (2010b) *Informe Regional para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Nueva York: PNUD.
- ____ (2014) *Informe sobre desarrollo humano 2014. Sostener el progreso humano: Reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. Nueva York: PNUD.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (2010) *Nuestra democracia*. Ciudad de México: FCE/ PNUD/ OEA.
- Programa del V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (2010) *Integración, diversidad y democracia en tiempos del bicentenario*. Buenos Aires: ALACIP/ UADE/ SAAP/ Universidad Católica Argentina.
- Prud'homme, Jean-François (2008) *El gobierno de Barack Obama y América Latina*. Título del artículo en inglés *The 2008 United States Presidential Elections and Latin America*. Traducción de María Teresa Martínez. Revista Mexicana de Política Exterior, No. 87, pp. 243-267.
- Puchet Anyul, Martín; Rojas, Mariano; Salazar, Rodrigo; Valenti, Giovanna y Valdés Ugalde, Francisco (2012a) *América Latina en los albores del siglo XXI. No. 1. Aspectos económicos*. Ciudad de México: FLACSO-México.
- ____ (2012b) *América Latina en los albores del siglo XXI. No. 2. Aspectos sociales y políticos*. Ciudad de México: FLACSO-México.
- Quenan, Carlos (2008) *El euro, el dólar y las relaciones entre Europa y América Latina*. En De Lombaerde, Philippe, Shigeru Kochi y José Briceño Ruiz (Eds.) (2008) *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Pp. 235-257. Madrid: Fundación Carolina/ Siglo XXI.
- Quitral Rojas, Máximo (2009) *La integración económica latinoamericana en tiempos de crisis: alcances y limitaciones para su consolidación*. Revista Nueva Sociedad, No. 222, 2009, pp.30-40.
- Ramírez, Socorro (2012) *Diplomacia de Cumbres. VI Cumbre de una América fragmentada*. Santo Domingo: FLACSO-República Dominicana.
- Ramírez, Socorro y Cademas, Jose María (2006) *Colombia- Venezuela: Retos de la Convivencia*. En Jaramillo, Grace. (comp.) (2009) *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*. Quito: FLACSO- Ecuador/ OEA/ PNUD.
- Ramírez, Socorro; Otálvora, Edgar y Fernández, Luis Fernando (2007) *Crisis de la integración andina y perspectiva suramericana*. En *Nuevos retos de la integración en América latina y el Caribe: ¿Profundización o fragmentación del regionalismo?* Pp. 43-48. Caracas: Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP).
- Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia (2011) *Seguridad y crimen organizado transnacional. Una propuesta de acción para Centroamérica*. Documento político 2. Año 2. No. 1. Ciudad de Guatemala: laRED/Fundación Konrad Adenauer.
- Regueiro Bello, Lourdes María (2007) *América Latina reestructuración de los procesos y espacios de integración*. En Cuadernos de Nuestra América (Cuba) No. 39-40, 2007, pp. 21-52.
- Resico, Marcelo (S.F.) *El Proceso de Integración en América Latina, Una perspectiva desde el Mercosur*. Revista Testimonio, Instituto de Estudios Social Cristianos, No. 80, Octubre-Diciembre, pp. 125-142.
- Retamal, Ulises (1998) *Corredores de integración en el Cono Sur ¿mito o realidad?* En Temas Regionales, No. 1, 1998, pp.19-34.
- Revista Foreign Affairs Latinoamérica (2006) *China*. Vol 6. No.1. 2006. Ciudad de México: ITAM.

- ____ (2009a) *¿Brasil: Potencia Americana?* Vol 9. N°2. 2009. Ciudad de México: ITAM México.
- ____ (2009b) *Cambio climático: objetivo Copenhague*. Vol 9. N°4. 2009. Ciudad de México ITAM.
- ____ (2010) *Multilateralismo latinoamericano*. Vol 10. N°3. 2010. Ciudad de México: ITAM.
- ____ (2011) *¿Narcoinsurgencia?* Vol 11. N°2. 2011. Ciudad de México: ITAM.
- ____ (2014) Vol. 14 No. 3. Ciudad de México: ITAM.
- Revista Paraguaya de Sociología (2011) *XXI Cumbre Iberoamericana de Presidentes*. Edición Especial del Bicentenario, diciembre de 2011.
- Revista Pensamiento Iberoamericano (2007) *La nueva agenda de desarrollo de América Latina*. Madrid: Agencia Española de Cooperación Iberoamericana/ Fundación Carolina.
- ____ (2011) *Las relaciones triangulares: Estados Unidos, Unión Europea y América Latina*. No. 8. Madrid: Agencia Española de Cooperación Iberoamericana/ Fundación Carolina.
- Revista Pensamiento Propio (2011) *Los desafíos del multilateralismo en América Latina*. Edición especial: CRIES – Universidad de Guadalajara – Universidad Iberoamericana. No. 33. Enero-junio 2011/Año 16.
- Revista Procesos Sociales (2010) *Revista de Ciencias Sociales*. Programa FLACSO-Panamá. No. 1, Edición agosto de 2010.
- Revel, Jean-François (2003) *La obsesión antiamericana. Dinámica, causas e incongruencias*. Barcelona: Ediciones Urano S.A.
- Rico, Carlos (1992) *De cara a un mundo de bloques: proyectos y procesos de integración en el continente Americano*. En FLACSO-Chile, Cono Sur. Vol. 11. 5, pp.1-5.
- Rico, Victor (2008) *Certezas e incertidumbres de los procesos de integración regional*. En Altmann y Rojas, eds. *América Latina y el Caribe: ¿Fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Pp.75-80. Quito: FLACSO-Ecuador/ Ministerio de Cultura/ Fundación Carolina.
- Rivera Vélez, Freddy. (Editor) (2008) *Seguridad Multidimensional en América Latina*. Quito: FLACSO- Ecuador/ Ministerio de Cultura.
- Robaina, Roberto (1998) *Los retos de la post-guerra fría: del unipolarismo al multilateralismo*. En Jaramillo, Isabel. *Cuba y la seguridad internacional*. Pp. 15-42. Santiago: FLACSO-Chile/ W. Wilson Center.
- Rodríguez, Ennio (2012) *El Proyecto Mesoamérica: No sólo de comercio vive la integración*. En Josette Altmann Borbón (ed.) *América Latina: Caminos de la integración regional*, pp. 125-131. San José: FLACSO/ CAF.
- Rodríguez, Ennio y Versteeg, Peter (2003) *Integración regional centroamericana: progresos recientes y desafíos futuros*. En *La integración centroamericana. Realidad y perspectivas*. Pp. 91-97. Bruselas: EEAS.
- Rodríguez Elizondo, José y Casanueva, Héctor (Eds.) (2008) *¿Qué pasa en América Latina? Realidad política y económica de nuestra región*. Santiago: Editorial Andrés Bello.

- Rojas Aravena, Francisco (Editor) (1993) *América Latina y la iniciativa para las Américas*. Santiago: FLACSO-Chile.
- ____ (ed.) (1998) *Globalización, América Latina y la diplomacia de cumbres*. Santiago: FLACSO-Chile.
- ____ (ed.) (1999) *Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- ____ (2003) *América Latina en la búsqueda de la gobernabilidad, la seguridad y la defensa*. Santiago: FLACSO-Chile.
- ____ (2005) *Las Cumbres Iberoamericanas y los retos de la diplomacia de cumbres*. En Celestino del Arenal (coord.) *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): Logros y desafíos*, pp. 47-72. Madrid: Siglo XXI.
- ____ (2007) *La Integración Regional. Un Proyecto Político Estratégico. III Informe del Secretario General de FLACSO*. San José: FLACSO-Secretaría General.
- ____ (2008) *20 Años del Grupo de Río. Renovando las oportunidades de concertación regional*. En Alfonso Gamio (coord.) *Nombres Propios 2007*. Madrid: Fundación Carolina.
- ____ (2009a) *Diplomacia de Cumbres e integración regional*. En Carlos M. Jarque, María S. Ortiz, Carlos Quenan (eds.) *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, pp. 27-54. Madrid: SEGIB.
- ____ (2009b) *Integración en América Latina: Acciones y Omisiones; Conflictos y Cooperación. IV Informe del Secretario General de FLACSO*. San José: FLACSO-Secretaría General.
- ____ (2009c) *La V Cumbre de las Américas*. San José: Fundación Carolina.
- ____ (2009d) *La V Cumbre de las Américas (II). El documento que no fue*. San José: Fundación Carolina.
- ____ (2010a) *Confianza: Base para la gobernabilidad y la convivencia democrática en América Latina y el Caribe. VI Informe del Secretario General de FLACSO*. San José: FLACSO-Secretaría General.
- ____ (2010b) *Post conflicto: retos sociales y económicos en Centroamérica*. Documento Base de la Conferencia: Foro Regional Esquipulas 2010. Ciudad Guatemala: Fundación Esquipulas.
- ____ (2011a) (coord.) *Iberoamérica: Distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo*. San José: FLACSO/SEGIB/AECID.
- ____ (2011b) *Cooperación Sur-Sur y cooperación triangular: nuevas formas de asociación y vinculación*. En Francisco Rojas Aravena y Tatiana Beirute Brealey (eds.) *América Latina y el Caribe: nuevas formas de Cooperación. Las dimensiones Sur-Sur*, pp. 19-47. Buenos Aires: FLACSO/ Fundación Carolina/ Teseo.
- ____ (2011c) *La Década Latinoamericana. Hacia el desarrollo regional. El Estado que necesitamos. VII Informe del Secretario General de FLACSO*. San José: FLACSO-Secretaría General.
- ____ (ed.) (2011d) *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)*. Buenos Aires: FLACSO/ Editorial Teseo.

