



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Modelos de desarrollo, alianzas políticas e integración latinoamericana

Altmann Borbón, J.

Citation

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

Version: Corrected Publisher's Version

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

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

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

Cover Page



Universiteit Leiden



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

Author: Altmann Borbón, Josette

Title: Modelos de desarrollo, alianzas políticas e integración latinoamericana

Issue Date: 2015-04-23

Conclusiones

La integración en América Latina y el Caribe se encuentra en proceso de definiciones. La existencia de distintas propuestas y esquemas de integración en marcha requieren decisiones sobre espacios políticos, económicos y sociales por consolidar. Entre otros, los tratados de libre comercio entre países, los tratados de asociación con Europa, los tratados de libre comercio (TLC) con China, y diversos proyectos de alcance latinoamericano y continental. Al igual que la complementariedad entre las distintas formas de relacionarse de los países de la región. Este es un período de incertidumbres globales, con cada vez más interdependencia. El sistema multipolar es de una alta inestabilidad si no se acompaña de instituciones multilaterales que resuelvan mediante el dialogo y acuerdos los conflictos. En este contexto América Latina también vive transformaciones significativas. Los reajustes de poder y los cambios en el sistema global tienen consecuencias directas en la región. En el equilibrio de fuerzas ya no rige la visión hegemónica de uno sobre las demás, y los espacios que han ido dejando potencias históricas en la región como los Estados Unidos y la Unión Europea, los llenan las nuevas potencias emergentes como China. En este contexto, el principal cambio geopolítico en la región es la emergencia de Brasil como potencia global y regional, y las definiciones de México para afianzar su perfil global. En el ámbito económico la región recobró el camino del crecimiento en la denominada Década Latinoamericana (2003-2013). Cuya abundancia llega a su fin, con la caída de los precios de los commodities y, aunque las tendencias indican que continuará por el camino del crecimiento, éste será a un ritmo menor. La proyección estimada por organismos internacionales como CEPAL, Fondo Monetario y el Banco Mundial es de un 2.2% en el año 2014. En términos generales, los indicadores de nivel de vida en América Latina han mejorado y los países de la región se ubican entre las naciones de desarrollo humano medio y alto, con pocas excepciones. La región también ha demostrado estar en mejores condiciones que otras veces y mejor blindada para enfrentar la crisis financiera internacional. De acuerdo con cifras de la CEPAL (2014), la región ha reducido sus niveles de pobreza a un 27,9% aún en tiempos de crisis. También se ha ampliado el espectro político-ideológico en muchos países sin que ello afecte la voluntad de concertación regional con el lema “Unidad en la Diversidad”, destacado por las y los Presidentes en el contexto de la CELAC. De forma similar a otras regiones del mundo, ha crecido el sentimiento anti-estadounidense, sobre todo en los países de la América del Sur, a pesar de la ausencia y a la manifiesta indiferencia de este actor en la región. En ese espacio se ha expresado con fuerza la visión ideológica de los países miembros del ALBA. Es en este

contexto global y regional que los procesos de integración en América Latina y el Caribe se están desarrollando en diferentes velocidades, con arquitecturas institucionales diversas. Estos procesos y sus definiciones se ligan y articulan a los respectivos sistemas políticos y a las definiciones y acuerdos que en ellos se establecen sobre los modelos de desarrollo y las alianzas políticas que lo sustentan.

La integración se plantea en este trabajo como un proceso gradual, supranacional, que avanza de manera empírica, dinámica y progresiva en la construcción de una región. Una de las variables que cruza de manera transversal la investigación la planteo en el dilema de Penélope, como proceso contradictorio, disyuntivo, de ciclos de expansión y crisis, así como de consensos y disensos que no es puntal de un periodo determinado, y es lo que caracteriza la historia del último medio siglo de los procesos de integración latinoamericana. Otra variable de análisis son los liderazgos regionales de México y Brasil, los claroscuros en sus dinámicas y sus agendas políticas, con viejas fragmentaciones político-ideológicas norte-sur y nuevas fracturas comerciales este-oeste. En los capítulos 1 y 2 se exponen las dinámicas del regionalismo latinoamericano, desde el estructuralismo de los años 50 y 60, al regionalismo abierto de los años 90 y las propuestas a partir del año 2006 que marcan el período de transición a un regionalismo posliberal. Este último plantea la necesidad de que los Estados se conviertan en garantes del desarrollo sustentable, sumando a la agenda de la integración económica y comercial, los temas de cohesión social. Al hacer un análisis de los distintos escenarios de la integración en los capítulos 5 y 6, así como el panorama regional en CELAC, se subraya la heterogeneidad de América Latina y se exponen los factores que determinan el actual paradigma del desarrollo latinoamericano, así como algunos consensos básicos que permiten entender el planteamiento de la región para el desarrollo. Muchas de las propuestas planteadas en la investigación reflejan, a su vez, tendencias cambiantes desde el punto de vista de los enfoques teóricos. Como señalé en el capítulo 1, no hay prácticamente ninguna época que haya dejado de ser objeto de revisión en las investigaciones recientes de la integración multidimensional, y en los nuevos debates en torno al balance del desarrollo. Destacar la mirada comparativa entre ambos procesos ha sido un objetivo central del presente trabajo, lo que refleja no solamente la necesidad de poner logros y fracasos en perspectiva, sino también la necesidad de pensar en América Latina y el Caribe integradas al contexto internacional a lo largo de las últimas décadas.

En mi opinión las circunstancias establecen que los procesos de integración han respondiendo tanto a los cambios en el contexto global, como a las dinámicas intrarregionales, lo que ha dado lugar a una superposición de los

distintos proyectos, organismos y foros, cada uno con diversas dinámicas integracionistas que responden a transformaciones que se han ido desarrollando en la región y sus Estados. En la década de los años ochenta los procesos de integración obedecieron a la lógica de inserción internacional que se concretaba en un modelo de desarrollo estatista de inspiración estructuralista. A comienzos de los noventa, con el surgimiento del denominado regionalismo abierto teorizado desde la CEPAL, se inicia una transformación del mapa de la integración latinoamericana que afectó la composición, las orientaciones y las posiciones estratégicas de los procesos, enfocados a ganar una mayor autonomía y capacidad de negociación, mejorar la inserción en el mercado internacional, y la diversificación de las relaciones externas en busca por reducir las dependencias. Las iniciativas estuvieron centradas básicamente en lo comercial de los tratados de libre comercio y generaron cambios en la dinámica de la integración latinoamericana. De igual forma los intereses de América Latina tienden a converger en la necesidad de generar un mayor peso de la región en el sistema global, pero a la vez los intereses divergen en lo relativo al mantenimiento de áreas de soberanía irrestricta, lo que produce tensiones en procesos de alta complejidad política y de dificultosa articulación. Lo anterior en relación con la integración significa un ciclo constante de avances y retrocesos, de progresos e inmovilismo. A esto último es lo que he denominado como el dilema de Penélope, y que he explicitado en los diferentes capítulos.

Nos encontramos en un momento en el que la región comparte la valorización de la cooperación entre los distintos esquemas subregionales en los temas de la agenda social, robustecer las tareas nacionales del crecimiento y la mejor distribución de las riquezas generadas por el desarrollo. La integridad del Estado se mantiene, no se aceptan secesiones, la democracia formal es la norma, y la región es zona libre de armas atómicas y de destrucción masiva; de minas antipersonales y bombas racimo en el caso centroamericano. Esta es una tendencia que se reafirma, cuya consecuencia es que la región continuará siendo una zona de paz. Los conflictos entre los Estados buscan resolución por la vía judicial en los casos en que no se alcancen acuerdos por medio del diálogo directo. “Nos comprometemos a seguir trabajando para consolidar a América Latina y el Caribe como Zona de Paz, en la cual las diferencias entre las naciones se resuelvan a través del diálogo y la negociación u otras formas de solución pacífica establecidas en el Derecho Internacional” (Declaración de La Habana, II Cumbre CELAC, 2014). La conflictividad en la región tiene un carácter eminentemente intra-estatal, un sello doméstico. El principal problema para la paz y la vida de las personas de América Latina y el Caribe

no proviene de la posibilidad de una guerra entre Estados sino de la violencia en las diferentes sociedades, lo que convierte a la región en una de las más violentas del mundo. Sobre el tema de la Paz regional y la estabilidad en lo referente a la conflictividad interestatal expuestos en el capítulo 2, mis criterios indican que se mantendrán muy bajas las posibilidades de enfrentamientos militares, pero ello no significa la ausencia de conflictividad. Al respecto, cabe destacar el papel de la Corte Internacional de Justicia en la resolución de diferentes contenciosos y diferendos. Ahora bien, las situaciones de tensión pueden emerger en las diversas regiones, como en el caso de Nicaragua y Costa Rica, Argentina y Uruguay, Colombia y Ecuador. Todas estas situaciones de tensión afectan los procesos de integración generando retrocesos en la coordinación política, y las posibilidades de lograr avances sustantivos en relación a los objetivos esenciales de la integración regional. Por otro lado, la violencia que viven muchas de las ciudades de América Latina y el Caribe, también impactan en las tendencias hacia la integración al colocar el interés básico en esta materia en el ámbito local y no en la coordinación de acciones subregionales, regionales y globales. Esto dificulta la coordinación de acciones y desarrollar circunstancias y contextos que permitan acciones convergentes y concertadas.

