

**OLGA MARÍA CERQUEIRA TORRES**  
UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE LA RIOJA (UNIR)

# Sobre la viabilidad de los procesos de integración en América Latina

Del regionalismo abierto a las  
propuestas de integración postliberal

A principios de los años noventa comenzó a evidenciarse una “nueva ola” de regionalismo, según se observa en el número de acuerdos comerciales regionales notificados ante el GATT<sup>1</sup> en el periodo comprendido entre 1948 y 1994 (Mansfield & Milner, 1999: 601).



Cortesía: Erik Chiri Jaime

**A**tendiendo a su origen, se puede afirmar que el nuevo regionalismo surge como un fenómeno que forma parte del cambio y la transformación de las estructuras fundamentales de la economía política global. Su desarrollo se ha facilitado a raíz de la desarticulación del sistema bipolar, más precisamente con la disolución del conflicto Este-Oeste, lo que llevó a la expansión de la filosofía neoliberal en las relaciones económicas internacionales, y, asimismo, a la transformación de los paradigmas reinantes<sup>2</sup>. Todo ello motivó que se experimente un proceso estructural de reubicación y redefinición del poder, donde los actores relevantes son más diversos en un mercado cada vez más integrado y desregulado.

Así, desde los tres grandes ejes geoeconómicos –Europa, Estados Unidos de América y Asia-Pacífico– se verificó, a principios de los noventa, el lanzamiento de una estrategia coincidente, a través de la cual se definía un nuevo escenario donde se otorgaba protagonismo a los marcos de negociación subregional, regional e interregional. Aunque estos han perseguido finalidades diferentes, Estados Unidos ha pretendido recuperar su liderazgo y afianzar su hegemonía tras el fin de la Guerra Fría<sup>3</sup>; por otro lado, Europa ha pretendido consolidarse como nuevo referente mundial<sup>4</sup>; mientras que los objetivos en Asia están más inclinados a la consolidación de un proyecto de naturaleza prioritariamente económica<sup>5</sup>.

En una aparente paradoja, el “nuevo regionalismo” pretendió crear capacidades de regulación para hacer frente a los desafíos económicos y de seguridad internos y externos que generan la globalización y la regionalización, pero al mismo tiempo, buscaba profundizar ambos procesos al sustentarse en políticas de liberalización económica intrarregional con baja protección externa (Sanahuja, 2008: 6).

En ese marco, los países en desarrollo reaccionaron con rapidez adoptando las estrategias del llamado “nuevo regionalismo”, como una de las respuestas al emergente contexto mundial triádico, ante el temor de ser excluidos de la nueva economía global.

## El regionalismo abierto en América Latina

Es el caso de América Latina, donde “el nuevo regionalismo” significó la adopción de una nueva estrategia de desarrollo económico, la estrategia de integración hacia afuera (Massad, 1989: 213), la cual estimó que los compromisos integradores entre un grupo de países no son incompatibles con la meta de fundar una economía internacional más abierta (Rosenthal, 1993: 13). Incluso autores como Bernal-Meza hablan del surgimiento de un nuevo paradigma, “el regionalismo abierto”, también identificado como “el nuevo regionalismo latinoamericano” (2005: 159).

En su propuesta de 1994, “La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad”, la Comisión Económica para América Latina (Cepal) define el “regionalismo abierto” como el proceso que surge de conciliar, por un lado, la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y, por otro, aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general (1994: 12). Caracterizado así, por el desmantelamiento de la protección, “el regionalismo abierto” solo es posible acompañado de una importante internacionalización y transnacionalización de las economías nacionales, así como la “extranjerización” del capital privado de origen nacional. No obstante, el carácter más abierto de “integración al mundo” no se manifestó solo en el ámbito económico, sino también en temas políticos como derechos humanos, desarme y medio ambiente, además de la puesta en marcha de nuevas formas de cooperación en áreas muy diversas, como desarrollo de infraestructura, energía, integración física, desarrollo tecnológico, y concertación de política exterior (Bernal-Meza, 2005: 160).