- ____ (2012a) *El difícil camino hacia un multilateralismo cooperativo, proactivo y eficaz. Documentos sobre Diplomacia de Cumbres*. San José: FLACSO/ AECID.
- ____ (2012b) *Escenarios Globales Inciertos. Los Desafíos de la CELAC. VIII Informe del Secretario General de FLACSO*. San José: FLACSO-Secretaría General.
- ____ (2012c) *América Latina y el Caribe: Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global*. Buenos Aires: FLACSO/ Editorial Teseo.
- ____ (ed.) (2012d) *América Latina y el Caribe: Vínculos globales en un contexto multilateral complejo*. Buenos Aires: FLACSO/ AECID/ Editorial Teseo/ CIDOB.
- ____ (2012e) *La Celac y la integración latinoamericana y caribeña. Principales claves y desafíos*. En Revista Nueva Sociedad N° 240, julio-agosto 2012, pp. 16-27.
- Rojas Aravena, Francisco, Altmann Borbón, Josette y Beirute Brealey, Tatiana (2011) *Nouveaux Schemas D'Intégration Politique*. Document pour BIARRITZ 2011. San José: Observatorio de Integración Regional Latinoamericana (OIRLA)/ FLACSO-Secretaría General.
- ____ (2012) *Integración Política: Un nuevo camino hacia la Integración Latinoamericana*. En Josette Altmann Borbón (ed.) *América Latina: Caminos de la integración regional*, pp. 11-47. San José: FLACSO/ CAF.
- Rojas Aravena, Francisco y Álvarez-Marín, Andrea (Editores) (2011a) *América Latina y el Caribe: Gobernabilidad democrática. Política, ciudadanía, exclusión, memoria y demografía*. Buenos Aires: FLACSO/ AECID.
- ____ (eds.) (2011b) *América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento. Repensar las ciencias sociales*. Montevideo: FLACSO/ UNESCO.
- Rojas Aravena, Francisco y Beirute Brealey, Tatiana (Editores) (2011) *América Latina y el Caribe: Nuevas formas de cooperación. Las dimensiones Sur-Sur*. Buenos Aires: Editorial Teseo/ FLACSO/ CAF.
- Rojas Aravena, Francisco y Buttedahl, Paz (Editores) (1999) *Open regionalism: strengthening the net perspective from APEC countries*. Santiago: FLACSO-Chile/ Vancouver Institute for the Americas.
- Rojas Aravena, Francisco y Milet, Paz (1998) *Diplomacia de Cumbres: el multilateralismo emergente del siglo XXI*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Rojas Aravena, Francisco y Solís Rivera, Luis Guillermo (coord.) (2006) *La integración latinoamericana: visiones regionales y subregionales*. San José: FLACSO.
- Romero, Antonio F. (2012) *Los desafíos del proceso de integración en América Latina y el Caribe: las propuestas de la CALC y la CELAC*. En Francisco Rojas Aravena (ed.) *América Latina y el Caribe: Vínculos globales en un contexto multilateral complejo*, pp. 221-249. Buenos Aires: FLACSO/ AECID/ CIDOB/ Teseo.
- Romero, Carlos A. (2006) *Venezuela y Estados Unidos: ¿una relación esquizofrénica?* Revista Nueva Sociedad 206: pp. 78-93.
- Romero, Carlos A. y Claudia Curiel (2009) *Venezuela: política exterior y rentismo*. Cuadernos PROLAM/USP 8(1): pp. 39-61.
- Romero, Carlos A. y Javier Corrales (2010) *Relations between the United States and Venezuela, 2001-2009. A bridge in need of repairs*. En Jorge Domínguez y Rafael Fernández de Castro (eds.) *Contemporary US-Latin American Relations*, pp. 218-246. Nueva York: Routledge.

- Rosales, Osvaldo (2006) *Crisis de la integración y convergencia de acuerdos comerciales*. En *Notas de la CEPAL*, mayo 2006, pp. 4-6.
- Rosamond, Ben (1995) *Mapping the European Condition: The Theory of Integration and the Integration of Theory*. *European Journal of International Relations* 1 (3): pp. 391-408.
- ____ (2005) The uniting of Europe and the foundation of EU studies: Revisiting the neofunctionalism of Ernst B. Haas. *Journal of European Public Policy*. ISSN: 1350-1763.
- Rosenberg, Mark B. (1998) *Integración regional y globalización: del NAFTA al ALCA*. En Rojas Aravena, Francisco. *Globalización, América Latina y la diplomacia de Cumbres*. Pp. 165-178. Santiago, FLACSO-Chile/ LACC.
- Rosenthal, Gert (1991) *Un informe crítico a 30 años de integración en América Latina*. *Revista Nueva Sociedad* 113: pp. 60-65.
- Roy, Joaquín (2013) *Después de Santiago: Integración regional y relaciones Unión Europea – América Latina*. University of Miami. Miami: European Union Center/Jean Monnet Chair.
- Rueda-Junquera, Fernando (2008) *Las debilidades de la integración subregional en América Latina y el Caribe*. En Philippe De Lombaerde, Shigeru Kochi y José Briceño Ruiz (eds.) *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, pp. 37-69. Madrid: Fundación Carolina/ Siglo XXI.
- ____ (2009) *¿Qué se puede aprender de proceso de integración europeo? La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada*. *Revista Nueva Sociedad*, No.219, pp. 59-75.
- Ruiz Uribe, Martha Nélida (2013) (Coord.) *América Latina en la crisis global: Problemas y desafíos*. Primera edición, septiembre de 2013. Ciudad de México: CLACSO.
- Russell, Roberto (2006) *América Latina para Estados Unidos: ¿especial, desdeñable, codiciada o perdida?* *Revista Nueva Sociedad* 216: pp. 48-62.
- S. A. (2008) *Cuánto cuesta el ALBA*. *El Universal*, 28 de setiembre.
- ____ (2011) *Venezuela aceptó fórmula de María Emma Mejía y Alí Rodríguez para secretaria de UNASUR*. *RCN La Radio*, 11 de marzo.
- ____ (2012a) *Alí Rodríguez Araque asumirá Secretaría de UNASUR el 10 de mayo*. *El Nacional*, 19 de enero.
- ____ (2012b) *Lima será sede en marzo de reunión de ministros del ambiente del área amazónica*. *Andina*, 4 de febrero.
- Saavedra-Rivano, Neantro (2001) *Afinidades de desarrollo y la integración regional en el Hemisferio Occidental*. En *Revista diplomática*, núm. 88, julio-septiembre 2001, pp. 110-116.
- ____ (2008) *América Latina en el APEC*. En De Lombaerde, Philippe, Shigeru Kochi y José Briceño Ruiz (Eds.) (2008) *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Pp. 261-279. Madrid: Fundación Carolina/ Siglo XXI.
- Sabatini, Christopher (2012) *Una reevaluación de Latinoamérica*. *Foreign Affairs Latinoamérica* 12(2): pp. 72-78.
- Sáenz Breckenridge, Stella (ed.) (2007) *Armas pequeñas y livianas. Una amenaza para la seguridad hemisférica*. San José: FLACSO-Secretaría General.

- Saguier, Hugo (1998) *La II Cumbre de las Américas: una visión paraguaya sobre la compatibilización ALCA-MERCOSUR*. En Rojas Aravena, Francisco. *Globalización, América Latina y la diplomacia de Cumbres*. Pp. 357-364. Santiago, FLACSO-Chile/ LACC.
- Salama, Pierre (2014) *¿Es posible otro desarrollo en los países emergentes?* En Revista Nueva Sociedad No. 250, Buenos Aires, 2014, pp. 88-101.
- Salcedo-Bastardo, José Luis (1972) *Bolívar: Un continente y un destino*. Universidad Central de Venezuela. Caracas: Editorial Arte.
- Salgado, Germánico (S.F.) *El Grupo Andino de Hoy: Eslabón hacia la integración de Sudamérica*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/ Corporación Editora Nacional.
- ____ (1979) *El Mercado Regional Latinoamericano: el proyecto y la realidad*. En Revista de la CEPAL, No. 7, pp. 87-134.
- Salomón, Mónica (2002) *La teoría de las relaciones Internacionales en los albores del siglo XXI*. Diálogo, desidencia, aproximaciones. Revista CIDOB d'afers internacionals, No. 56, diciembre-enero 2001, pp. 7-52.
- Saltalamacchia, Natalia (2011) *México y la CELAC: recuperando la idea de América Latina*. En Francisco Rojas Aravena (ed.) *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)*, pp. 99-110. Buenos Aires: FLACSO/ Teseo.
- ____ (2012) *México y América Latina: Un cortejo de seis años*. En Francisco Rojas Aravena (2012) *América Latina y el Caribe: Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global*. Buenos Aires: Editorial Teseo/ FLACSO.
- Saltalamacchia, Natalia y Covarrubias, Ana (Coord.) (2011) *Derechos Humanos en política exterior. Seis casos latinoamericanos*. Primera edición, agosto de 2001. Ciudad de México: ITAM.
- Sanahuja, José Antonio (2007) *Regionalismo e integración en América Latina: balances y perspectivas*. Pensamiento Iberoamericano No. 0: pp. 75-106.
- ____ (2009) *Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina*. En *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, N°7, año 2008-2009, CEGRE, CIEI, CIEM, CRIES, Buenos Aires, pp. 11-54.
- ____ (2010a) *Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional*. En Celestino Del Arenal y José Antonio Sanahuja (coords.) *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, pp. 451-523. Madrid: Fundación Carolina/ Siglo XXI.
- ____ (2010b) *La construcción de una región: Sudamérica y el regionalismo posliberal*. En Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.) *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, pp. 87-131. Madrid: CIDOB.
- ____ (2011) *América Latina y la Unión Europea: estrategias y opciones tras la Cumbre de Madrid*. En Josette Altmann, Francisco Rojas Aravena y Tatiana Beirute Brealey (eds.) *América Latina y el Caribe: ¿integrados o marginados?* Pp. 33-68. Buenos Aires: FLACSO/ CAF/ Teseo.