La desigualdad es el otro problema y el gran desafío de América Latina y el Caribe. Las sociedades están fragmentadas a causa de la alta inequidad, no es la región más pobre, pero sí es la más desigual. Los retos del combate a la pobreza y la igualación de oportunidades de las poblaciones pobres siguen expresando en la región un desaprovechamiento del recurso más importante que tienen los países: su gente. Esto contraviene tanto imperativos éticos como la racionalidad económica. La exclusión de las mujeres, jóvenes, niños, niñas, grupos de tercera edad, afro-descendientes y pueblos originarios incrementan las desigualdades y la polarización social que conforman una nueva configuración de incluidos y excluidos, situaciones de alta inequidad que generan desafección ciudadana frente al Estado de derecho y la democracia. Esta dinámica perversa, en mi criterio, genera círculos viciosos muy peligrosos al conectarse los vínculos entre la desigualdad, la violencia y la corrupción que crean oportunidades cada vez mayores para el crimen organizado transnacional como lo analizo en el capítulo 5. El Estado-Nación ha quedado pequeño para solucionar muchos de los problemas que están planteados y, además, se muestra demasiado rígido para poder controlar los flujos globales de poder y de dinero. La globalización de la economía pone en duda el concepto mismo de economía nacional, siendo esa una de las más importantes causas de la quiebra del Estado del Bienestar. Hoy los Estados ya no son soberanos para

determinar las políticas sociales y económicas y se muestran incapaces no sólo de controlar los flujos financieros, verdaderas fuentes de poder, sino también los flujos de información, o la economía criminal y el terrorismo internacional como lo plantean Manuel Castells y Roberto Laserna (1989). Los países por sí mismos, aún los más poderosos, no pueden hacer frente a las nuevas amenazas globales como pandemias, crimen organizado, cambio climático, etc., que generan nuevos riesgos globales y regionales y exigen una mirada compartida que requiere cooperación y asociación para enfrentarlos como lo sugiere Francisco Rojas Aravena (2004).

Existen nuevas fracturas enmarcadas en viejas divisiones regionales que ahondan las diferencias entre las subregiones: una norte-sur y otra este-oeste. Los países de la América Latina del Norte estrechamente ligada a los Estados Unidos por el comercio, las inversiones y las migraciones, con economías más abiertas y diversificadas que, comercialmente, miran también hacia el Pacífico; y la América Latina del Sur, con economías más cerradas y proteccionistas, que afianza su comercio e inversión a través de commodities, y miran primordialmente hacia el Atlántico. En mi análisis la distancia entre la retórica y las decisiones y los caminos efectivos para la integración, como lo desarrollo en el capítulo 5, conllevan una serie de escenarios diversos. Cubren desde un mayor fraccionamiento debido a las ideologías y diferencias bilaterales en temas comerciales y fronterizos, con procesos más pragmáticos que permitan avanzar en temas puntuales y en áreas de interés común. El discurso de la integración se apoya en las buenas intenciones de concertar la agenda internacional para dar respuestas coordinadas a actores estatales y no estatales. A los desafíos emergentes, a que los procesos de integración subregionales no se superpongan entre sí y generen desarrollo en los ámbitos nacionales y regionales. Y a la unificación en la heterogeneidad regional, en el seno de CELAC, que den vida al ideal de Bolívar, San Martín, Sucre, O'Higgins, Juárez, Martí y del Valle, de la Patria Grande. Mientras que la realidad de la integración es la continuidad de marchas y contramarchas, de ciclos de expansión y crisis, tejiendo y destejiendo acuerdos. En estas circunstancias las paradojas de la integración regional tienden a mantenerse y hasta profundizarse. Mientras no se generen mecanismos de inclusión, igualación de derechos, distribución de la riqueza y acceso a las oportunidades a través de una infraestructura que integre los territorios, a la vez que aumente la capacidad de los países para satisfacer las necesidades de bienestar de su ciudadanía. Mientras no logren disminuirse las asimetrías a lo interno de los países y entre los países de la región, el desarrollo y la integración seguirán siendo aspiraciones. Por ello, como lo expongo en el capítulo 2, hay más democracia, pero con un mayor desencanto de la ciudadanía. Hay más crecimiento del comercio, pero con

menos integración. Se da un mayor crecimiento económico, pero generando mayores desigualdades. Sigue la retórica integracionista, pero con acciones que conducen a la fragmentación. Se expresa un discurso cooperativo en los foros de la integración, pero con escalamiento de tensiones con nuevas fracturas. Y los diseños institucionales continúan siendo complejos, con debilidades estructurales.

El dilema de Penélope en la integración regional

El análisis de los procesos de integración desarrollados en América Latina y el Caribe estudiados en los capítulos 3, 4 y 5, evidencia una historia de oscilaciones con diferentes etapas de expansión y retracción, auge y crisis, progreso y estancamiento. En cada ciclo o etapa se ejecutan por parte de los actores gubernamentales y privados acciones y políticas que responden a las transformaciones globales, a los cambios en el sistema internacional. También a los cambios en los sistemas políticos de la región y de cada país, y a las propuestas y normativas de vinculación económicas y comerciales en escenarios de grandes vaivenes económicos. Existen procesos paralelos entre la concertación y la integración regional y los procesos económicos al responder ambos a períodos de progreso. Seguidos por otros de relativos estancamientos o de retrocesos, de ciclos de inestabilidad institucional y fases de grandes cambios en los modelos de desarrollo. En esta mirada retrospectiva analizo, en los capítulos 1 y 2, las teorías, tendencias, propuestas, y marcos institucionales de la integración regional que abarcan proyectos de larga data, así como los de más reciente constitución y desarrollo. Si bien la propensión a la integración es algo manifiesto, el nuevo contexto regional genera procesos simultáneos que tienden a la integración vía una importante cantidad de iniciativas de carácter regional y subregional. Y a la fragmentación por visiones y propuestas político-comerciales impulsadas en algunos países de la región contrarias a las de otros. Esta disyuntiva que he denominado el dilema de Penélope, marca la historia de la integración y la historia del desarrollo latinoamericano, con marchas generadoras de oportunidades al reconocer la diversidad y la pluralidad de una región heterogénea. Pero también con las contramarchas que dificultan poder dar el salto cualitativo en la búsqueda de la unidad regional en un período marcado por la tendencia mundial de conformación de mega-regiones. Mi estudio comprueba las tendencias de fragmentación en torno a varias Américas Latinas en una visión norte-sur y otra este-oeste. O en conglomerados subregionales, donde la evidencia empírica apoya la afirmación de ser un subsistema regional poco cohesionado dentro del sistema global, que busca un orden mundial como una quimera ante la anarquía y la falta de reglas.

A pesar del consenso general de actores políticos, económicos y sociales de reconocer las bondades, beneficios y ventajas de la integración, el avance de estos procesos continúa enfrentando una serie de obstáculos. Éstos van desde la sobreoferta de propuestas, la lógica estadocéntrica, el hiperpresidencialismo, la construcción de una perspectiva tendiente a la hegemonía por parte de los dos actores principales de la integración México y Brasil. Además del conjunto de propuestas esbozadas por Venezuela a través del ALBA, que también pretenden una cierta primacía, lo cual se contextualiza en las discusiones planteadas sobre un nuevo paradigma de desarrollo y las opciones de integración, analizados en los capítulos 2 y 5. Viejos debates reaparecen en dos aproximaciones conceptuales que fragmentan a la región políticamente e ideológicamente en la América Latina del Norte y la América Latina del Sur. Y en una ruptura económica y comercial de los países de la costa del Pacífico y los países del Atlántico. Por otro lado, surgen expectativas de reagrupamientos y cohesión global para toda la región con CELAC. En la América Latina del Norte se enfatiza de manera más técnica que la globalización es un hecho irremediable donde se debe privilegiar la inserción competitiva de los Estados sobre cualquier otro objetivo, y un instrumento esencial para conseguirla es a través de los Tratado de Libre Comercio (TLC). Este enfoque ha sido impulsado por once países que han firmado acuerdos de libre comercio en Estados Unidos. Son básicamente los países del área Pacífico: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Colombia, Perú y Chile. Gobiernos que, en mi opinión, podrían definirse como socialistas modernos o variantes socialdemócratas más conservadoras, que si bien fueron electos con discursos más cuestionadores de las políticas neoliberales, a la hora de gobernar ejercen un continuismo de muchas de esas políticas económicas, pero con diferencias claras en lo referido al combate de la pobreza. Esta tendencia sugiere que la integración regional debe generar estímulos de competitividad y liberalización comercial en la región. Ésta debe ser concebida como instrumento que contribuya a mejorar la inserción nacional y regional en la economía mundial, mientras que intensifica los vínculos comerciales, financieros y de inversiones con los grandes centros económicos internacionales. La segunda aproximación, la de la América Latina del Sur, es más proteccionista, nacionalista y autárquica. Con siete países reunidos en torno al MERCOSUR, al ALBA, y primordialmente a los del área Atlántico: Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Ecuador. En mi análisis, el debate político, económico, social y cultural en relación con la globalización y sus efectos sociales se sustenta en el dilema concentración o equidad y cuestiona frontalmente la tesis comercial neoliberal. Quienes la sostienen han formulado propuestas cualitativamente

diferentes tanto desde el punto de vista económico, como también desde la perspectiva política y hasta ética. Sus tesis forman parte de una lucha de ideas que propone una integración alternativa, excluyente de los Estados Unidos y Canadá, a la vez que endógena, proteccionista y más burocrática. Ambas aproximaciones se sustentan en temas alrededor de los cuales giró el enfrentamiento teórico sobre el desarrollo durante la segunda mitad del siglo XX y que aparecen en la actualidad desbordados por el surgimiento de los nuevos problemas transnacionales. Como el crimen organizado, el cambio climático, la crisis financiera y las pandemias y los relacionados con el mejoramiento de la calidad de vida en condiciones de libertad, democracia, el desarrollo humano sostenible, la importancia de la participación ciudadana, la igualación de derechos y la cohesión social, en el contexto regional global de democracias (al menos electorales) afianzadas.