Según la formulación detallada en la estrategia de “regionalismo abierto” de la Cepal, se trataría de conformar mercados regionales relativamente amplios –aunque manteniendo un margen preferencial para los socios–, basados en la creciente liberalización que comprenda sectores y países; la estabilidad macroeconómica, con políticas activas y marcos reguladores que





Cortesía: Autoridad Portuaria Nacional

promuevan una “competitividad auténtica” basada en la transformación productiva; y la incorporación del progreso técnico, no en una “falsa competitividad” derivada de los bajos costes laborales ni de la externalización de costes ambientales o de las bajas cargas fiscales. Se trataría, por el contrario, de alentar los efectos dinámicos derivados de la eliminación de costes de transacción y de otros de carácter administrativo. Ello exige modalidades de integración más profundas que cubran a) la liberalización de los servicios y los capitales, b) la supresión de las barreras no arancelarias y c) la eliminación, aunque fuera parcial, de barreras físicas, monetarias y de otra índole que obstaculizasen la competencia y la libre circulación efectiva (Sanahuja, 2007: 76).

En esas condiciones, la integración económica de los países latinoamericanos se erigió como instrumento de la política de desarrollo para la región gracias a los acuerdos que promovieron la liberación del comercio intrarregional, la creación de una política aduanera común frente a las

importaciones del resto del mundo, la realización de proyectos de infraestructura física y de investigación científica y tecnológica, el tratamiento de las asimetrías, así como el reforzamiento de la dimensión institucional y normativa.

Además de la Cepal, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial cumplieron roles importantes, sobre todo entre los años 1990 y 1994, en la medida en que otorgaron un nuevo marco de políticas para el desarrollo del modelo del regionalismo abierto, reactivándose los procesos de integración<sup>6</sup> centroamericano, andino y caribeño, en crisis durante la década anterior, y se lanzó el Mercado Común del Sur (Mercosur).

### **Estado actual de los procesos de integración subregional en América Latina**

La trayectoria observada (1) en los avances/retrocesos hacia la consolidación de su espacio económico, (2) los fundamen-

tos de su dimensión institucional y (3) su estrategia de inserción internacional, desde principios de los años noventa, explican la situación de crisis actual que sufren estos organismos de integración; lo que incide, sobre todo, en la situación de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur, por ser los actores que se encuentran más vinculados en la redefinición del nuevo mapa de integración en la región, vinculados a propuestas de carácter "postliberal", de las que se hablará en detalle más adelante.

Sanahuja sostiene que las propuestas diseñadas en el marco del "regionalismo abierto" fueron aplicadas de manera parcial y selectiva. Así:

Se ha puesto más énfasis en lo que Jan Tinbergen llamó la "integración negativa", es decir, la liberalización comercial intragrupo que en la 'integración positiva', centrada en las políticas comunes y la construcción de instituciones. Además, en cuanto a la 'integración negativa', el resultado ha sido desigual: se ha logrado eliminar los aranceles y otras medidas "visibles" a la libre circulación, pero persisten barreras no arancelarias y de otra índole. Respecto a las uniones aduaneras, los resultados, como se ha indicado, son desiguales. En todos los grupos, la liberalización de los servicios, el mercado de contratación pública o las inversiones han tenido menor alcance y/o ha sido más tardía. Como ha señalado Fritz Scharpf para el caso europeo, los avances en la integración negativa pueden ser sustanciales si existe un órgano independiente que la promueve (2008: 14-15).

Si se efectúa la observación, por ejemplo, de la trayectoria de la "integración negativa" en la Comunidad Andina de Naciones y su incidencia en la consolidación del espacio económico andino, se establecerá que el funcionamiento pleno de la Zona de Libre Comercio, desde diciembre del 2005, está considerado como uno de los logros de la integración. Sin embargo, si bien se eliminaron aranceles a la libre circulación de bienes, aún persisten algunos obstáculos no arancelarios, tal el caso de las medidas sanitarias y fitosanitarias, así como la aplicación "recurrente" de excepciones a la universalidad de la zona de

libre comercio; merece especial referencia la aplicación de salvaguardias.

De otro lado, en cuanto a la "integración positiva", una de las manifestaciones más resaltantes de su trayectoria en la CAN ha sido la falta de concreción de una política comercial común, o, por lo menos, coordinada; de ahí que los países miembros han optado por un regionalismo múltiple (*spaguetti bowl*) y radial (*hub and spoke*), vale decir, la participación simultánea en negociaciones comerciales multilaterales, plurilaterales y bilaterales Norte-Sur en tanto que tiene como objetivo reducir el riesgo y la incertidumbre en materia de acceso a los mercados externos<sup>7</sup>. Sin embargo, esto debilitó la cohesión interna de la CAN (regulada en la Decisión 598), pues ha supuesto la asunción de compromisos múltiples y contradictorios con la integración; por tanto, la imposibilidad de concretar un arancel externo común andino que facilite el intercambio comercial de las naciones andinas con los socios extrarregionales. Es el caso de los acuerdos Norte-Sur firmados por Estados Unidos con el Perú y Colombia, y la Unión Europea con el Perú y Colombia, que han producido serias confrontaciones entre los países miembros de la CAN, efectuándose incluso el retiro de Venezuela de dicho organismo (2006), lo que destabilizó a la región y generó dudas sobre su capacidad para viabilizar la continuidad de su existencia como bloque.