- ____ (2012) *La crisis europea y América Latina y el Caribe: mutaciones y reequilibrios en las relaciones birregionales*. En Francisco Rojas Aravena (ed.) *América Latina y el Caribe: relaciones internacionales en el siglo XXI*, pp. 105-149. Buenos Aires: FLACSO/ Editorial Teseo.
- ____ (2014) *Más allá de 2015: visiones y escenarios de desarrollo global y las políticas de ayuda*. En Rafael Domínguez Martín y Sergio Tezanos Vázquez (eds.) *Desafíos de los Estudios del Desarrollo*, pp. 161-192. Santander: REEDES.
- Sandbrook, Richard (2014) *La izquierda democrática en el Sur del mundo*. En Revista Nueva Sociedad No. 250, pp. 42-57.
- Sandner, Gerhard y Steger, Hanns Albert (1987) *América Latina. Historia, sociedad y geografía*. Ciudad de México: UNAM.
- Santos Carrillo, Francisco; Caldentey Del Pozo, Pedro y Romero Rodríguez, José (2010) *La integración centroamericana: Una experiencia de formación de funcionarios*. Colección de estudios centroamericanos No. 2. San Salvador: Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.
- Santa Cruz, Arturo (2013) *Constructivismo*. En Legler, Thomas; Santa Cruz, Arturo y Zamudio, Laura (2013) *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*. Oxford University Press.
- Santamaría, Óscar (S. F.) *La experiencia del Sistema de Integración Centroamericana*. En José Luis Machinea y Andras Uthoff (eds.) *Integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas*. Pp. 61-68. CEPAL-Documentos de proyectos. Santiago: CEPAL/ONU.
- ____ (2003) *La reforma del marco institucional: lecciones y desafíos*. En *El proceso de integración Centroamericana y el papel de la Unión Europea*, publicación de la Conferencia: Integración Regional Centroamericana y la Reforma Institucional. Bruselas: EEAS.
- Sartori, Giovanni (2005) *La tierra explota: Superpoblación y desarrollo*. Madrid: Taurus.
- Schatan, Claudia; Friedinger, Gabrielle; Mendieta, Alfonso y Romero, Indira (2008) *Integración regional e integración con Estados Unidos. El rumbo de las exportaciones centroamericanas y de República Dominicana*. Ciudad de México: Naciones Unidas.
- Schmitter, Phillippe C. (S.F.) *La dinámica de contradicciones y la conducción de crisis en la integración centroamericana*. Revista de la integración: economía, política, sociología. Vol. 5, pp. 87-151.
- ____ (1970) *A revised theory of regional integration*. *International Organization*. En *Regional integration: Theory and research*. Vol. 24, No. 4, Cambridge: Cambridge University Press. Pp. 836-868.
- Secretaría de Cumbres de las Américas de la Organización de Estados Americanos (2010) *Documentos oficiales del proceso de cumbres de las Américas*. Vol. 4. Nueva York: Organización de Estados Americanos (OEA).
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) (2010) *La Unión Aduanera Centroamericana*. 50 Aniversario de la firma del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.
- ____ (2011) *Centroamérica. Reporte del Desempeño Económico 2005-2010*. No. 3.
- ____ (2013) *Boletín de comercio exterior centroamericano: Enero-noviembre de 2013*.

- Secretaría de Relaciones Exteriores (2010) *Memoria de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe y del ejercicio de México como Secretaría Pro Témpore del Grupo de Río 2008-2010*. Portal oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- ____ (2014) *Asociación de Estados del Caribe (1994-2014). 20 años promoviendo la cooperación en el Gran Caribe*. Portal oficial de la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos.
- Segovia, Alexander (2005) *Integración real y grupos centroamericanos de poder económico. Implicaciones para la democracia y el desarrollo regional*. ECA, 61(691-692): pp. 517-582. San José: Fundación Friedrich Ebert.
- Sen, Amartya (2009) *La idea de la justicia*. Madrid: Santillana Ediciones Generales.
- Serbin, Andrés (2007) *La Asociación de Estados del Caribe: los límites políticos de las instituciones gubernamentales*. Documento presentado en el Taller sobre el Gran Caribe y el análisis de la acción. La Habana, Cuba.
- ____ (2009) *América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa?* Revista Nueva Sociedad 219: pp. 145-156.
- ____ (2010) *De despertares y anarquías. De la concertación regional*. Foreign Affairs Latinoamérica 10(3): pp. 1-6.
- ____ (2011) *Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: los nuevos desafíos*. En Francisco Rojas Aravena (ed.) *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs. Soberanía: La Construcción de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)*, pp. 49-97. Buenos Aires: FLACSO/ Editorial Teseo.
- Serbin, Andrés (Coord.) Paz Verónica Milet, Manuela Mesa, Francisco Santos Carrillo, Pedro Caldentey Del Pozo, Maylín Cabrera, Laneydi Martínez, Thiago Rodríguez, Gilberto Marcos Antonio Rodríguez, María Cristina Silva (2011) *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacio de participación ciudadana*. Colección Pensamiento propio. Barcelona: Icaria Editorial.
- Serra, Narcís (2012) *Cambios y continuidades del sistema global: implicaciones para Occidente*. En Francisco Rojas Aravena (ed.) *América Latina y el Caribe: Vínculos globales en un contexto multilateral complejo*, pp. 55-66. Buenos Aires: FLACSO/ AECID/ CIDOB/ Teseo.
- Serviansky, Bernardo (1983) *ALADI, un nuevo esquema de integración latinoamericana*. Vol. 1. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- Shapiro, Carl y Varian, Hal (2000) *El dominio de la información. Una guía estratégica para la economía de la Red*. Madrid: Antoni Bosh Editor.
- Silié, Rubén (2012) *El Caribe frente a los cambios globales*. En Francisco Rojas Aravena (2012) *América Latina y el Caribe: Relaciones Internacionales en el siglo XXI. Diplomacia de Cumbres y espacios de concertación regional y global*. Pp. 369-375. Buenos Aires, Argentina. Editorial Teseo. FLACSO.
- Silva, Anamaría (2013) *Integración Latinoamericana: Análisis de un proyecto fracasado*. Tesis para optar por el grado de Magíster en Estudios Latinoamericanos. Santiago: Universidad de Chile.
- Silva, Patricio y Centeno, Miguel A. (eds.) (1998) *The politics of expertise in Latin America*. Basingstoke and New York: Macmillan/St. Martin's Press.
- Silva, Patricio y Galjart, B. (eds.) (1989) *Democratization and the State in the Southern Cone*. Amsterdam: CEDLA.

- Silva, Patricio y Nas, Peter (eds.) (1999) *Modernization, leadership and participation*. Leiden: Leiden University Press.
- Silva, Patricio y Rojas Aravena, Francisco (eds.) (2013) *Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina: Las dimensiones regionales nacionales y locales*. San José: FLACSO.
- Silva Flores, Consuelo (2013) *Crisis de la integración europea y la “Europa Global”: implicaciones para América Latina*. En Carlos Eduardo Martins y Consuelo Silva Flores (eds.) *Nuevos escenarios para la integración en América Latina*. Pp. 79-109. Buenos Aires: CLACSO.
- Sinclair, Noel (2011) *Coordination of foreign policies. The CARICOM experience*. Documento presentado en el Seminario SICA-FLACSO: *Possible Best Practices and Experiences to Construct Common Foreign Policy Positions for Consideration by SICA*. San José, Costa Rica, 2 de setiembre de 2011.
- Singer, Peter (2002) *Un solo mundo. La ética de la globalización*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica S. A.
- Sistema de Integración Centroamericana (SICA) (2013) *Reseña histórica del SICA*. San Salvador: Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana.
- Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la Organización de los Estados Americanos (SICE) (S.F.) *Protocolo modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)*. Trujillo: Comunidad Andina de Naciones (CAN).
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) (2010) *Avances recientes en la arquitectura institucional de la integración de América Latina y el Caribe*. Caracas: Secretaría Permanente del SELA.
- ____ (2013a) *El ALBA-TCP como mecanismo de cooperación de alcance regional*. Caracas: Secretaría Permanente del SELA.
- ____ (2013b) *Estado actual y avances en la Arquitectura Institucional de la Integración de América Latina y el Caribe*. Caracas: Secretaría Permanente del SELA.
- Sobrado, Miguel y Rojas, Juan José (S. F.) *América Latina: Crisis del Estado clientelista y la construcción de repúblicas ciudadanas*. Heredia: EUNA.
- Sojo, Carlos (Compilador) (2006) *Pobreza, exclusión social y desarrollo. Visiones y aplicaciones en América Latina*. San José: FLACSO.
- Solís Rivera, Luis Guillermo (2004) *Centroamérica: la integración regional y los desafíos de sus relaciones internacionales*. Cuadernos de la Historia de la Cultura; 12. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- ____ (2009) Pandillas y gobernabilidad democrática en América Latina y el Caribe. En Gino Costa y Carlos Romero (eds.) *¿Qué hacer con las pandillas?* Pp. 79-109. Lima: Ciudad Nuestra.
- Solís Rivera, Luis Guillermo y Francisco Rojas Aravena (2008) *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*. Santiago: FLACSO-Chile/OSI/Editorial Catalonia Ltda.
- Soros, George (1998) *La crisis del capitalismo global. La sociedad abierta en peligro*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- ____ (2008) *El nuevo paradigma de los mercados financieros. Para entender la crisis económica actual*. Madrid: Editorial Taurus.

- Soto Acosta, Willy (2011) *Integración regional y regionalismo*. En Carlos Murillo Zamora (ed.) *Hacia un Nuevo Siglo en Relaciones Internacionales*. Pp. 261-276. Heredia: Universidad Nacional.
- Sotomayor, Arturo C. (2013) *Realismo*. En: Legler, Thomas; Santa Cruz, Arturo y Zamudio, Laura. (2013). *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*. Nueva York: Oxford University Press.
- Stavenhagen, Rodolfo (1970) *Siete tesis equivocadas sobre América Latina*. En Cardoso, Fernando Henrique (ed.) *América Latina. Ensayos de interpretación sociológico-política*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Stein, Arthur (1990) *Why Nations Cooperate: Circumstances and Choice in International Relations*. New York: Cornell University Press.
- Stiglitz, Joseph (2002) *El malestar de la globalización*. Nueva York: W.W. Norton & Company.
- Suárez Fernández-Coronado, Ignacio (2011) *La cooperación triangular: una modalidad emergente en las relaciones Norte-Sur*. En Francisco Rojas Aravena y Tatiana Beirute Brealey (eds.) *América Latina y el Caribe: nuevas formas de Cooperación. Las dimensiones Sur-Sur*, pp. 69-83. Buenos Aires: FLACSO/ Fundación Carolina/ Teseo.
- Sule, Anselmo (S.F.) *El Grupo de Contadora como elemento para la preservación de la paz en América Latina y el Caribe*. En Congreso Internacional para la Paz. Pp. 871-878. Ciudad de México: UNAM.
- Sunkel, Osvaldo (1978) *El desarrollo de la teoría del desarrollo*. Santiago: CEPAL.
- Tavares, Maria da Conceição y Gomes, Gerson (S.F.) *La CEPAL y la integración económica de América Latina*. En Revista CEPAL No. 113, pp. 213-228.
- The Economist Newspaper (2010) *El mundo en cifras*. Barcelona: Editorial Gestión 2000.
- The Japan Center for Area Studies (2005) *Experiencias y perspectivas de la globalización en América Latina y el Caribe*. International Area Studies Conference X. National Museum of Ethnology. JCAS Symposium Series No. 23.
- Thurrow, Lester (1992) *La guerra del siglo XXI (Head to head). La batalla económica que se avecina entre Japón, Europa y Estados Unidos*. Madrid: Editorial Vergara.
- Toffler, Alvin (1990) *Powershift. Knowledge, wealth and violence at the edge of the 21st century*. Nueva York: Bantam Books.
- Tokatlian, Juan Gabriel (1984) *La OEA: Repensando su crisis*. Revista Nueva Sociedad No. 72, pp. 9-13.
- Torres, Edelberto (1989) *La crisis centroamericana y el Mercado Común: ¿desintegración regional?* En Revista Centroamericana de Administración Pública (16): pp. 83-97.
- Torres, Miguel Agustín (2010) *Un antecedente de la integración latinoamericana. ALALC y su recuerdo, 50 años después*. En Revista de Relaciones Internacionales. No. 39, segmento digital, pp. 1-16.
- Transparencia Venezuela. (2013) *Informe sobre el Acuerdo de Cooperación Energética Petrocaribe*. 2da. Edición. 20 de enero de 2013.