Los procesos de integración en la región toman fuerza en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial a partir de los postulados estructuralistas de la Comisión Económica de América Latina (CEPAL) en el contexto del denominado desarrollo endógeno o crecimiento hacia adentro, y en la lógica de un sistema internacional definido como de centro-periferia, que abordé en el capítulo 1. En este período se crean el Mercado Común Centroamericano (1960), el Pacto Andino (1969) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1960). No obstante ello, la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas y caribeñas ante las fluctuaciones económicas mundiales del período ponen en evidencia las debilidades del modelo autónomo (1960-1980). Especialmente en el hecho de que los países de la región no tenían la capacidad de abastecerse únicamente de sus propios productos y bienes, lo que hizo necesario el intercambio con otras naciones fuera de la región. Esto termina por decantar en la configuración de una nueva propuesta la del crecimiento hacia afuera estructurada en un modelo de regionalismo abierto (1980-1990) basado en la suscripción de acuerdos de libre comercio con socios regionales y extra regionales. Lo anterior incide en la conformación de mega acuerdos o bloques comerciales en algunos casos de gran tamaño donde Estados Unidos tiene históricamente un papel protagónico hasta finales de la Guerra Fría con el énfasis puesto esencialmente en los aspectos políticos y económicos. El contexto interno de la región en este período es de guerra en Centroamérica, de gobiernos militares y autoritarios, solo con la excepción de Costa Rica, y donde los procesos de integración pierden su dinamismo. Esto cambia con los Acuerdos de Paz en Centroamérica que fueron parte de los cambios globales del fin de la Guerra Fría. En el sur predominaban los procesos de redemocratización con el fin de las dictaduras militares.

Con el fin del bipolarismo de la Guerra Fría se inicia un nuevo regionalismo signado por una fuerte hegemonía estadounidense (1990-2005) donde se avanza hacia una apertura global, aparecen nuevos actores económicos y de la sociedad civil, y se incrementan los flujos financieros de mercancías. En este contexto se propone, en 1994, la creación de una gran área de libre comercio en las Américas (ALCA). Desde el punto de vista del desarrollo, el modelo neoliberal y las políticas del Consenso de Washington fueron dominantes, privilegiando la apertura económica, la diversificación de mercados y la expansión comercial. En la atracción de la inversión extranjera directa, en la reducción del ámbito de acción y regulación de los Estados, en apertura o privatización de empresas públicas y en una política macroeconómica centrada en obtener la estabilidad y controlar la inflación. Con el fracaso del ALCA, y el hecho que las políticas económicas implementadas no fueron tan exitosas como se esperaban⁹³, sobreviene el cuestionamiento del modelo por sus efectos sociales negativos. Esto hace que se replanteen los debates en torno al papel del Estado en la búsqueda del desarrollo. En este período se produce un debilitamiento de la relación América Latina –Estados Unidos que se expresa además en el impasse de la Organización de Estados Americanos (OEA). Se fortalece un panorama regional de nacionalismos, nuevos actores y países emergentes, no sólo en aspectos económicos y comerciales, también por una convergencia a nivel político. Este regionalismo posliberal (2008-presente) propone una nueva agenda de desarrollo con especial énfasis en iniciativas intergubernamentales que buscan mantener el crecimiento económico y la productividad, pero priorizando políticas públicas universales en temas sociales de equidad y combate a la pobreza. Es una propuesta que promulga mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías entre los países y a lo interno de éstos, así como la vinculación de la integración regional con la reducción de la pobreza y las desigualdades. En este contexto multipolar, multilateral y de transición que aún no termina de decantarse, aparecen nuevos mecanismos y foros de cooperación, concertación e integración con una fuerte impronta regional como UNASUR (2000) ALBA (2001) y CELAC (2010).

Ahora bien, a pesar de las flaquezas que muestran los procesos de integración, las segmentaciones que establecen diferencias entre las subregiones norte-sur y este-oeste, no se puede obviar el comportamiento dinamizador que durante casi un siglo se ha generado con el desarrollo de vigorosas iniciativas y acuerdos. Estos favorecen oportunidades para los países de la región en una serie de nuevas propuestas tendientes a la conformación de acuerdos de libre

93 En el intergubernamentalismo institucional, teoría asociada al Realismo y al Liberalismo, Robert Keohane y Stanley Hoffmann (1991) señalan que los Estados son actores cruciales en la política mundial, entre otras razones, por su capacidad de cooperar.

comercio, uniones aduaneras o sistemas de integración amplios, orientados hacia la conformación de comunidades comerciales-económicas y políticas subregionales. Los procesos de integración, sean de mayor o menor profundidad, tienen como base el establecimiento de reglas comunes. Sin embargo, las diferencias de tamaño, potencial y nivel de desarrollo de los países miembros de los distintos esquemas determinan la capacidad que cada Estado tiene de aprovechar los beneficios y los tratos preferenciales negociados.

Uno de los mayores desafíos que enfrenta la integración es lograr superar la dicotomía entre la retórica de los discursos que convocan el sentir de la Patria Grande, y la realidad de poder convertirse en un proyecto básico más amplio. Que busque consensos de largo plazo, establezca una visión más latinoamericana, con sociedades menos fragmentadas, con la voluntad política de fortalecer la institucionalidad de la integración y se afiance la supranacionalidad en un espacio comunitario que establezca vínculos entre el desarrollo económico y la cohesión social. Esto plantea la idea de fortalecer la integración a través del multilateralismo en función de evolucionar más allá de los primeros modelos integracionistas cuyas propuestas se basaron exclusivamente en fomentar uniones económicas y relaciones comerciales estables. De ahí la lógica de conformar una nueva concertación en los temas de cohesión social y la superación de los nuevos desafíos que emanan de las crisis globales. Por medio de sistemas coordinados que den respuestas eficaces por parte de los Estados para blindar a la región latinoamericana contra las amenazas transnacionales que afectan su desenvolvimiento. Mi análisis indica que el multilateralismo latinoamericano se constituye y se desarrolla por un conjunto de procesos de diálogo político, intercambios comerciales, esquemas de cooperación regional y subregional que, tanto de manera formal como informal, realizan los Estados del área. Con formatos disímiles que se expresan por medio de mecanismos altamente institucionalizados y en procedimientos *ad hoc*. Sin embargo, esta evolución no ha tenido como resultado un fortalecimiento del multilateralismo en términos globales. Más bien ha producido un desequilibrio creciente entre los procesos de tipo político, propios de la diplomacia tradicional y de la diplomacia de tipo Parlamentaria, con las nuevas formas de diálogo y espacios creados para este nuevo tipo de diplomacia, grupos *ad hoc*, con características de la Diplomacia Presidencial en las negociaciones comerciales, que se han generalizado. Así como con la emergencia de los temas ambientales y transnacionales se refuerza esta perspectiva no institucionalizada, o que se desarrolla fuera de los marcos, parámetros y misiones que le dieron origen. El multilateralismo resurge como una de las últimas oportunidades para que los países y regiones de menor desarrollo puedan buscar y recuperar espacios de

negociación frente a los actores más poderosos del sistema mundial. Lo que se vuelve todavía más crítico en temas que demandan una acción planetaria, donde se establezca una corresponsabilidad diferenciada entre los distintos actores en concordancia con sus capacidades y poder, en la construcción de Bienes Públicos Internacionales (BPI) que posibilite superar los grandes desafíos y amenazas emergentes en el sistema global.

Estos períodos de expansión y crisis de los procesos han sido escenario de la creación y disolución, de la fundación y refundación de múltiples iniciativas integracionistas. Aquellas que han permanecido se han ajustado a un sistema internacional en constante cambio y obedecen coyunturalmente a los distintos modelos de desarrollo aplicados en diferentes etapas de la historia económica de la región. En esta arquitectura flexible de la integración desarrollada en los capítulos 3 y 4, encontramos proyectos de carácter hemisférico, regional y subregional cruzados por un enjambre de Cumbres Presidenciales. Que van desde lo transregional (Cumbre de las Américas, Cumbre Unión Europea-América Latina, Cumbre Iberoamericana, Cumbre Asa (África), Cumbre ASPA (países Árabes), y el Foro APEC. A los espacios regionales globales (CELAC). A las cumbres macro-regionales (Proyecto Mesoamérica, Alianza del Pacífico, Petrocaribe, UNASUR, ALBA, AEC). Y las cumbres subregionales (MERCOSUR, SICA, OTCA, CAN y CARICOM). Muchas de estas iniciativas tienen un origen estrictamente político y se han constituido como espacios más pragmáticos y flexibles de diálogo, como lo fue el Grupo de Río (1990-2010) y los casos del SICA (1990), UNASUR (2000) y CELAC (2010). Por otro lado, están los mecanismos de cooperación que responden a un determinado conjunto de creencias y buscan agruparse en grupos específicos con base en objetivos comunes definidos por la ideología a las que responden, como ALBA (2004) AEC (1994) y OTCA (1978).

