

Cover Page



Universiteit Leiden



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

Author: Altmann Borbón, Josette

Title: Modelos de desarrollo, alianzas políticas e integración latinoamericana

Issue Date: 2015-04-23

Capítulo 2

Ciclos de la integración en América Latina y el Caribe

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

34 Véase www.comunidadandina.org

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Incluye sólo exportaciones de bienes.

b) Principales socios comerciales en exportaciones.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Consideraciones finales

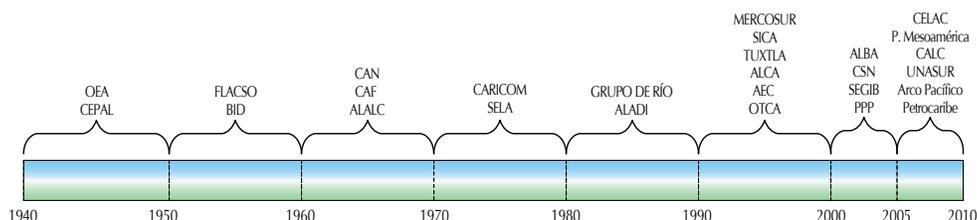
Los ideales de la gran Patria Grande de Bolívar de una región unida en una sola voz aún perduran. El vínculo directo entre la conformación de iniciativas integracionistas y la aplicación de distintos modelos de desarrollo adoptados a lo largo de la historia reciente de América Latina, muestran que cada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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