- Tulchin, Joseph (1996) *Redefinición de la seguridad nacional en el hemisferio occidente: la función de multilateralismo*. En Rojas Aravena, Francisco, ed. *Medidas de confianza mutua: verificación*. Pp.19-34. Santiago: FLACSO-Chile, Woodrow Wilson Center; FOCAL; Programa Paz y Seguridad en las Américas.
- Tulchin, Joseph y Espach, Ralph (eds.) (2004) *América Latina en el Nuevo Sistema Internacional*. Barcelona: Bellaterra.
- Turzi, Mariano (2014) *Asia y la ¿(des)integración latinoamericana?* En Revista Nueva Sociedad No. 250, 2014, pp. 78-87.
- Tussie, Diana (2008) *¿Réquiem o un nuevo sendero para la integración?* En Altmann Borbón, Josette y Rojas Aravena, Francisco (2008) *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Pp. 273-298. Madrid: Siglo XXI de España Editores.
- ____ (2009) *Latin America: Contrasting Motivations for Regional Projects*. Review of International Studies 35 (1): pp. 169-188.
- Tussie, Diana y Heidrich, Pablo (2006) *América Latina: ¿Vuelta al pasado estatista-proteccionista o en la senda de políticas de consenso democrático?* Foreign Affairs en español, Vol. 6, No. 2, pp. 43-52.
- Tussie, Diana y Truco, Pablo (Coords.) (2010) *Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política de la integración sudamericana*. Buenos Aires: FLACSO/ Editorial Teseo.
- Ubeda Rivera, Gioconda (2011) *El proyecto de integración y desarrollo de Mesoamérica*. En Josette Altmann, Francisco Rojas Aravena y Tatiana Beirute Brealey (eds.) *América Latina y el Caribe: ¿integrados o marginados?*, pp. 177-194. Buenos Aires: FLACSO/ CAF/ Teseo.
- Ubiraci, Ricardo (1998) *Las potencias medias latinoamericanas recién industrializadas frente al ALCA: Brasil y México*. En Rojas Aravena, Francisco. *Globalización, América Latina y la diplomacia de Cumbres*. Pp. 327-356. Santiago: FLACSO-Chile/ LACC.
- United Nations News Center (2012) *Ban: Centroamérica cuenta con la más alta tasa de homicidios del mundo*, 16 de mayo de 2012.
- United States Census Bureau (2014) *Trade in Goods with Venezuela*. Portal electrónico del Gobierno de los Estados Unidos de América.
- Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Mundial de Investigación de Desarrollo Económico (2006) *Estudio sobre distribución mundial de la distribución del ingreso*. En La Tercera, 6 de diciembre de 2006 y El Mercurio, 10 de diciembre de 2006.
- Universidad de los Andes (2009) *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*. Vol. 04, No. 8, julio-diciembre 2009. Caracas: Editorial Rubinzal.
- Uri, Pierre (1958) *Sugestiones sobre el mercado regional latinoamericano*. Santiago: Grupo de Trabajo del Mercado Regional Latinoamericano.
- Urriola, Rafael y Rebolledo, Andrés (1998) *Regionalismo, multilateralismo y coordinación en la integración económica*. En Rojas Aravena, Francisco. *Globalización, América Latina y la diplomacia de Cumbres*. Pp. 179-186. Serie Libros FLACSO. Santiago: FLACSO-Chile/ LACC.

- Valadares, Tadeu (2006) *La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)*. En Altmann Borbón, Josette (Coord.) (2007) *Dossier: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)*. Cuadernos de Integración Latinoamericana. San José: FLACSO-Secretaría General.
- Valdés Paz, Juan y Espina, Mayra (Editores) (2011) *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*. Vol. 2. Montevideo: UNESCO.
- Valdivieso Canal, Susana (2005) *¿Nuevos aires en la teoría del desarrollo?* En Revista Latinoamericana de Economía (2006) *Problemas del Desarrollo*. Vol. 37, núm. 144, enero-marzo, 2006. Pp. 11-31.
- Van Klaveren, Alberto (2004) *Las relaciones políticas europeolatinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina*. Revista Nueva Sociedad, No. 189, pp. 54-68.
- Vaquer, Jordi (2011) *Exposición en el Seminario Internacional: Multilateralismo y Nuevas Formas de Integración en América Latina en el Contexto Global*. 4 y 5 de julio de 2011. San José: FLACSO-Secretaría General/ Fundación Carolina/ CIDOB
- Vega, Carlos (2012) *Troika de la CELAC apuesta por la unidad en tiempos de crisis económica*. Diario Nación de Chile, publicación del 9 de enero de 2012.
- Velázquez Flores, Rafael (2011) *Política exterior de México*. Revista Foreign Affairs Latinoamérica 11(4): pp. 135-139.
- Vera, José María (2011) *La cooperación horizontal Sur-Sur en el marco de la Conferencia Iberoamericana*. En Francisco Rojas Aravena y Tatiana Beirute Brealey (eds.) *América Latina y el Caribe: nuevas formas de Cooperación. Las dimensiones Sur-Sur*, pp. 85-105. Buenos Aires: FLACSO/ Fundación Carolina/ Teseo.
- Vieira Posada, Edgar (2005) *Evolución de las teorías sobre integración en el contexto de las teorías de las relaciones internacionales*. Papel Político No. 18, pp. 235-290.
- Villagra, Pedro (2011) *La confianza en la diplomacia*. En Francisco Rojas Aravena y Andrea Álvarez-Marín (eds.) *América Latina y el Caribe: Confianza, ¿un bien escaso?* Pp. 141-170. Buenos Aires: FLACSO/ AECID/ Teseo.
- Villagra Massera, Hernán (2008) *Importancia estratégica de los ejes de integración regionales*. En CESIM. Escenarios Actuales. Vol. 13, No.1, 2008. Pp.35-46.
- Villalta, Ana Elizabeth (S.F.) *La integración centroamericana, el comercio y el desarrollo*. En Anuario Hispano-Luso-Americano de derecho internacional, No.18, 2007, pp. 541-565.
- Woodward Jr., Ralph Lee (1985) *Central America. A nation divided*. New York: Oxford University Press.
- Yamin, Alicia (Coord.) (2006) *Los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Del invento a la herramienta*. Ciudad de México: Plaza y Valdés, S.A.
- Zabalgoitia, José Antonio (2011) *El Grupo de Río y la Cumbre de la Unidad: La Nueva Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. En Josette Altmann, Francisco Rojas Aravena y Tatiana Beirute Brealey (eds.) *América Latina y el Caribe: ¿integrados o marginados?*, pp. 145-153. Buenos Aires: FLACSO/ CAF/ Teseo.

- Zacher, Mark y Matthew, Richard (1995) *International theory: common threads divergent strands*. En Kegley Jr., Charles W. (1995) *Controversies in International Relations theory. Realism and the neoliberal challenge*. Primera edición. Pp. 106-150. Boston: CENGAGE Learning.
- Zamora, Rubén (2006) *Siete propuestas tentativas para una integración centroamericana*. En Foro del Centro Interamericano de Desarrollo Humano (CIDH), *La integración centroamericana: hacia una relación virtuosa entre cohesión social y desarrollo económico*. 9 y 10 de octubre de 2006. San José: CIDH.
- Zapata, Ricardo y Pérez, Esteban (2001) *Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano*. Ciudad de México: CEPAL.
- Zeledón, Marco Tulio (1966) *La Odeca. Sus antecedentes históricos y su aporte al derecho internacional americano*. San José: Editorial del Colegio de Abogados de Costa Rica.

Documentos y declaraciones

- Asociación de Estados del Caribe (AEC) (2001) 'Las tendencias principales del comercio, la política comercial y los acuerdos de integración de los países de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)'. Documento preparado a solicitud de la Secretaría de la Asociación para ser presentado a la IV Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros de la Asociación de 2001.
- Consejo de Ministros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) (2004) 'Hacia una nueva visión de la Asociación de Estados del Caribe'. Documento Marco. Reunión Preparatoria y X Reunión Ordinaria del Consejo de Ministros. Puerto España, Trinidad y Tobago, 14 y 15 de diciembre.
- Gobiernos de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (1986) *Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica*. Ciudad de Panamá, Panamá, 6 de junio.
- Gobiernos de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (1987) *Acuerdos de Paz de Esquipulas II*. II Cumbre de Presidentes Centroamericanos. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 7 de agosto.
- Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe (1994) *Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe*. Cartagena de Indias, Colombia, 24 de julio.
- ____ (2008) *Declaración de la Unidad*. II Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC) y XXI Cumbre del Grupo de Río. Riviera Maya, México, 16 y 17 de diciembre.
- ____ (2010) *Declaración de Salvador de Bahía*. I Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo. Costa de Sauípe, Bahía, Brasil, 22 y 23 de febrero.
- Jefes de Estado y de Gobierno de Brasil, Rusia, India, China y Suráfrica (2012) IV Cumbre de Jefes de Estado de países BRICS. Nueva Delhi, India, 29 de marzo.
- Jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) (2012) *Acuerdo para la Constitución del Espacio Económico del ALBA-TCP (ECOALBA)*. XI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA. Caracas, Venezuela, 4 y 5 de febrero.
- Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) (1995) *Declaración de Principios y Plan de acción sobre comercio, turismo y transporte*. I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la AEC. Puerto España, Trinidad y Tobago, 18 de agosto.
- ____ (1999) *Acuerdo entre los Estados Miembros y Miembros Asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la Cooperación Regional en Materia de Desastres Naturales*. II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la AEC. Santo Domingo de Guzmán, República Dominicana, 17 de abril.
- ____ (2001) *Convenio para el Establecimiento de la Zona de Turismo Sustentable del Caribe (ZTSC)*. III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la AEC. Isla Margarita, Venezuela, 12 de diciembre.
- Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (1980) *Tratado Montevideo*. Montevideo, Uruguay, 12 de agosto.