En la dinámica de la asociación comparto con Arthur Stein (1990), Robert Keohane (1993) y Joseph Grieco (1995), que las naciones cooperan producto de los intereses y las oportunidades que se generan por acciones propias, o por determinados cambios en el sistema internacional, lo que produce ciclos de expansión en los procesos de integración. De igual manera es en los desencuentros ideológicos que se plantean los ciclos de crisis y fragmentación. Estas contradicciones que se encuentran entre el discurso que convoca a una mayor convergencia de la región y la realidad de los diferentes procesos de integración que tienden a la fragmentación, es lo que genera el déficit de certidumbre que propicia las marchas y contra marchas de la integración regional. En el capítulo 5 planteo que el fraccionamiento es lo que caracteriza en la actualidad las relaciones políticas y comerciales en América Latina.

Con debilidades en los procesos de integración que inhiben en ciertos temas dar pasos sustantivos hacia una etapa de mayor interdependencia y cohesión para conformar una comunidad efectiva. Esta situación define a la región con características positivas de ser una zona de paz, un territorio democrático, con crecimiento económico moderado luego de la bonanza de la década pasada y una creciente inserción internacional. Pero también con características negativas como ser la región más desigual del mundo, con profundos grados de pobreza y con altos índices de violencia.

Los desafíos a la luz de la historia

Los procesos de integración regional se enfrentan con varias contradicciones que pesan en sus discursos, acciones y realidades. Mi estudio posibilita afirmar que una primera contradicción está en el hecho de que América Latina es hoy una región democrática, sin embargo se percibe una tendencia de la ciudadanía a sentirse progresivamente más alejada de los políticos y la política. En esencia hay más democracia, pero una parte cada vez mayor de la población cuestiona su capacidad de mejorar sus condiciones de vida. Este creciente descontento con la clase política e incluso con el sistema democrático, viene a ser producto de años de rezago en derechos económicos, sociales y culturales de grandes mayorías. Lo que a su vez explica el surgimiento de una serie de “nuevos” liderazgos y movimientos político-sociales y nacionalistas que se manifiestan en el mapa político de la región. Una segunda contradicción está en el mayor crecimiento económico y un aumento del comercio. No obstante esto no se refleja en una integración efectiva. Comercialmente el panorama regional proyecta un escenario positivo a pesar de la desaceleración que vive la región luego del crecimiento de la denominada Década Latinoamericana (2003-2013). Cabe destacar que el ámbito económico tiene su propia dinámica que va más allá de los propios Estados. La dinámica de la empresa privada, lo que CEPAL llama “integración real”, es una integración no oficial que se da en el ámbito del mercado donde se han desarrollado procesos que poseen mucha intensidad. En ocasiones pareciera que la noción de integración regional se reduce más que todo a objetivos de liberalización comercial con intereses nacionales muy marcados, en detrimento de esfuerzos que definan una estrategia de profundización y ampliación de la integración en un sentido amplio.

Lo que en simple teoría económica es la forma más sencilla de integración, ha llevado más bien a crear grandes escisiones no sólo dentro de los bloques regionales, sino a lo interno de muchos países que no han logrado conciliar posiciones en temas como los tratados de libre comercio y, más en general, sobre las formas de inserción en la globalización. Mi análisis continúa con

otra contradicción, que habiendo más crecimiento económico los niveles de desigualdad son mayores. Aunque se han llevado a cabo reformas económicas en la región, éstas no han sido todo lo exitosas que se esperaban. Los principales problemas de América Latina siguen siendo la pobreza y la desigualdad. Indicadores de CEPAL señalan que 164 millones de personas son pobres a pesar de los importantes esfuerzos realizados para disminuirla. Las consecuencias políticas, sociales y económicas de las últimas dos décadas de desarrollo son bastante dispares y los niveles de desigualdad son de los más elevados en el mundo. Esto obliga, en mi opinión, a definir una estrategia de profundización y ampliación de la integración que abarque los ámbitos económicos y sociales. Que busque iniciativas de desarrollo que se traduzcan en menores desigualdades, lo que al mismo tiempo consolidará y fortalecerá la misma integración regional. Una cuarta contradicción se encuentra en el discurso integracionista con acciones que fragmentan. Los Estados nacionales siguen operando en lo que toca a la integración, con los mismos papeles que tenían en el siglo XIX. Ha costado mucho vencer la noción del Estado Nacional con una herencia colonial autoritaria y con reminiscencias autárquicas. La delegación de poder a instituciones suprarregionales ha sido insuficiente, o casi nula, en temas de soberanía, autonomía y la no intervención. Este trabajo muestra que ningún Estado, ni siquiera los más débiles, están por abandonar y conceder, sin compensaciones, sus capacidades de decisión soberana. A pesar de que todos, incluidos los más poderosos, reconocen la necesidad de concordar y articular políticas que se verían expresadas en normas y regímenes internacionales vinculantes, y en la construcción de bienes públicos internacionales. Existe una falta de voluntad política para llevarlas a cabo. Los intereses políticos nacionales se imponen al discurso integracionista y a la capacidad de acción colectiva multilateral, con lo cual se afecta lo esencial del porque las naciones cooperan, con un análisis divergente de las circunstancias y la primacía de intereses parroquiales contrarios a la interdependencia. Lograr un cambio en estas tendencias es esencial para lograr avances y progresos en los procesos de integración regional. Ahora bien, como destaco a lo largo de esta investigación, en América Latina se expresa una constante voluntad política de promover espacios de concertación. Instancias que permitan hacer frente a los desafíos de la globalización y de las interdependencias asimétricas. Se tiende a avanzar a través de políticas por ensayo y error que tienden a multiplicar los espacios y las instancias de interlocución e integración. Cada instancia creada responde a un ciclo específico que coloca énfasis en un aspecto dejando atrás otros, que van generando una superposición con respecto a las anteriores pues no se toman decisiones efectivas para eliminarlas.

América Latina alcanzó la democracia funcional, sin lograr simultáneamente mejorar la gobernabilidad democrática.⁹⁴ Los debates en torno a las realizaciones de la democracia son de larga data y no son exclusivos para América Latina. Aunque en la actualidad el sistema democrático sigue siendo el más extendido en el mundo, mis estudios plantean dudas sobre su capacidad para cubrir las exigencias de representatividad de la ciudadanía y de cohesión social. Aún ahora, cuando se habla de democracia, por lo general se utiliza como punto de referencia el modelo de democracia liberal representativa. Consolidado esencialmente en la democracia electoral, ha significado un avance político importante en la historia de la humanidad, pero demuestra tener puntos vulnerables que producen déficit democráticos. Estos pueden señalarse en dos áreas específicas para nuestra región: una primera relacionada con un mayor descontento con la dirigencia política, e incluso con el sistema democrático. Y la segunda tiene que ver más con los derechos económicos, sociales y culturales que siguen estando rezagados en muchas de las sociedades latinoamericanas pese al fortalecimiento del sistema político. A su vez, este descontento con el *status quo* tuvo una doble manifestación. Por un lado logrando que partidos políticos y coaliciones de izquierda o centro izquierda accedieran mayoritariamente al poder en los procesos electorales que se dieron al inicio del año 2005 y continuaron en el período electoral de 2014. Y por otro, ha venido a ser caldo de cultivo para que resurja vigorosamente el modelo político del populismo, o neopopulismo, cuya elaboración es un aporte verdaderamente latinoamericano al estudio de las Ciencias Políticas.⁹⁵ Este modelo propicia una serie de nuevos liderazgos que comparten algunos rasgos en sus discursos tanto nacionalistas como de confrontación con los Estados Unidos. Pertenecen a una gama de diferentes movimientos sociales que van desde el indigenismo de Evo Morales en Bolivia, al peronismo de Néstor y Cristina Kirchner en Argentina, el caudillismo de Rafael Correa en Ecuador, Hugo Chávez y Nicolás Maduro en Venezuela, y Daniel Ortega en

94 Patricio Silva y Francisco Rojas Aravena sostienen que la gobernabilidad democrática es un proceso permanente que no logra terminar de consolidarse, entre otros factores, porque debe existir por parte de las autoridades una demostración de ser capaces de lidiar de manera adecuada con las demandas económicas, políticas y sociales que se generan en el seno de las sociedades. “*Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina: Las dimensiones macro, meso y micro*”. FLACSO, 2013 pp.1-16.

95 Para Carlos Malamud éste es uno de los fenómenos de las ciencias sociales que, por contar con tantas definiciones como terrorismo, complejiza la tarea de definirlo. Va de la extrema derecha a la extrema izquierda, tiene manifestaciones de diversos tipos y un largo recorrido histórico. Por ejemplo, los populistas rusos o los populistas de Estados Unidos de fines del siglo XIX, marcaron algunas tendencias, pero no son las únicas que podemos encontrar en el fenómeno, de ahí su dificultad para la definición. Carlos Malamud, *Populismos latinoamericanos. Los tópicos de ayer, de hoy y de siempre*. Editorial Paraninfo, Madrid, 2010.