De otro lado, tampoco se ha podido estructurar una estrategia subregional andina en materia de tratamiento de la inversión extranjera directa (IED) que tenga impacto en las decisiones de las empresas multinacionales, pues al observar aquellas actividades que concentran el interés de los inversionistas extranjeros resulta bastante claro que la posibilidad de un mercado ampliado no es uno de los determinantes principales.

En general, sobre el espacio económico andino se puede establecer que si bien en el periodo comprendido entre 1990 y 2002 se produjo un incremento de las exportaciones intracomunitarias (de 4% a 10%), el intercambio andino intracomunitario aún es

poco representativo respecto al total de exportaciones que los países miembros realizan al mundo. Es pues en el mercado de la Comunidad Andina donde las naciones que la integran presentan un mejor desempeño, tanto en el tipo de productos comercializados como en su grado de concentración, lo que propicia una diversificación productiva mayor. En el comercio intracomunitario participa la producción con mayor valor agregado de cada uno de los países miembros; en efecto, el 90% del valor de las exportaciones intracomunitarias pertenece a manufacturas, mientras que en el valor de las exportaciones al resto del mundo la manufactura solo alcanza 44%. Más aun, el 58% del valor de las exportaciones intracomunitarias corresponde a manufacturas de "alto valor agregado", mientras que en las exportaciones al resto del mundo solo el 13% corresponde a este tipo de manufacturas (SGCAN, 2004:4).

Si se efectúa el análisis en conjunto, es decir, las cifras acumuladas para América Latina y el Caribe, se verifica que entre 1990 y el 2007 las exportaciones intrarregionales se multiplicaron por ocho en términos absolutos, mientras que las exportaciones totales se quintuplicaron. Hay que considerar, además, que una parte apreciable de las exportaciones extrarregionales se ha concentrado en los productos primarios con menor valor agregado, en particular hacia la UE y los mercados asiáticos. En los mercados intra e interregionales de América Latina, la mayor parte de las exportaciones son manufacturadas con mayor valor agregado. Ahora bien, algunos estudios muestran que el comercio inter e intrarregional está dominado por manufacturas menos dinámicas y con tecnología baja y media (Sanahuja, 2008: 15).

El crecimiento de las exportaciones a los mercados asiáticos por parte de los países integrantes tanto de la CAN como del Mercosur no ha favorecido el aumento del comercio intrarregional, pero eso es en parte consecuencia del patrón exportador de la región, todavía muy dependiente de productos primarios antes que de la fuerte demanda asiática. A ello se puede añadir la escasa complementariedad de las econo-

mías latinoamericanas, el menor peso del comercio intrafirma e intraindustrial, los elevados costes de transacción derivados de la persistencia de barreras administrativas, la subsistencia de barreras no arancelarias, la inestabilidad macroeconómica, el recurso a medidas unilaterales en caso de crisis y los elevados costes del transporte<sup>8</sup> (Sanahuja, 2008: 17).

Es interesante, antes bien, mencionar la trayectoria en torno al proceso de internacionalización de las empresas latinoamericanas (sea de capitales nacionales o subsidiarios de compañías extranjeras). Pues, para el sector automotriz brasileño, por ejemplo, Mercosur y otros países de la región constituyen sus principales mercados. No obstante, en el caso de los países miembros de la Comunidad Andina, este proceso de internacionalización no parece haber tenido muy en cuenta su propio marco subregional, pues ya se ha mencionado, líneas arriba, que observando las actividades que concentran el interés de los inversionistas extranjeros resulta bastante claro que la posibilidad de un mercado ampliado no es uno de los determinantes principales. Además, los flujos de inversión procedentes de la misma región (IED intracomunitaria) han sido mínimos. Así, durante el periodo 1993-2002, la inversión intracomunitaria apenas representó el 1% del flujo acumulado de IED hacia la CAN. Estos datos son importantes, pues los mercados regionales también pueden constituirse como soporte fundamental en la consolidación de las denominadas "multilatinas" o "translatinas", o empresas multinacionales de capital eminentemente latinoamericano, con o sin participación del Estado.