- Jefes de Estado y de Gobierno de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) (1960) *Tratado de Montevideo*. Montevideo, Uruguay, 18 de febrero.
- Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) (2011) *Declaración de Caracas*. I Cumbre de CELAC. Caracas, Venezuela, 2 y 3 de diciembre.
- ____ (2011) *Declaración Especial sobre la Defensa de la Democracia y el Orden Constitucional en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños*. I Cumbre de CELAC. Caracas, Venezuela, 2 y 3 de diciembre.
- ____ (2011) *Plan de Acción de Caracas 2012*. I Cumbre de CELAC. Caracas, Venezuela, 2 y 3 de diciembre.
- ____ (2011) *Procedimientos para el funcionamiento orgánico de la CELAC*. I Cumbre de CELAC. Caracas, Venezuela, 2 y 3 de diciembre.
- Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) (1978) *Tratado de Cooperación Amazónica*. Brasilia, Brasil, 3 de julio.
- ____ (1998) *Protocolo de Enmienda*. Caracas, Venezuela, 14 de diciembre.
- ____ (2009) III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la OTCA. Manaus, Brasil, 26 de noviembre.
- Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (2008) *Decisión para el establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de la UNASUR*. Cumbre Extraordinaria de UNASUR. Costa de Sauípe, Bahía, Brasil, 16 diciembre de 2008.
- Jefes de Estado y de Gobierno de Suramérica (2004) *Declaración de Cusco*. III Cumbre Presidencial de los Países del Sur. Cusco, Perú, 7 y 8 de diciembre.
- ____ (2008) *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Brasilia, Brasil, 23 de mayo.
- Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río (1999) *Acta de Veracruz*. XIII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río. Veracruz-Llave, México, 19 de marzo.
- ____ (2009) *Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río en favor de la restitución del orden constitucional, el estado de derecho y las autoridades legalmente constituidas en la República de Honduras*. II Cumbre Extraordinaria del Grupo de Río. Managua, Nicaragua, 29 de junio.
- Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política de América Latina y el Caribe (1986) *Declaración de Río*. Río de Janeiro, Brasil, 18 de diciembre.
- Jefes de Estado y de Gobierno del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (1991) *Tratado de Asunción*. Asunción, Paraguay, 26 de marzo.
- Jefes de Estado y de Gobierno del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) (1994) Cumbre Ecológica Centroamericana para el Desarrollo Sostenible. Managua, Nicaragua, 12 y 13 de octubre.
- Ministros de Ambiente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) (2012) *Declaración de Lima*. II Reunión de Ministros de Ambiente de la OTCA. Lima, Perú, 20 y 21 de marzo.

- Ministros de Defensa del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) (2009) *Declaración de Santiago de Chile*. I Reunión de Ministros y Ministras de Defensa de la UNASUR. Santiago, Chile, 9 y 10 de marzo.
- ____ (2009) *Plan de Acción 2009-2010*. Santiago, Chile, 28 y 29 enero.
- Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina (2009) *Plan de Acción de Montego Bay*. Montego Bay, Jamaica, 6 de noviembre.
- Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) (2004) *Plan Estratégico de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica*. VIII Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la OTCA. Manaus, Brasil, 14 de setiembre.
- ____ (2005) *Declaración de Iquitos*. IX Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de de la OTCA. Iquitos, Perú, 25 de noviembre.
- ____ (2010) *Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica*. X Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la OTCA, noviembre 2010. En: http://www.otca.info/portal/admin/_upload/apresentacao/AECA_esp.pdf (último acceso el 20 de febrero de 2012).
- Ministros de Relaciones Exteriores de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (2011) *Resolución del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR sobre la entrada en vigencia del Tratado Constitutivo*. Quito, Ecuador, 11 de marzo.

Páginas web

- Andes (2013) Presidente Correa: La Alianza del Pacífico es parte de la estrategia para contrarrestar la integración en América Latina, en *Andes*, 06/11/2013, <http://www.andes.info.ec/noticias/presidente-correa-alianza-pacifico-es-parte-estrategia-contrarrestar-integracion-america/>
- Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA-TCP) (2012) <http://www.alba-tcp.org/> (último acceso el 1 de agosto de 2012).
- Asociación de Estados del Caribe (AEC) (2012) <http://www.acs-aec.org/> (último acceso el 20 de febrero de 2012).
- Caribbean Community (CARICOM) (2012) <http://www.caricom.org/> (último acceso el 12 de abril de 2012).
- Comunidad Andina (2012) <http://www.comunidadandina.org/> (último acceso el 12 de abril de 2012).
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) (2012) Observatorio de Integración Regional Latinoamericana (OIRLA) <http://www.flacso.org/programas-y-proyectos/observatorio-integracion-regional-latinoamericana-oirla/> (último acceso el 1 de julio de 2012).
- Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) (2012) <http://www.iirsa.org/index.asp?CodIdioma=ESP> (último acceso el 1 de agosto de 2012).
- Mercado Común del Sur (MERCOSUR) <http://www.mercosur.int/> (último acceso el 12 de abril de 2012).
- Proyecto Mesoamérica (2012) <http://www.proyectomesoamerica.org/> (último acceso el 1 de julio de 2012).
- Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) <http://www.otca.org.br/ep/> (último acceso el 20 de febrero de 2012).
- Sistema de Integración Centroamericana (SICA) (2012) <http://www.sica.int/> (último acceso el 12 de abril de 2012).
- Secretaría de Relaciones Exteriores de México (2012) Portal sobre el grupo de Río. <http://portal2.sre.gob.mx/gruporio/> (último acceso el 20 de febrero de 2012).
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (2012) Observatorio de Cumbres Regionales <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=77851> (último acceso el 1 de agosto de 2012).
- Summit of the Americas/Organization of American States (OAS) (2012) <http://www.summit-americas.org/> (último acceso el 1 de agosto de 2013).
- Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (2012) <http://www.unasursg.org/> (último acceso el 1 de agosto de 2012).
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) Estadísticas de Remesas 1980-2012. http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx?sRF_ActivePath=P,6,31&sRF_Expanded=P,6,31 (último acceso el 12 de abril de 2012).

Medios de comunicación consultados

Cadena RCN La Radio, 11 de marzo de 2011.

Diario El Nacional de Caracas. Edición del 19 de enero de 2012.

Diario El Universal. Edición del 28 de setiembre de 2008.

Portal Infolatam. Publicación del 4 de enero de 2011.

Portal del Diario Nación.cl. Publicación del 9 de enero de 2012.

Samenvatting

De regionale eenwording van Latijns-Amerika is een moeizaam proces, dat wordt gekenmerkt door vooruitgang en terugval, toenadering en verwijdering. Het belangrijkste vraagstuk is hoe een sterke en verenigde regio kan worden opgebouwd in een context van sterke natiestaten. Het onafhankelijkheidsproces in de 19de eeuw leidde tot een debat over de inrichting van Latijns-Amerika: ofwel de stichting van een door Bolivar geïnspireerde *Patria Grande* (Groot Vaderland) of de vorming van onafhankelijke staten. Hoewel het Westfaalse model van natiestaten uiteindelijk de overhand kreeg, bleef de wens van een geïntegreerd Latijns-Amerika bestaan. Na de onafhankelijkheid, toen veel van de jonge staten het idee van geïnstitutionaliseerde en supranationale banden verwierpen, verdween het verlangen naar eenwording naar de achtergrond, maar het won weer aan kracht na de turbulente periode van de Wereldoorlogen en de Grote Depressie, gebeurtenissen die maakten dat landen anders tegen internationale betrekkingen gingen aankijken.

Regionale eenwording heeft twee doeleinden. Aan de ene kant gaan staten samenwerkingsverbanden aan om doelen te bereiken en vraagstukken aan te pakken die landen niet op eigen kracht kunnen oplossen. Aan de andere kant kan een verenigd –en daarmee sterker– Latijns-Amerika meer invloed uitoefenen in het internationale stelsel. Regionale integratie kan worden geconceptualiseerd als een proces en als een doel op zich. Toenemende handelssamenwerking maakt deel uit van het proces, maar is niet voldoende. Om daadwerkelijke eenwording te bewerkstelligen, moeten landen ook gezamenlijke regels en wetten invoeren evenals een gemeenschappelijk institutioneel kader om toe te zien dat de afspraken tussen landen worden nagekomen. Daadwerkelijke eenwording is bereikt wanneer natiestaten een deel van hun soevereiniteit opgeven en zichzelf onderwerpen aan een vorm van supranationale regelgeving. Het theoretische debat over integratie wordt gedomineerd door twee stromingen: het structuralisme en het liberalisme. Structuralisme beschouwt de invoering van sterke instituties als essentieel voor het bereiken van een diepgaand eenwordingsproces. Dankzij deze instituties worden transactiekosten verminderd en kunnen deelstaten zich sneller ontwikkelen. Het proces wordt in eerste instantie geleid door de nationale overheden, maar andere actoren kunnen ook een rol spelen. Het liberalisme daarentegen stelt regionale integratie voor als een reeks van economische en politieke maatregelen, beginnende met de reductie van importtarieven, en gevolgd door de totstandkoming van een gemeenschappelijke markt, een douane-unie en verdere economische, politieke en sociale eenwording. Vanuit

dit oogpunt is het integratieproces een samenspel tussen staat en marktwerking, bevorderd door een toenemende vraag naar producten en diensten en vergemakkelijkt door geografische nabijheid. Beide stromingen hebben hun stempel gedrukt op het integratieproces in de regio.

Een ander model dat van invloed is geweest op het Latijns-Amerikaanse debat over regionale eenwording, is de Europese Unie. Dit model kan echter niet worden nagevolgd, aangezien het tweeledige doel van integratie en ontwikkeling een geheel eigen karakter geeft aan het Latijns-Amerikaanse eenwordingsproces. Latijns-Amerika ziet regionale integratie als een manier om zich economisch en politiek te ontwikkelen en samenwerkingsverbanden tussen landen worden daarom bepaald door de op dat moment vigerende ontwikkelingstheorie. Hierdoor moet het continent een eigen model voor eenwording creëren. Het is geen toeval dat de eerste Latijns-Amerikaanse theorieën over regionale integratie ook het vraagstuk van ontwikkeling aankaartten. De ideeën van Raul Prebisch, Theotonio dos Santos, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto en Rodolfo Stavenhagen vormden de basis voor deze theorieën.