Nicaragua. Una particularidad que tiene este modelo nacional y popular es que camina de manera ambigua, por sus formas autoritarias de expresión en torno a la democracia como régimen político de gobierno (Malamud, 2010). Otra característica que lo define es la forma en que fue constituido alrededor de los años 30 y 40, como un arreglo institucional basado en alianzas sociales entre sectores populares y medios alrededor del Estado. Y fue esa alianza, que tuvo aspectos democratizadores y de modernización, lo que permitió en aquellos años la incorporación de nuevos sectores sociales a los procesos de industrialización en países como Argentina, Brasil y México.⁹⁶ La otra cara de la moneda son los liderazgos surgidos de los partidos políticos y las coaliciones de izquierda con Michelle Bachelet en Chile, José Mujica y Tabaré Vázquez en Uruguay, Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff en Brasil. Sus agendas se caracterizan por ser más abiertas y modernizadoras, por sostener el crecimiento económico heredado de sus antecesores, pero con fuertes políticas sociales en educación, salud, vivienda y combate a la pobreza, y por mantener un diálogo más fluido y menos ideologizado con los Estados Unidos.

Ahora bien, cuando analizo los grados de coherencia de las distintas prácticas y procesos de integración, así como el peso de los múltiples factores que las explican, me obliga a examinar la forma en que se perciben y se manifiestan los distintos intereses nacionales. A determinar el reconocimiento de las experiencias pasadas y a evaluar otras experiencias y procesos fuera de la región. La agregación y la complementariedad de intereses son cruciales, no hay modelos globales para la integración. Lo que existen son experiencias surgidas de circunstancias y coyunturas específicas que hacen que la integración se mire no como un fin, sino como un medio. Una herramienta para impulsar el desarrollo de los países al sumar esfuerzos nacionales en uno regional y aumentar la capacidad del Estado Nacional para satisfacer necesidades y aumentar oportunidades para la ciudadanía. La forma en que se valoren estas experiencias y las decisiones que se constituyan de ellas afectan las oportunidades de cooperación, complementación e integración. Tienen un impacto en las agendas y en las estrategias nacionales y sus liderazgos. Al evaluar los resultados del último medio siglo, concluyo que este muestra un balance de la integración que es optimista y a la vez poco favorable. Se

96 Ignacio Walker sostiene que mientras el principal dilema que enfrenta la región en el contexto más amplio de la globalización es el de inclusión y exclusión social, así como en los años sesenta y comienzos de los setenta, el dilema fue entre reforma o revolución, y en los años ochenta y noventa el de dictadura o democracia. El verdadero dilema que enfrenta América Latina en la actualidad es el referido a democracia o populismo, y que este último, neopopulismo, a diferencia del viejo populismo de los años treinta y cuarenta, aparece como uno de los principales obstáculos para la región en términos de democratización y de modernización. Publicado como *"Democracia en América Latina"*, en la revista *Foreign Affaire en Español*, Abril-Junio 2006.

constata un desorden en las prácticas y los procesos, una superposición de iniciativas con arquitecturas institucionales débiles y diversas. Los avances en la integración física, de infraestructura, de energía y de cooperación para un comercio e inversión son aún reducidos. Esto debilita las asociaciones y espacios estratégicos en lo político, así como en la concertación política. El escenario de la integración se caracteriza por las crisis, la incertidumbre y cierta confusión respecto a su futuro, expresado en lo que he denominado como el dilema de Penélope. Sobran los discursos que rescatan la importancia de la asociación y la cooperación, pero simultáneamente escalan las diferencias ideológicas y diferendos fronterizos que afectan dos de los nudos más sensibles del imaginario latinoamericano. La coyuntura por la que atraviesan los procesos de integración, hace que los modelos vivan un proceso de cambio permanente. Mientras se suman nuevos miembros a los distintos bloques, algunos de los antiguos reingresan, y otros abandonan los procesos en favor de la comunidad o de intereses políticos y económicos individuales. La reconfiguración de las relaciones en la economía global incide de manera directa sobre la integración latinoamericana. Manifestándose en demandas sociales y en la exigencia de políticas de menor ortodoxia económica implementadas en el contexto del regionalismo abierto. Una clara muestra de esto se vivió en la IV Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata en el 2005, donde se puso en evidencia la fragmentación regional. Entre otras cosas, causada por liderazgos que estimulaban las diferencias y la polarización entre los presidentes de la región. Desde la perspectiva política sigue la división en cuanto a la forma de enfrentar los nuevos desafíos y el desgarramiento del Consenso de Washington. Concretamente en relación a la apertura comercial y los acuerdos de libre comercio. Mientras que los países del pacífico apoyan los TLC, los del atlántico los rechazan. Propuestas como el ALBA llevan a la reflexión de si persistir en la polarización desde las nuevas opciones políticas, comerciales, económicas, sociales y culturales no terminará contribuyendo al escenario de mayor fragmentación regional. Mientras que la construcción y consolidación de la CELAC puede convertirse en una alternativa de integración regional, en el tanto se mantenga como mecanismo de dialogo y concertación intergubernamental, sin cesión o delegación de soberanía de los Estados.

Consensos y disensos en los liderazgos regionales

En América Latina se posicionan dos grandes liderazgos con miradas distintas que difieren en sus alianzas estratégicas, políticas comerciales. Y que simultáneamente son potencias económicas a escala mundial: Brasil es la séptima economía mundial y México la catorce. Brasil se consolida en el sur de la región con una posición hegemónica dentro del MERCOSUR y

UNASUR, promoviendo economías más proteccionistas y cerradas. Contario a México que, con el fortalecimiento de su economía, se posiciona como actor relevante en la región y retoma zonas tradicionales de influencia en el norte de la región como Centroamérica. Pero ampliándola a otros países del Sur a través de la Alianza del Pacífico con Chile, Colombia y Perú. Mientras la estrategia brasileña ha sido balancear las economías de México y Estados Unidos por medio de alianzas con China, México forma parte del Tardado de Libre Comercio de Norteamérica (Canadá, EE.UU y México). De igual manera mantienen posiciones encontradas en foros internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el G20 donde México, Argentina y Brasil son incapaces de acciones conjuntas. En la Organización de Naciones Unidas (ONU), donde Brasil busca un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, lo que se le ha impedido al conformar coaliciones con otros Estados, entre ellos con México. Tal como lo expuse el capítulo 1, esta situación para el Realismo plantea un balance de poder blando (soft power) o “soft-balancing” (“equilibrio suave”) que incluye, entre otros, la diplomacia y los valores culturales.

Ambos países crean espacios de encuentros y desencuentros en la integración regional. Han logrado, pese a las diferencias, concertar temas políticos, ambientales, sociales y culturales con la creación CELAC como se analizó en los capítulos 5 y 6. Pero mantienen el fraccionamiento regional en contradicciones básicas en el ámbito económico y comercial con una dinámica de acuerdos subregionales y bilaterales. Esto induce al hecho de que, históricamente, el liderazgo regional de ambos países ha sido de claroscuros. La multipolaridad que define al sistema internacional incentiva la formación de mega-regiones. México promueve un comercio hacia el Pacífico y forma parte de un nuevo grupo mundial de países llamado MIKTA (México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia). Mientras que Brasil promueve un comercio hacia el Atlántico y forma parte del otro grupo mundial de economías emergentes BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). El liderazgo de México en la región no ha sido constante ni de largo plazo. Ha variado entre la relativa indiferencia, el abandono y la intensa actividad diplomática en países específicos sobre temas particulares. Es percibido como un país líder por el éxito internacional al convertirse hace dos décadas en el primer país de la región miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE). También por la capacidad de diálogo múltiple demostrada con su ingreso al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA, por sus siglas en inglés). En términos de la política exterior mexicana, desde la década de 1980 y la crisis de la deuda se observan dos cambios importantes. El primero es la renuncia a una visión estratégica que integre las dimensiones

económica y política del rol internacional de México. Se debe tener en cuenta que las soluciones para enfrentar la crisis de la deuda con el apoyo de Estados Unidos restringieron el margen de maniobra de la política económica y exterior mexicanas. El segundo cambio es el alejamiento de México de Suramérica y el retroceso en las relaciones con el resto de América Latina durante el gobierno de Vicente Fox a causa de enfrentamientos políticos con Venezuela y Cuba. Situación que comienza a revertirse en la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa. Ahora bien, México presenta ciertas debilidades que limitan su potencial como poder regional por la incertidumbre sobre su identidad birregional. Geográficamente es parte de América del Norte, pero tiene sus raíces en América Latina. Esta dualidad genera desconfianza por su relación con Estados Unidos que influye de manera negativa en ciertos países del sur al considerar que cualquier vínculo con México podría significar una injerencia indirecta de Estados Unidos en el UNASUR. El liderazgo del Brasil se caracteriza por desarrollar vínculos de cooperación primordialmente con la región suramericana, con quien ejerce una poderosa influencia geopolítica, a través de mecanismos como el MERCOSUR (1991) y UNASUR (2000). Hasta cierto punto sigue siendo un actor lejano en el norte de la región. El peso internacional de este gigante es significativo por sí mismo. Pero también por ser una de las potencias emergentes y sus expresiones globales en los BRICS. Desde el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, Brasil juega un rol cada vez más decisivo en América Latina y el Caribe. Esta tendencia se reafirma en las dos administraciones del presidente Luiz Inácio Lula da Silva.⁹⁷

