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

Leiden University Repository

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

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.

trasnacionales, 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 internaciones, 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 estado 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, sensibiidad mutua, confianza e "interdependencia cognoscitiva" (Hurrell, 1995: 64).

reconociendo el poder restrictivo de las instituciones multlaterales 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 europeo[14] (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 industial 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 Andérs Malamud y Philippe Schmitter (2011: 143) es un buen ejemplo de esta aproximación al señalar que el patrón disitintivo para entender la integración es el europeo en la delagración 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 sí 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 transito 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 bajos 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 trascurrir 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 prerrequisito 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 abierto[24] 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 repiense 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 ocaciones 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.