Regionale eenwording in Latijns-Amerika is een eclectisch proces, gekarakteriseerd door verdragen en samenwerkingsovereenkomsten die het theoretisch debat te boven gaan. Dit promotieonderzoek baseert zich daarom niet uitsluitend op theorie, maar beschrijft en analyseert ook concrete gevallen van toenadering tussen landen. Het eenwordingsproces wordt gekenmerkt door een groot aantal overeenkomsten op bilateraal, subregionaal en regionaal niveau. Deze verscheidenheid aan integratie-initiatieven is gedeeltelijk het gevolg van de verschillende visies die Latijns-Amerikaanse landen hebben op politieke, ideologische en ontwikkelingskwesties. Daarnaast zijn landen niet bereid geweest om een deel van hun nationale soevereiniteit af te staan aan supranationale instanties. Ten slotte bestaat er niet zoiets als “het” Latijns-Amerikaanse integratiemodel. Om deze redenen –en met als doel een overzichtelijke indeling van het promotieonderzoek te creëren— is gekozen voor een aanpak waarbij de regio in vier gebieden wordt onderverdeeld op basis van identiteit en politieke, ideologische en commerciële factoren: Noord Latijns-Amerika, Zuid Latijns-Amerika, Oost Latijns-Amerika en West Latijns-Amerika. Zoals de verschillende hoofdstukken uitwijzen, is regionale integratie in Latijns-Amerika een proces in wording.

Hoofdstuk 1 behandelt de theoretische verklaringen voor Latijns-Amerikaanse eenwording vanaf de vroege jaren '50 van de vorige eeuw, evenals de wijze waarop deze ideeën in de praktijk werden gebracht. Het eenwordingsproces kan in drie verschillende periodes worden onderverdeeld: 1) Latijns-

Amerikaans structuralisme (1950-1980), aangevoerd door Raul Prebisch en de Economische Commissie voor Latijns-Amerika en het Caraïbisch Gebied (CEPAL); 2) open regionalisme (1990-2005), gericht op verbetering van de internationale concurrentiepositie van de regio en dan voornamelijk door liberalisering van de handel; en 3) een overgangsfase (2006-heden) die als post-liberaal regionalisme kan worden aangemerkt. Deze nieuwe fase is het gevolg van politieke veranderingen en de daaruit voortvloeiende ideologische verschillen tussen landen met betrekking tot het versterken van de positie van Latijns-Amerika in de wereldorde. Post-liberaal regionalisme is sterker in Zuid-Amerika waar landen regionale integratie nastreven om de autonomie en de economische, sociale en culturele ontwikkeling van het continent te bevorderen. De zoektocht naar vrede, politieke stabiliteit en een sterke concurrentiepositie heeft altijd centraal gestaan in het Latijns-Amerikaanse integratieproces. Daarnaast wordt regionale samenwerking gezien als een manier om de regio's inbreng in multilaterale fora te vergroten.

In hoofdstuk 2 wordt het belangrijkste argument van dit proefschrift uitgewerkt, namelijk dat de verschillende pogingen tot regionale integratie in Latijns-Amerika werden bepaald door de toenmalige dominante ontwikkelingsmodellen. Het hoofdstuk is verdeeld in vier secties: 1) het Latijns-Amerika van na de Tweede Wereldoorlog, een tijdperk waarin regionale toenadering in het teken stond van industrialisering en een endogeen ontwikkelingsmodel; 2) het "verloren decennium" van de jaren 1980, een tegenstrijdige periode van economische crisis en herinvoering van de democratie. Regionale integratie in dit tijdperk werd ingegeven door neoliberale ideeën en bestond voornamelijk uit bilaterale en subregionale samenwerking; 3) de periode volgend op de aanslagen van 11 september 2001 die leidden tot een afnemende belangstelling van Washington voor Latijns-Amerika waardoor de autonomie van de regio toenam en de betrekkingen met andere internationale actoren zich konden uitbreiden; en 4) de opkomst van nieuwe samenwerkingsverbanden zoals de Gemeenschap van Latijns-Amerikaanse en Caraïbische Staten (CELAC), de Bolivariaanse Alliantie voor de Volkeren van Ons Amerika (ALBA) en de Unie van Zuid-Amerikaanse Naties (UNASUR). Deze laatste periode duurt tot op heden voort. Het huidige eenwordingsproces dient traditionele economische en handelsdoeleinden, maar richt zich ook op politieke, sociale, culturele en milieukwesties.

Sinds de jaren '50 van de vorige eeuw hebben Latijns-Amerikaanse landen meerdere initiatieven ontwikkeld om regionale samenwerking te bevorderen. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op drie specifieke gevallen: de Groep van Rio, het Centraal-Amerikaanse Integratie Systeem (SICA) en de Unie van Zuid-Amerikaanse Naties (UNASUR). De Groep van Rio is het invloedrijkste

consultatieorgaan in de regio wat zich uit in een hoge politieke legitimiteit. Het heeft als voornaamste doel bij te dragen aan de capaciteit van Latijns-Amerika om lokale problemen zelf op te lossen. Het Centraal-Amerikaanse Integratie Systeem (SICA) speelde een belangrijke rol bij de herinvoering van de democratie in de jaren '90 door te bemiddelen in reconciliatie- en ontwapeningsprocessen (Esquipulas II, 1987). Het SICA heeft daarnaast bijgedragen aan de normalisering van economische en politieke betrekkingen in Midden-Amerika en tussen deze subregio en andere internationale actoren. Het SICA werd ingrijpend hervormd tijdens de jaren '90. De oprichting van de Alliantie voor Sociale Kwesties en Duurzame Ontwikkeling (ALIDES) in 1994 was één van deze hervormingen. De totstandkoming van de UNASUR hing samen met externe en interne factoren. De belangrijkste externe factoren waren de vorming van een nieuwe wereldorde na 11 september 2001 en de intrede van een nieuwe cyclus in de wereldeconomie. Binnen de regio speelde een verandering in de prioriteiten van de Zuid-Amerikaanse landen een belangrijke rol. De politieke aspecten van samenwerking werden belangrijker, bij voorbeeld de versterking van de soevereiniteit door landen minder afhankelijk te maken van grootmachten als de Verenigde Staten.

In tegenstelling tot de bovengenoemde integratie-initiatieven die politieke doeleinden dienen, wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de rol die ideologie speelt in het debat rondom regionale eenwording. Zo komen initiatieven als de Vereniging van Caraïbische Staten (ACS), de Bolivariaanse Alliantie voor de Volkeren van Ons Amerika (ALBA) en de Organisatie van de Overeenkomst voor Amazonische Samenwerking (OOAS) aan bod. De ACS werd opgericht met als doel toenadering te zoeken tussen de ideologisch, politiek en geografisch verschillende Caraïbische eilanden. Om dit te bereiken werd het concept van een "Groot Caraïbisch Gebied" in het leven geroepen, gebaseerd op gemeenschappelijke sociale, culturele en economische wortels. De ACS focust op samenwerking, handel, transport, duurzaam toerisme en rampenbestrijding. ALBA is volgens het oprichtingsmanifest een anti-imperialistisch en anti-kapitalistisch initiatief dat zelfbeschikking, autonomie en soevereiniteit van de Amerikaanse volkeren nastreeft. Ondanks het sterke ideologische karakter van de organisatie worden betrekkingen met de Verenigde Staten gekenmerkt door pragmatisme. De OOAS ten slotte werd in 1978 opgericht door Bolivia, Brazilië, Colombia, Ecuador, Guyana, Peru, Suriname en Venezuela om de soevereiniteit van deze landen over het Amazonegebied vast te leggen, het milieu te beschermen en duurzame ontwikkeling te stimuleren. De analyse van deze drie initiatieven laat zien dat ideologieën weliswaar van invloed zijn op het debat rondom regionale integratie, maar dat ze in de realiteit –onder druk

van een veranderlijk en competitief internationaal stelsel—vaak een secundaire rol spelen.

In hoofdstuk 5 wordt dieper ingegaan op de kloof tussen retoriek en werkelijkheid in het Latijns-Amerikaanse eenwordingsproces, met name de vele tegenstrijdigheden die aan het proces ten grondslag liggen. Het hoofdstuk begint met een uiteenzetting van de belangrijkste mondiale ontwikkelingen die hebben plaats gevonden in de afgelopen decennia en hun impact op regionale integratie in Latijns-Amerika. Hierna volgt een paragraaf waarin de stand van zaken met betrekking tot samenwerking in de regio wordt beschreven. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de tegenstrijdigheden die kenmerkend zijn voor 21ste-eeuws Latijns-Amerika, zoals sterkere democratieën maar tegelijkertijd een groeiende politieke onvrede onder burgers, economische groei en toenemende handel maar geen effectieve economische eenwording, economische groei die gepaard gaat met toenemende sociale ongelijkheid, en een politiek discours dat regionale integratie aanmoedigt maar wordt ondergesneeuwd door nationale belangen. Ten slotte wordt aandacht besteed aan het “Latijns-Amerikaanse Decennium” (2003-2013), een concept dat wordt gebruikt om de huidige economische *boom* in de regio aan te duiden. Deze is het duidelijkst merkbaar in Zuid-Amerikaanse landen die hebben geprofiteerd van de toenemende vraag naar grondstoffen. De economische voorspoed heeft echter geen endemische problemen zoals armoede, geweld en ongelijkheid in en tussen landen opgelost. Daarnaast wordt deze periode gekenmerkt door een verwijdering tussen Oost en West Latijns-Amerika. Terwijl de landen grenzend aan de Stille Oceaan economieën hebben die steeds gevarieerder, opener en dynamischer zijn, wordt het economische beleid van landen aan de Atlantische kust gekenmerkt door bureaucratie en protectionisme. Deze verschillen zijn niet alleen commercieel van aard maar geven uiting aan het bestaan van twee verschillende ontwikkelingsmodellen in de regio.