El Estado como garante del desarrollo inclusivo

Las reformas que se tramitan en la región buscan colocar de nuevo al Estado como balanza proactiva de lo público y lo privado en busca del desarrollo económico y social. Que procure el bienestar y el progreso de todas las personas. De los análisis efectuados por distintos actores políticos y académicos latinoamericanos surgen intereses afines y demandas convergentes sobre el Estado.⁹⁸ En los trabajos que preparamos, sistematizamos una pluralidad de

97 La percepción de Brasil, sus perspectivas y desafíos en los contextos latinoamericanos y mundiales ha sido detallada ampliamente en los tomos I y II del estudio realizado en 2007 por Wilhelm Hofmeister, Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís para la Secretaría General de FLACSO y la Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

98 En el marco de la XXI Cumbre Iberoamericana de Asunción (Paraguay) de 2011, se nos solicitó a la Secretaría General de FLACSO nuestra colaboración en el análisis y recomendaciones a la agenda de la Cumbre. Los trabajos resultantes se publicaron en dos libros; el primero coordinado por Francisco Rojas Aravena *Iberoamérica: distintas miradas, diferentes caminos para metas compartidas. El bienestar y el desarrollo*, y el segundo volumen lo coordiné junto con otros colegas en Josette Altmann, Tatiana Beirute Fander Falconí y Francisco Rojas Aravena *América Latina y el Caribe: Perspectivas de desarrollo y coincidencias para la transformación del Estado*.

enfoques y clasificamos algunos aspectos destacados del rol del Estado en la promoción del desarrollo. Destaco aquellos que considero son importantes en mi análisis sobre Estado e integración: a) Un Estado que asegure la democracia. b) Un Estado que promueva la paz internacional. c) Un Estado presente en todo el territorio nacional. d) Un Estado solidario que vele por el bienestar del mayor número posible de habitantes. e) Un Estado que facilite el ejercicio de los derechos (políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales) y fortalezca la ciudadanía. f) Un Estado que posibilite el acceso a las oportunidades. g) Un Estado capaz de producir políticas públicas de calidad. h) Un Estado que recaude con equidad y transparencia. i) Un Estado que promueva una economía política integral. j) Un Estado que impulse la concertación y la integración.

Para poder crear las circunstancias que posibiliten esta perspectiva y proyección estatal, se requiere que los intereses de los actores principales y secundarios converjan en propuestas compartidas. Legítimas, con alto sentido técnico-profesional y con permanencia más allá de los gobiernos de turno. Se requieren políticas de Estado que estén relacionadas con la construcción y desarrollo de bienes públicos. Que busquen trascender el tiempo específico de cualquier gobierno en el poder. Concebidas éstas como un grupo reducido de políticas públicas vinculadas a estrategias centrales en el desarrollo. Concluyo por mi experiencia de gobierno y de mis análisis y estudios como académica, que las buenas ideas y las “buenas recetas” de políticas públicas no son suficientes para lograr los objetivos del desarrollo. Pues aunque pueden compartir elementos comunes, en cada país y en cada temática, varían los actores clave, el papel que desempeñan, los incentivos, las características de los escenarios en que interactúan, y la naturaleza de las transacciones en las que se involucran. Lo anterior ayuda a explicar la variedad de experiencias de reformas de Estado. Algunas exitosas, otras frustradas y otras que quedan a medio camino e incluso fracasan, que se han vivido en América Latina en las últimas décadas. Por un lado, las sociedades deben comprender la importancia de desarrollar políticas de Estado en la búsqueda de revalorizar la Política (con mayúscula) y sus actores. Los gobiernos para avanzar requieren mantener visiones de mediano y largo plazo, mientras enfrentan demandas sectoriales que buscan resolver temas puntuales y de carácter inmediato. La noción de construir políticas de Estado incluyentes y consensuadas es esencial. Estas políticas requieren más tiempo para desarrollar una masa crítica, ubicar los recursos (siempre escasos), y lograr una definición clara de los ganadores y los perdedores según opciones elegidas. Las políticas así definidas pueden tener un costo electoral importante. De allí la importancia de los acuerdos nacionales. De un consenso político-societal en pro de políticas públicas centradas en el Estado.

En busca de un modelo de desarrollo

Los países de América Latina han apostado a través de la historia económica y social de la región por numerosos modelos para alcanzar un desarrollo más inclusivo. Algunos han puesto énfasis en la importancia del crecimiento económico o en la preeminencia de la igualdad. Otros se han enfocado en la búsqueda de la autarquía o el impulso de procesos de integración. La vinculación entre los mercados internos y externos, o la definición del tipo de relación político-económica entre países y los diferentes roles asignados al Estado. En la óptica del dilema de Penélope, mismas metas, varios caminos y diversas formas para alcanzarlo. A lo largo del siglo XIX se priorizó la relación con el mercado externo mediante la exportación de materias primas y productos primarios. La intervención estatal es escasa y se caracteriza por bajos impuestos al sector exportador, impulsando el ciclo del crecimiento hacia afuera que imperó en ese período en toda la región. La Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión de fines de la década de 1920 generan un cambio en el modelo endógeno que dio lugar a políticas proteccionistas como la sustitución de importaciones. Se inicia a un ciclo de crecimiento hacia dentro. Tendencia que se reafirma en la Segunda Guerra Mundial y abre la etapa del Estado omnipresente y maximalista en sus objetivos. El pensamiento cepalino guía intelectualmente este periodo desde la posguerra hasta la década de 1980. Al hablar de la CEPAL, el Estado, y el desarrollo, el punto de referencia es el pensamiento de Raúl Prebisch (1950) cuya visión económico-estructuralista fue el eje articulador de los debates sobre el desarrollo en esa etapa. Sus trabajos permitieron comprender las causas y el carácter estructural del subdesarrollo latinoamericano como marco donde se desarrollan la teoría de la dependencia, así como los conceptos de heterogeneidad estructural y Estados periféricos que fueron manifestaciones de la naciente producción de conocimiento sobre América Latina desde América Latina.

Esta tendencia cambia radicalmente durante la década de 1980 con los shocks petroleros, la crisis de la deuda y la consecuente década perdida del crecimiento en la región que provocan un nuevo cambio de modelo. El mercado pasa a ocupar el lugar central en reemplazo del Estado, que se convierte en un Estado minimalista y de orientación neoliberal. Las políticas del Consenso de Washington de las décadas de 1980 y 1990 se transforman en leyes rígidas. Impuestas a los diferentes gobiernos por la presión de Estados Unidos y de los organismos financieros internacionales por medio de los programas de ajustes estructurales (PAE). Políticas macroeconómicas faltas de prevención en el largo plazo que no se traducen en los beneficios económicos esperados. Donde crecimiento económico y desarrollo se ven como sinónimos. Que

terminan generando la deslocalización y la “desterritorialización” que trajeron graves problemas como el desempleo, alteraron los mercados laborales, la distribución del ingreso y las políticas sociales.⁹⁹ El paradigma neoliberal se basa en el fortalecimiento del mercado como único mecanismo apropiado para la asignación de recursos. La reducción del Estado para limitar sus intervenciones. Preservar su autonomía frente a demandas de grupos sociales. Priorizar la estabilidad de los precios, el equilibrio fiscal y la apertura al mercado internacional. Lo que implicó controlar el déficit fiscal y promover la privatización y la desregulación. En la actualidad nos encontramos otra vez en una época de cambios producto. Entre otros factores, por los legados de la actual crisis financiera internacional que ha decantado en el acuerdo generalizado sobre la necesidad de dejar atrás las políticas del Consenso de Washington. Y aproximarse de nuevo a un modelo en el que el Estado y la política adquieran un rol central para alcanzar el desarrollo. La ruptura vista desde mi conceptualización del dilema de Penélope es la apuesta que en algunos países en América Latina y el Caribe se pone en el comercio, sobre todo los que conforman la Alianza del Pacífico. Mientras que Brasil privilegia su mercado interno, y otros como los países del MERCOSUR y del ALBA que presentan orientaciones más autárquicas. Para romper esta fragmentación (más allá del camino elegido), la clave está en armonizar el crecimiento, la sostenibilidad, la distribución y la inclusión en el contexto de sociedades realmente democráticas.