In een context van regionale fragmentatie enerzijds en een veelvoud aan bilaterale, subregionale en regionale samenwerkingsovereenkomsten anderzijds, is een nieuw forum voor politieke dialoog opgericht: de Gemeenschap van Latijns-Amerikaanse en Caraïbische Staten (CELAC). In hoofdstuk 6 wordt aandacht besteed aan dit orgaan dat in het leven is geroepen om Latijns-Amerika als regio te vertegenwoordigen in internationale fora. De oprichting van de CELAC werd bepaald door interne en externe factoren. De interne factoren die een rol hebben gespeeld zijn de zoektocht van Latijns-Amerika naar autonomie en onafhankelijkheid van de Verenigde Staten, de opkomst van progressieve regeringen, de geleidelijke uitholling van het open regionalisme en de vorming van nieuwe politieke verhoudingen. De externe

factoren zijn de afnemende invloed van de Verenigde Staten in de regio, een minder prominente positie van de Europese Unie, de opkomst van nieuwe actoren zoals China, Iran en Turkije en de verzwakking van traditionele multilaterale instanties. Het hoofdstuk is onderverdeeld in drie paragrafen. In de eerste paragraaf wordt ingegaan op de positie die Latijns-Amerika inneemt in de wereldorde, met name haar betrekkingen met de Verenigde Staten, de Europese Unie en de Aziatisch-Pacifische regio. De tweede paragraaf analyseert de rol die de Groep van Rio heeft gespeeld bij de totstandkoming van de CELAC en bevat daarnaast een korte geschiedenis van de CELAC. Het hoofdstuk eindigt met een overzicht van wat de CELAC tot stand heeft gebracht en enkele aandachtspunten. De belangrijkste uitdaging voor het samenwerkingsverband is het vinden van oplossingen voor regionale bestuursvraagstukken in een context van toenemende diversiteit. De CELAC kan een belangrijke rol spelen bij het bereiken van een sterke onderhandelingspositie voor Latijns-Amerika.

De verschillende hoofdstukken leiden tot de conclusie dat regionale eenwording in Latijns-Amerika een “project in wording” is. Dit heeft zowel interne als externe oorzaken. Regionale eenwording, met name het invoeren van supranationale instituties, is per definitie een langzaam en moeizaam proces. Dit proces kost meer tijd als staten weigeren een deel van hun soevereiniteit op te geven. Daarnaast gaan ontwikkelingen in het huidige tijdperk van globalisering snel. Om succesvol te zijn, dienen regionale integratie-initiatieven zich aan dit ritme aan te passen.

Op basis van de informatie in dit proefschrift kunnen drie belangrijke uitdagingen voor Latijns-Amerika's nabije toekomst worden geformuleerd. Ten eerste, de vorming van sterke regionale blokken op mondiaal niveau maakt een verdieping van de samenwerking tussen Latijns-Amerikaanse landen noodzakelijk. Landen kunnen grootschalige problemen niet alleen oplossen. Zelfs de machtigste landen zijn niet in staat om mondiale vraagstukken zoals epidemieën, georganiseerde misdaad en klimaatverandering individueel aan te pakken. Globalisering maakt daarnaast dat het concept van “nationale economie” obsoleet wordt. Zo raakt bij voorbeeld het model van de welvaartsstaat aan slijtage onderhevig daar staten niet langer in staat zijn om hun eigen sociale en economische beleid te bepalen. In de tweede plaats is het nodig dat Latijns-Amerikaanse landen een regionaal integratiemodel ontwikkelen waarin “eenheid in diversiteit” centraal staat. Dit kan worden bereikt als landen hun fouten en successen erkennen en sociale insluiting bevorderen. Ten derde moeten Latijns-Amerikaanse landen de tegenstellingen die het integratieproces tot nog toe hebben gekenmerkt, zien te overwinnen. Dit vraagt toewijding om sterke en vooral duurzame allianties op te bouwen

die bijdragen aan de welvaart van de bevolking in Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied.

Zoals dit onderzoek aantoont, bestaat er geen universeel theoretisch model voor regionale eenwording. De analyses van verscheidene integratie-initiatieven in Latijns-Amerika demonstreren de moeilijkheden die bestaan voor het ontwikkelen van een enkel paradigma. De huidige initiatieven focussen op economische ontwikkeling en de politieke processen die dit ondersteunen. Regionale integratie in Latijns-Amerika is een proces dat wordt gekenmerkt door toenadering en verwijdering. Tegenstrijdige nationale belangen belemmeren de oprichting van een commerciële en economische unie en veroorzaken fragmentatie zowel op nationaal als regionaal niveau. Het geloof dat nationale soevereiniteit en supra-nationaliteit niet samengaan, is wijdverbreid in de regio. Desalniettemin draagt politieke dialoog tussen landen bij aan de democratie in de regio en bevordert het regionale samenwerking.

Het tweeledige proces van integratie en ontwikkeling is kenmerkend geweest voor de geschiedenis van Latijns-Amerika. Daarentegen speelde in het Europese model een derde factor mee: oorlog. De verdeeldheid die bestaat onder Latijns-Amerikaanse landen over welk ontwikkelingsmodel moet worden gevolgd, bemoeilijkt het regionale eenwordingsproces. Dit promotieonderzoek gaat uit van het idee dat samenwerking tussen landen voortkomt uit gedeelde belangen en veranderingen in het internationale systeem. Het theoretische debat met betrekking tot regionale integratie bestaat uit vier stromingen: constructivisme, liberalisme, structuralisme en politieke-proces theorieën. Deze stromingen verklaren het fenomeen van regionale samenwerking op basis van verschillende factoren zoals macht, belangen en identiteit. Daarnaast zijn wederzijdse afhankelijkheid, multilateraliteit, democratie en complementerende economieën belangrijke motieven voor het aangaan van betrekkingen tussen landen.

Vanuit academisch oogpunt kan het regionale eenwordingsproces in Latijns-Amerika in meerdere cycli worden onderverdeeld. Aan de hand van zeven casestudies: Groep van Rio, SICA, UNASUR, ALBA, ACS, OOAS en CELAC, met hun verschillende multilaterale en bilaterale samenwerkingspatronen, worden deze cycli in kaart gebracht. De liberale theorie suggereert dat onafhankelijke staten alleen samenwerkingsverbanden aangaan wanneer dit bepaalde voordelen oplevert, zoals handelsovereenkomsten met wederzijdse opbrengsten. De politieke-proces theorie komt van pas bij het bestuderen van verschijnselen zoals institutionele samenwerking, economische interafhankelijkheid en democratiseringsprocessen in de regio. Daarnaast helpen politieke theorieën de rol die diplomatieke en culturele factoren

hebben gespeeld bij de oprichting van de CELAC te verklaren. Vanuit een analytisch oogpunt, waarbij regionale identiteit als een sociaal fenomeen wordt beschouwd, draagt het constructivisme bij aan een beter begrip van concepten als regionale samenwerking en verbondenheid, institutionalisme, en internationale vrede en welvaart. Ten slotte is de structuralistische leertheorie, die het belang van sterke instituties voor regionale integratie benadrukt, relevant voor economische en politieke analyses. De verscheidenheid aan integratie-initiatieven in de regio maakt het mogelijk om genoemde theorieën die van belang zijn voor het debat rondom regionale eenwording, toe te passen in dit onderzoek. Eén voor één ondersteunen deze theorieën het idee van een Latijns-Amerikaans eenwordingsproces dat wordt gekenmerkt door cycli van toenadering en verwijdering.

Summary

The integration of Latin America has been a complex process. It has been characterized as a journey of improvements and setbacks, of sewing and then tearing apart. The main issue has been how to build a strong and cohesive region in a context of strong nation states. The process of independence in the 19th century led to a debate concerning the creation of the Bolivarian inspired “Patria Grande” (“Great Nation”) or the construction of separate states. While the Westphalian model of nation state ultimately triumphed, the yearning for regional integration remained encoded in Latin America’s aspirations. The pull towards integration was dormant following independence, as most countries rejected the goal of institutionalized and supranational associations. This pull regained strength after the turbulent period of both World Wars and the Great Depression, events that led countries to rethink their international insertion strategies.

Integration has two objectives. On the one hand, nations join together to achieve goals and confront issues that countries cannot do individually. On the other hand, regional integration can allow Latin American countries to have a unified—and consequently more powerful—voice in the international system. Integration can be conceptualized as a process and as an end in itself. The process involves gradual trade liberalization, but this is not enough. In order to achieve true integration, this process needs to be accompanied by the establishment of common rules and practices among countries, as well as a joint institutional framework to monitor the agreements between them. True or profound integration is achieved when nation states give up a part of their sovereignty and subject themselves to some form of supranational arrangement.

Most theoretical debates on integration have revolved around two main paradigms: structuralism and liberalism. Structuralism concerns the achievement of a profound integration process through the establishment of strong institutions. These institutions will reduce transaction costs and will accelerate its members’ development. States plan this process, but other actors can collaborate. In contrast, liberalism views integration as a step in a chain of events that begins with tariff reduction, followed by a common market, a customs union, and a last stage of economic, political and social complementation. In this scenario, both the market and the states respond to the demand for integration. This process is driven by a growing aggregate demand and facilitated by geographic proximity. Both of these paradigms have exerted an influence in Latin America. Nonetheless, the region has not totally conformed to either of these.

Another important influence in Latin American integration has been the European Union model. However, Latin America has not mimicked it because the binomial “integration-development” has given a very distinctive character to Latin American integration. This region has conceived integration as a means to achieve development, and the chosen development model in any given period determined different types of integration initiatives. This Latin American trait generated the need for Latin Americans to develop their own models regarding integration. It is no coincidence that the first Latin American theories that specifically address regional integration are the ones that also tackle the question of development. The ideas put forth by Raul Prebisch, Theotonio dos Santos, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto and Rodolfo Stavenhagen formed the basis of the first Latin American theories on regional integration.

Because of the aforementioned features, the integration process in the region has been eclectic and has had diverse practical manifestations that transcend any theoretical debate. Thus, this research is not exclusively focused on theory. It is particularly centred on describing and explaining the various initiatives that compose Latin American integration, which is characterized by a proliferation of different types of initiatives: bilateral, sub regional, and regional. This proliferation is partly due to countries’ differing views on politics, ideology and development models. Furthermore, countries have been unwilling to yield some of their national sovereignty to supranational entities. Moreover, one cannot assume the existence of a one and only model of Latin American integration. Because of this—and for the purposes of this study—the region has been divided into four areas demarcated by identity, political, ideological, and commercial factors: North Latin America, South Latin America, East Latin America and West Latin America. As the different chapters will show, Latin American integration is still an ongoing and unfinished process.

Chapter 1 portrays the theoretical explanations about Latin American integration from the early 1950s onwards, as well as how these theories have manifested in practice. There have been three different stages in Latin American integration: 1) Latin American structuralism (1950-1980), which was driven by Raul Prebisch and the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL); 2) Open regionalism (1990-2005), which was focused on increasing the region’s international competitiveness primarily by way of trade liberalization; and 3) A transition stage (2006-present), which has been coined as post-liberal regionalism. This new stage arose from changes in the political cycle of the region and the resulting ideological differences among various countries concerning the best way for international insertion. Post-liberal regionalism is stronger in South America, where some countries want to

advance regional integration under the goals of autonomy, as well as economic, social and cultural development. The quest for peace, political stability and economic competitiveness through integration has marked the history of Latin American integration. More recently, the region is seeking greater power in multilateral forums by strengthening the integration process.

Chapter 2 presents the main thesis of this investigation, the idea that the various regional integration initiatives have been determined by Latin America's chosen development model during each historical period. The chapter is divided into four sections: 1) Post World War Latin America, a time in which integration was framed under the industrialization and endogenous development model; 2) The "lost decade" in Latin America during the 1980s, a paradoxical period of economic hardship and democratic restoration. Regional integration during this period was influenced by neoliberal ideas and the countries focused on bilateral and sub-regional integration; 3) The post September 11 period that was characterized by a growing neglect from Washington DC, which strengthened the region's autonomy and its relationships with other international actors; and 4) The emergence of new integration initiatives such as the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC), the Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America (ALBA) and the Union of South American Nations (UNASUR). The last period is still an ongoing process. It is focused on traditional economic and trade objectives, but it is also concerned with political, environmental, social and cultural issues.

Since the 1950s, Latin American integration has been composed of multiple integration initiatives. Chapter 3 addresses three specific cases: the Rio Group, the Central American Integration System (SICA), and the Union of South American Nations (UNASUR). The Rio Group has been the most successful and politically legitimate consultation mechanism in the region. Its main objective is that Latin American countries will find their own solutions to the region's problems. The Central American Integration System (SICA) played a major role during the democratic transition in the nineties, successfully accomplishing reconciliation and disarmament processes (Esquipulas II, 1987). It also contributed to the normalization of economic and political relationships within Central America and between this sub region and other international actors. SICA itself experienced important changes during the nineties. The creation of the Alliance for Social Issues and Sustainable Development (ALIDES) in 1994 was one of these changes. Finally, UNASUR's creation was determined by external and internal factors. The external factors were related with the configuration of a new world order post September 11 and with changing cycles in the world economy. The internal factors were determined by changes

in priorities in several South American countries. This new type of integration stresses the importance of the political aspects of integration and it is concerned with strengthening their countries' sovereignty by distancing themselves from the United States.

In contrast to the three aforementioned initiatives that focused on the political dimensions of integration, chapter 4 focuses on the role of ideology and cooperation in shaping regional integration. It covers the Association of Caribbean States (ACS), the Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America (ALBA), and the Amazon Cooperation Treaty Organization (OTCA). The ACS's objective was to overcome the ideological, political, and geographic diversity that characterizes the Caribbean islands. To do so, they created the "Great Caribbean" concept, which appealed to their common social, cultural, and economic roots. The ACS focuses on cooperation, trade, transportation, sustainable tourism and disaster prevention. ALBA describes itself as an anti-imperialist and anti-capitalist initiative that is fixated on the self-determination, autonomy and sovereignty of the peoples in the Americas. Despite its strong ideological component, ALBA has acted in a pragmatic manner in its relationship with the United States. Finally, the OTCA was created in 1978 by Bolivia, Brazil, Colombia, Ecuador, Guyana, Peru, Suriname, and Venezuela. These countries wanted to reaffirm their sovereignty over the Amazon Basin, protect the environment, and promote Amazonian sustainable development. The study of these three initiatives shows that although ideologies are an essential part of integration, it is often necessary to give up ideologies in order to adapt to the fluctuating nature of the international system.

Chapter 5 examines the gap between rhetoric and reality in Latin American integration, specifically the many contradictions that underlie the process. The chapter is divided into five sections. First, it depicts the most important global changes during the past decades, and their impact on the region's integration initiatives. The second section describes the current state of affairs of Latin American integration. The third section analyzes the contradictions that characterize 21st century Latin America: stronger democracies, but growing discontent with current governments; greater economic growth and increased trade that has not translated into effective integration; greater economic growth, and greater inequality; and stronger integrationist discourses that are overshadowed by national interests. Finally, the chapter reflects on the "Latin American Decade" (2003-2013) concept used to describe the current economic "boom" in the region. This affluence has mostly favored some South American countries due to the increasing demand of commodities. This boom, however, has not solved endemic problems such as poverty, inequality, asymmetries

within and between countries, and violence. This decade has also seen a fissure between Pacific and Atlantic countries. While the former have diversified, dynamic and open economies, protectionist and bureaucratic tendencies have characterized the latter. The dissimilarities are not only commercial, but rather they reflect the existence of two very different development models in the region.

In the context of differing views among countries and due to the existence of multiple integration initiatives, the region recently committed to the creation of one forum for political dialogue, the Community of Latin American and Caribbean States (CELAC). CELAC is the focus of chapter 6. It was created with the hope that Latin American countries will act as a unified front in the international arena. It arose due to internal and external factors. The internal factors are related with Latin America's search for greater autonomy, the search for more independence from the United States, the rise of progressive governments, the gradual erosion of the open regionalism model, and the emergence of new political leaderships. The external factors are the declining influence of the United States in the region, a weaker presence of the European Union, the occurrence of new actors such as China, Iran and Turkey, and the weakening of traditional multilateral instances. The chapter is divided into three sections. The first one addresses the role of Latin America in a multipolar world, specifically its relationships with the United States, the European Union and the Asia-Pacific region. The second section recounts the Rio Group legacy and its contribution to CELAC, as well as the short history of CELAC so far. Finally, the third section focuses on CELAC's strengths and challenges. The main challenge is internal: the increasingly heterogeneous Latin America needs to overcome regional governance issues. Still, CELAC represents an important opportunity to generate a strong, unified voice.

All the aforementioned chapters support the idea that regional integration is in permanent construction. This is due to both internal and external reasons. Internally, integration is a process that takes time to build, especially the creation of supranational institutions. The process is slower if nation states are not willing to surrender a part of their sovereignty. Externally, the current context of globalization is characterized by rapid and dynamic changes. Integration initiatives have to adapt to these changes in order to survive.

The analyses provided in this thesis point towards three major challenges in Latin America's future. First, as the rest of the world is coming together in mega-regions, the consolidation of Latin American integration is essential. Nation states are not capable of solving serious problems by themselves. Even the most powerful countries cannot individually confront global threats

such as pandemics, organized crime, and climate change, among other risks. Moreover, the globalization of the economy calls into question the very concept of “national economy”. This situation has contributed to the failure of the welfare state since states are no longer capable of determining their own social and economic policies. Second, Latin American countries need to build a regional project that achieves “unity in diversity”. To do this, they have to take into account their past mistakes and successes, and generate a project that will be socially inclusive. Third, Latin American countries need to overcome the ups and downs, advances and crises, and coordination and fragmentation that have characterized the integration process. They should commit to building strong and, most importantly, sustainable alliances that will achieve the greatest welfare for the people of Latin America and the Caribbean.

This investigation revealed the absence of a global theoretical model regarding integration. The above-mentioned analyses of several integration initiatives confirmed the difficulties in creating a single theory. The models that do exist refer to development and to the political processes that support it. Up until now, Latin American integration has been a process of advances and setbacks: On the one hand, prevailing national interests are detrimental to the creation of a commercial and economic unification, which in turn, creates fractures within and between countries. National sovereignty and supra-nationality are seen as mutually exclusive. On the other hand, political dialogue effectively strengthens democratic governance in the region and facilitates integration.

The binomial integration-development has characterized the history of Latin America. In contrast, the European experience has been defined by the trinomial war-integration-development. Latin America is currently undergoing a transition period in regards to countries’ development model of choice, which is why regional integration is still under construction. This investigation was based on the notion that countries cooperate based on shared interests and motivated by changes in the international system. The theoretical approach towards understanding integration processes in the region goes through at least four schools of thought (constructivism, liberalism, structuralism, political process theories). These schools are focused on different indicators regarding power, interests, identity, and cooperation. Additionally, interdependence, multi-polarity, democracy, and complementation are various ways in which nations establish relationships.

The academic outlook, as regional integration in Latin America, has cycles. All seven study cases: Rio Group, SICA, UNASUR, ALBA, ACS, OTCA and CELAC, with its variable geometry and differentiated multilateral and bilateral cooperation patterns, gave me the opportunity to analyze them under the

optic of these theories. The Liberal theory sustain that self-interested states engage in cooperation when it is in their interest to do so, driven by mutually rewarding exchanges. In analyzing Latin American's restoration to democracy, institutional cooperation and economic interdependency this theory was very helpful in the approach to these concepts, as well as the political theories help understanding the soft power of diplomatic and cultural variables in CELAC. From an analytical perspective, in terms of regional identity as a social construct, the constructivism approach to cooperation, interconnectedness, institutional dimension, interstate peace and the well-being was very helpful. Finally, as I stated before, structuralism concerns in the achievement of a profound integration process through strong institutions, help with the economic and political analysis. The existence of these variables in Latin America allowed me to use the four schools in this study. All aided my explanation of Latin American integration's cycles of expansion and crisis.

Curriculum Vitae

Josette Altmann Borbón nació en San José, Costa Rica el 17 de febrero de 1958. Es Licenciada en Historia (1997) y Magíster Scientiae en Ciencias Políticas (2002) por la Universidad de Costa Rica (UCR).

Es profesora en las Facultades de Educación y Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica. También es miembro de la Comisión de Estudios de Posgrado en Evaluación Educativa de la misma universidad. Desde 2002 es consultora del Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL) en programas de formación política para jóvenes y mujeres con énfasis en análisis y propuestas de política social. De 2000 a 2003, dirigió proyectos relacionados con políticas públicas en el área social con la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Se incorporó a la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en 2006 como investigadora asociada, de 2008 a 2012 desempeñó el cargo de Coordinadora Regional de Cooperación Internacional. Fungió del 2007 al 2012 como Directora del Observatorio de Integración Regional Latinoamericana (OIRLA) de la FLACSO.

Es autora o editora de más de 60 publicaciones incluyendo libros, capítulos en libros y artículos académicos. Entre sus más recientes libros se encuentran: *Experiencias en la Construcción de Posiciones Comunes en Política Exterior: Antecedentes para Centroamérica* (2012) (co-editora); *América Latina: Caminos de la Integración Regional* (2012) (editora); *América Latina y el Caribe: Perspectivas de desarrollo y coincidencias para la transformación del Estado* (2011) (co-editora); y *América Latina y el Caribe: Alba: ¿Una Nueva Forma de Integración Regional?* (2011) (editora).