Es esencial reconocer que en la región existen distintas visiones, caminos y estrategias para alcanzar el desarrollo. Sin embargo es posible también encontrar algunas características comunes que pueden conformar el nuevo paradigma de desarrollo latinoamericano. Por medio de una visión sobre las claves esencial sobre el desarrollo de los países de la región. Un primer elemento es la consolidación democrática de la región, tendencia regional en la que se reconocen las diversidades nacionales. Otro elemento común es el rol del Estado y su constante modernización para generar capacidades de control y desarrollar políticas de calidad. Y un tercer componente está en destacar el rol de la integración regional, la concertación y la conformación de entidades políticas regionales en la búsqueda de nuevas formas de inserción e incidencia global. A la vez que se mejora la gobernanza regional. Como lo señalé más arriba, como parte del legado del modelo anterior, se destacan la persistencia

99 Mi libro *Costa Rica en América Latina. Historia inmediata* tiene como objeto de estudio la cuestión social en la década de los ochenta. Utilizando como variable central la pobreza se estudia la evolución de sus principales determinantes: mercados de trabajo, distribución de ingreso y las políticas sociales. La especificidad y características de la década escogida fueron la crisis económica y las políticas de estabilización y ajuste adoptadas en toda la región.

en generar mecanismos de estabilidad macroeconómica. Controlar la inflación, mantener los balances y evitar los déficits. Y ganar credibilidad en las políticas monetarias. Según mis conclusiones, estas medidas permiten garantizar el crecimiento económico necesario para avanzar en la generación de políticas de inclusión, cohesión e integración social. Junto con estos aspectos característicos del nuevo paradigma, adquieren especial importancia las preocupaciones y las propuestas de regulación ambiental que van más allá de las tradicionales políticas de mitigación. Y la consideración que se asigna al mejoramiento de la calidad institucional como un factor clave para el desarrollo, la democracia, la estabilidad y el crecimiento. Los ritmos en que avanzan estos procesos son diferentes en cada país y cada subregión. No existe una velocidad única en este nuevo paradigma de desarrollo latinoamericano que incorpora de manera creativa elementos de continuidad y de cambio. Que permiten en los análisis académicos y políticos del desarrollo una reconceptualización del tema que plantea la necesidad de ser estudiado críticamente para ofrecer nuevas perspectivas. Entiendo por desarrollo sostenible la apertura y generación de oportunidades de bienestar, la reducción de riesgos frente a desastres (naturales o de origen humano) para todas las personas y de forma permanente.

América Latina cuenta con una amplia producción en torno a planteamientos (básicamente económicos) sobre el pensamiento del desarrollo. La actual coyuntura plantea el desafío teórico sobre la necesidad de construir paradigmas alternativos al predominante sobre la base del agotamiento del existente, los elementos en la construcción de uno nuevo y, sobre esta lógica, el tipo de Estado que se necesita para realizar la ruptura. La búsqueda del desarrollo exige entonces reflexionar sobre el rol del Estado en el siglo XXI. Debate que se centra principalmente en el dilema del tamaño y esferas de acción del mismo. No obstante, el desafío no está en la disyuntiva de una mayor presencia o retirada del Estado, como señalé en las páginas anteriores, sino en la creación de un sector público con capacidad de planificar estratégicamente. Con prácticas de participación activas de la sociedad. Diseñar e implementar políticas efectivas de educación, salud, seguridad, vivienda e infraestructura como apoyo al crecimiento económico, la productividad y el empleo de calidad. En un trabajo mancomunado y de corresponsabilidad pública y privada. Por otro lado, la demanda de sostenibilidad y sustentabilidad requiere una integración cada vez mayor de las exigencias bio-ambientales, las demandas de cohesión social y convivencia, y gobernabilidad democrática. Recuperar el rol de la Política y del Estado a través de consensos sobre las características que demanda el desarrollo y el modelo de Estado requiere dar un salto cualitativo. Consolidar la democracia sobre la base de una ciudadanía efectiva como aspecto central.

A él se suman otros de similar significación. Entre ellos destaco los que expresé en el libro *América Latina y el Caribe: Perspectivas de desarrollo y coincidencias para la transformación del Estado*. En esta publicación destacamos: a) El desarrollo presupone crecimiento económico. Sin crecimiento económico no hay desarrollo. b) El desarrollo implica equidad. Sin distribución de la riqueza generada no hay desarrollo. c) El desarrollo depende de la inclusión. Sin inclusión no hay desarrollo. d) El desarrollo debe ser sustentable. La armonía con el medio ambiente es esencial. Sin protección del medio ambiente no hay desarrollo. e) ¿Recursos naturales instrumentos de desarrollo?. f) El desarrollo de la cooperación requiere liderazgos compartidos.

Alcanzar estas características del desarrollo supone una nueva estructura institucional regional inclusiva. La creación de la CELAC, analizada en el capítulo 6, intenta establecer mecanismos de diálogo y concertación para construir una voz latinoamericana que idealmente debería llenar el vacío existente. Hay un cierto consenso en América Latina y el Caribe sobre crear una nueva forma de regionalismo e integración en la región. Donde CELAC puede ser un interlocutor global según lo reconocen otras regiones y potencias mundiales. El dilema de Penélope aparece de nuevo en la propia definición que unos países le otorgan de foro de concertación y diálogo, mientras que otros lo miran como foro de discusión política que concede en el discurso mayor unidad e integración, pero que buscan más autonomía y soberanía nacionales en temas económicos, comerciales y políticos. En estas contradicciones la concordancia y el trabajo asociado de México y Brasil son esenciales para acceder al ansiado logro latinoamericano.

En América Latina, la integración ha sido vista históricamente como el medio para alcanzar el desarrollo. La integración es clave por la influencia que ejercen los factores externos en la dinámica interna de los países de la región. A pesar de los intentos de los neo-funcionalistas para que sus explicaciones tuvieran carácter universal, lo cierto es que dado el carácter distintivo de los procesos de integración en América Latina (binomio integración-desarrollo), era necesaria la construcción de teorías propias. No es casual que las primeras teorías específicamente latinoamericanas que abordan el tema de la integración son las primeras teorías sobre el desarrollo de América Latina y el Caribe. Desde los movimientos independentistas se mencionaba la Gran Patria Latinoamericana. La balanza del binomio nación-región se terminó inclinando hacia la primera durante el siglo XIX y durante las primeras décadas del siglo XX. La construcción de los nuevos Estados latinoamericanos tuvo como uno de sus pilares fundamentales el concepto de Estado-nación al estilo westfaliano. Y la mayoría de los países rechazó la creación de entes superiores amparados

en la noción de soberanía. No obstante, los períodos de crisis producto de las dos Guerras Mundiales y de la depresión de la década de los treinta llevaron a la región a repensar sus estrategias de vinculación con el resto del mundo. La integración regional constituye en la actualidad uno de los procesos de mayor relevancia en América Latina. Estos procesos, como lo hemos señalado reiteradamente, son proyectos de carácter político estratégicos que van más allá de los aspectos económicos y comerciales. Los procesos de interlocución y de diálogo entre los líderes de los países buscan concordar en cada ciclo temporal las formas más adecuadas para generar estabilidad. Arraigar la democracia, promover el desarrollo y consolidar el espacio regional en el sistema internacional y, a partir de ello, abrir nuevas áreas en la inserción económica global.

Los procesos de integración en América Latina han pasado por diferentes etapas de expansión y crisis, ligados a los cambios en las estrategias de desarrollo, como analizamos en el capítulo 2, a partir de los enfoques liberales y constructivistas en la interconexión, los lazos de interdependencia, la consolidación de la democracia y las instituciones regionales. La integración latinoamericana tiende a la segmentación en temas y estrategias comerciales para la inserción internacional. Pero avanza en crear mecanismos de resolución de conflictos y acuerdos básicos en desafíos transnacionales como pandemias, el crimen organizado. También se debate en dilemas básicos de la política exterior partiendo de premisas como la soberanía nacional en contraposición de la integración profunda. El trans-nacionalismo económico vs el desarrollo endógeno. La región como exportadora de productos primarios vs las economías de creación de valor agregado. Y la ausencia de posicionamiento en materia de políticas globales que conduce a la ausencia de concertar de la propia región. Es así como los procesos de integración siguen expresándose de manera más dinámica en acuerdos subregionales y bilaterales en los temas económicos y comerciales, mientras buscan concertar temas políticos, ambientales, sociales y culturales en foros regionales como CELAC. Una mirada a la región en su conjunto denota las necesidades de concertación, pero a la vez las dificultades de conciliar intereses. Como señalamos en el capítulo 1, los países se inclinan a cooperar guiados por intereses y circunstancias. Lo que genera por una parte que la concertación política haya tenido un rol efectivo de interlocución, a la vez que un déficit en cuanto a la acción concertada en temas económicos y comerciales. Esta carencia para encontrar mecanismos de acción a pesar de los nuevos foros de la integración, dificulta consolidar una perspectiva común en ciertas áreas y temas relevantes del contexto internacional como los que se plantean en la ONU y dentro del G20. En

donde México, Argentina y Brasil son incapaces de acciones conjuntas que proyecten América Latina como región. Los retrocesos o contramarchas en la integración generan desestabilización. Continuidad de la ingobernabilidad. Conflictos civiles que abren oportunidades a gobiernos populistas, autoritarios y a un fuerte nacionalismo que desestabiliza las relaciones vecinales de los países de la región. Sin integración la superación de los desafíos actuales y los emergentes se ve imposibilitada.

La integración es un proceso complejo que en cada etapa muestra avances y retrocesos. La fragilidad, la poca articulación y débil legitimidad social de muchos de los gobiernos latinoamericanos, la vulnerabilidad de éstos frente a las fuerzas provenientes del sistema internacional, la fuerte impronta de los Estados Unidos como potencia hegemónica en algunas regiones del hemisferio, y la ideologización marca las relaciones regionales en estos procesos. Como conclusión de este trabajo puedo afirmar que el principal problema que enfrenta América Latina como actor internacional, es superar las disfunciones históricas de manera que se potencie el peso político, económico, social y cultural del conjunto. En ese proceso es fundamental que se reduzcan las asimetrías tanto al interior como entre los países. Crear una institucionalidad con capacidad supranacional que tienda a disminuir y no aumentar los conflictos regionales existentes. Así como fortalecer las redes de confianza mutua que en la actualidad lucen tensionadas por la construcción de diferentes paradigmas del desarrollo. Esto, además de la buena voluntad y la voluntad política, requiere de un sentido práctico y del mejoramiento del diálogo político. Que es el punto inicial de todo proceso multilateral exitoso y que en la región recién comienza a retomarse con CELAC. Aunque por su reciente conformación sigue siendo prematuro realizar un balance sobre los principales alcances y desafíos del mecanismo. El discurso plantea un panorama positivo, pero para que se haga efectivo, es necesario superar una serie de desafíos en la definición de los bienes públicos, globales y regionales sobre los cuales puede actuar para constituirse en una comunidad regional. Con mayor interdependencia, evitando la duplicación y superposición de agendas y con capacidad de incluir acciones concertadas en el mejor sueño de la Patria Grande de Bolívar. En esta nueva perspectiva, se plantea una integración desde el punto de vista de la economía del bienestar. De un desarrollo integral de los países latinoamericanos y caribeños no sólo desde la óptica del crecimiento económico, también sobre la premisa de que el bienestar de la colectividad es lo que determinará el carácter estratégico y multilateral de la integración.

El estudio evidencia un número de tendencias de la integración que pueden ser contradictorias, como lo analizo en los artículos "América Latina: dilemas

de la integración” (Altmann y Rojas Aravena, 2008c), y “Multilateralismo e Integración en América Latina y el Caribe” (Altmann y Rojas Aravena, 2007). Utilizando las variables de tiempo y contexto como factores claves en todas las tendencias, para efectos de esta investigación concluyo que el tiempo es global en un mundo que ha cambiado radicalmente en los últimos 23 años. En la actualidad se perciben Estados Unidos y la Unión Europea como potencias en declive. Mientras que otros actores emergentes, con cosmovisiones muy diferentes entre sí, van ocupando el espacio que dejan las potencias tradicionales. El equilibrio de fuerzas ha cambiado en un mundo multipolar inestable. Con cambios en las relaciones de poder, cambios en los actores que redefinen los contextos. Al cambiar el tiempo (Lechner, 1988) y el contexto, cambian las circunstancias y se redefinen los intereses, lo que lleva a crear distintas formas y a fórmulas diferentes de integración. También resultó de gran utilidad diferenciar los análisis de la integración en tres planos específicos: el económico, el político y el social. Desde el punto de vista económico la integración es un proceso gradual que busca eliminar de manera paulatina las medidas discriminatorias entre unidades económicas y la formación de un mercado común entre los Estados (Balassa, 1964). Lo que implica la necesaria armonización del sistema financiero, unión de las políticas económicas de los países participantes, instituciones económicas comunes y una moneda única. Un elemento particularmente importante de los recientes avances en el estudio de la historia económica de América Latina es la creciente intención de poner a América Latina en una perspectiva comparada internacional (Bértola y Ocampo, 2010). En un segundo plano, la integración política se relaciona con la toma de decisiones (voluntad política) exentas de cualquier forma de ideologización o posiciones excluyentes. Que permitan elaborar estrategias de desarrollo y promuevan espacios comunitarios, sesiones de soberanía y fortalecimiento de una institucionalidad supranacional en la búsqueda de la unidad. En su agenda se destacan los efectos de la globalización¹⁰⁰ en el Estado. La vigencia de éste y su capacidad para responder adecuadamente a los desafíos actuales. Requiere la intencionalidad política de los conductores del proyecto para impulsarlo y consolidarlo. Si es exitoso culminará en la formación de una nueva comunidad sobreimpuesta a las preexistentes (Haas, 1966: 70). El tercer plano es el referido a la integración social, la dimensión más amplia y

100 Para efectos de esta investigación entiendo por globalización un proceso resultante del final de la guerra fría que no es malo en sí mismo. Lo malo es una mundialización sin reglas claras que hagan accesibles sus beneficios a todos los países. Rechazarla de plano es una actitud igual de ciega que someterse pasivamente a ella. Como si se tratara de un hecho de la naturaleza al cual es imposible oponer resistencia. Para conocer el debate generado sobre la naturaleza, novedad y efectos de la globalización véase: Held y McGrew (2003); Stiglitz (2002); Keohane y Nye (2001); Wallerstein (2000); Soros (1999); Beck (1998).

por lo mismo la más difícil de medir. En el plano nacional es comprender a la luz de las teorías de Amartya Sen, el grado de libertad que tienen las personas en una sociedad para alcanzar la satisfacción de sus necesidades. Incluidas las de participación política y pertenencia cultural.¹⁰¹ Debe entenderse como la capacidad que tenga un gobierno elegido democráticamente para dar disposiciones atendiendo demandas sociales, y la disposición de aceptarlas de los gobernados. El tema de la capacidad plantea el de la eficiencia gubernativa y el de su aceptabilidad la coloca en la discusión de la legitimidad. Que comienza con el origen democrático de quien ordena y se extiende a la amplitud del proyecto social que desarrollan los gobiernos. Planteado de esta manera, el análisis de la gobernabilidad debe estar referido a los viejos y nuevos actores que actúan en el escenario político, y a los procesos sociales e institucionales que legitiman o invalidan su desempeño (Silva y Rojas Aravena, 2014). En este ámbito la integración está asociada a la formación de identidad, sentimientos de pertenencia, establecimiento de nuevos vínculos y transferencia gradual de lealtad (Oyarzun, 2008: 95-113). Los indicadores para medir esta dimensión suelen ser diversos, donde se incluyen desde la historia, lengua, religión, migraciones, flujos de comercio intra y extra regionales, comunicaciones, turismo, etc. (Lesales, 2008, Franco y Di Filippo, 1999; Deutsch, 1966a).

La integración de América Latina y el Caribe puede ser vista a través de su historia como una integración de corte político y comercial en el siglo XIX. Otra de corte económico en el siglo XX. Y una de corte social y política en el siglo XXI que promueve la construcción de vínculos de confianza, el respeto a la diversidad y el dialogo. Los viejos desafíos para la integración latinoamericana han ido desapareciendo. Los ámbitos de la política, la paz y la democracia se han consolidado en la región. En el mismo sentido que la economía ha tenido importantes avances para alcanzar la estabilización y el crecimiento, la reducción de la pobreza y el afianzamiento de una dinámica clase media. Pero aparecen nuevos desafíos donde la capacidad de adaptación ante el cambio climático, mantener y consolidar la gobernabilidad democrática como forma de contribuir a la paz y estabilidad internacional, se suman a las de carácter regional en las luchas contra la inequidades, las desigualadas y el crimen organizado. Todos retos significativos para la región en la actualidad y en los próximos años.

Finalmente, quiero destacar el carácter histórico de los fenómenos que sirven de estudio a las ciencias sociales. El hecho de que éstos se modifiquen

101 La investigación reciente de lo que ha venido a llamarse “la perspectiva de la capacidad” encaja, según Amartya Sen, con la comprensión de justicia en términos de vidas humanas y las libertades que las personas puedan ejercer. Véase Martha Nussbaum y Amartya Sen (eds.), *The Quality of Life*. Clarendon Press, Oxford, 1993.

con el tiempo hace que, cada vez más, se destaque la interdependencia sectorial de los fenómenos sociales. Y el firme conocimiento de que ninguna generalización sociológica es válida si se parte del análisis de pocos hechos o de un solo proceso. El presente siempre es dinámico. Y la globalización, los ritmos de ésta y la rapidez de las transformaciones que genera, obliga a repensar constantemente los fenómenos políticos, económicos y sociales del desarrollo y la integración. De estas consideraciones históricas se derivan al menos tres proyecciones importantes para el futuro. Cuando el mundo se está agrupando en mega-regiones, se hace indispensable que la integración de América Latina y el Caribe llegue a buen puerto. Desarrollar la capacidad de construir un proyecto regional que logre la unidad en la diversidad, hace necesario tomar como referencia las lecciones exitosas de gestiones, experiencias y acciones generadas a través de la historia en los distintos procesos de integración. Así como aprehender de los errores cometidos. Lo que permitirá concertar un consenso básico en objetivos de corto, mediano y largo plazo que den sustentabilidad al proceso de desarrollo inclusivo e integración económica, política, cultural y social en la región. Esta será la forma de superar los ciclos recurrentes de avances y retrocesos, progresos y crisis, concertación y fraccionamiento manifiestos en el dilema de Penélope que he evidenciado a lo largo de este trabajo. Luego de dos siglos de sueños integracionistas, donde se han impulsado una enorme gama de proyectos latinoamericanos, nos encontramos con un conjunto de circunstancias que pueden permitir dar pasos significativos en el proceso de la integración de América Latina y el Caribe. Con nuevas acciones y compromisos para avanzar en el desarrollo de políticas públicas que proyecten la integración y sus procesos de construcción de alianzas. De modelos de desarrollo sustentable para el beneficio del mayor número de las y los latinoamericanos y caribeños.