La construcción de instituciones comunitarias también es uno de los elementos considerados dentro de la "integración positiva"; y, de su lado, el "regionalismo abierto" ha considerado el reforzamiento de la dimensión institucional dentro de su marco de políticas de desarrollo. Sin embargo, las reformas institucionales realizadas en el marco del surgimiento del Sistema de Integración Centroamericano, SICA (en lugar del Mercado Común Centroamericano, MCC), y la CAN (en lu-





gar del Grupo Andino) a principios y mediados de los años noventa reforzaron el componente intergubernamental. Lo mismo ocurrió con el Mercosur, que desde sus orígenes<sup>9</sup> (a principios de los años noventa) manifiesta una preeminencia intergubernamental. Por tanto, no se ha reforzado la cesión de facultades hacia los órganos de carácter supranacional, con lo que se ha deteriorado el proceso de construcción de instituciones comunitarias.

Por ejemplo, entre las reformas institucionales que se materializaron en 1996 en el seno de la Comunidad Andina, se incorpora dentro del Sistema Andino de Integración al Consejo Presidencial Andino, como órgano director del proceso, cuyas normas no son recurribles ante el órgano jurisdiccional de la CAN. Esta preeminencia intergubernamental no ha facilitado el cumplimiento de determinados compromisos contraídos inicialmente, sobre todo aquellos programados en el marco de políticas promovidas por el

regionalismo abierto. Es el caso, por ejemplo, de la política comercial común o, al menos coordinada, ante terceros, para evitar los múltiples compromisos excesivamente complejos e incluso contradictorios. En el contexto actual de relaciones entre los países miembros, de un lado los gobiernos de Ecuador y Bolivia sostienen que se encuentran en un proceso de "refundación" de sus estructuras y enfocan su atención e interés en aquellos modelos de integración como la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). De otro lado, Colombia y Perú apuestan por una estrategia de regionalismo múltiple y radial (*hub and spoke*) basada en acuerdos de libre comercio con terceros, con énfasis en los de Norte-Sur. Este escenario dificulta el establecimiento de consensos, afecta, sobre todo, aquel objetivo de mejorar la proyección externa de la región y aumenta las probabilidades de exclusión económica al perder fuerza la capacidad

de negociación en grupo y preferirse marcos de negociación individual.

En este contexto, Serbín (2008: 111-114) sostiene que más preocupante aun es el hecho de que las iniciativas de integración, de evidente carácter intergubernamental, dan poco espacio a la construcción de un proyecto de integración regional desde abajo, con un amplio apoyo de la ciudadanía organizada y con una dimensión social relevante. De hecho, la introducción de una agenda social, con su inherente preocupación por equilibrar las situaciones de exclusión, no ha conllevado al desarrollo de una nueva visión acerca de la construcción de una ciudadanía regional, de carácter social y supranacional, ni a una redefinición del rol para esta en los procesos y en la construcción de la arquitectura de la integración regional. Ejemplos de ello sobran tanto en la CAN como en Mercosur, donde ha primado una visión corporativa y tripartita focalizada en la interacción entre gobierno, empresarios y sindicatos, con frecuente exclusión de otras organizaciones y redes ciudadanas (sobre todo en el caso de Mercosur). Sin embargo, es de tener en cuenta que mecanismos de otro tipo implicarían la construcción de consensos diferentes de los alcanzados actualmente por las élites y conllevarían a la formulación de nuevos contratos sociales en un ámbito regional, lo cual, a su vez, implicaría cesiones de soberanía, a las cuales los gobiernos son poco proclives.

### **Del regionalismo abierto a las propuestas de integración "postliberal"**

Los resultados expuestos explican la crisis que en estos últimos años ha afectado a la integración, lo que ha propiciado una serie de propuestas que apuntan a una redefinición del regionalismo y la integración en Suramérica<sup>10</sup>, esto en el contexto de la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda, y de los intentos de ejercer un mayor liderazgo en la región por parte de algunos países, en particular Venezuela y Brasil. Estas propuestas podrían caracterizarse como postliberales, por tratar de

trascender el modelo de regionalismo abierto. Sin embargo, Sanahuja sostiene que estas coexisten con los acuerdos Norte-Sur y el decantamiento de algunos países hacia estrategias radiales (*hub and spoke*) de inserción internacional; por tanto, no puede hablarse aún de una nueva etapa de la integración regional, como la que se dio a partir de 1990 bajo los parámetros del regionalismo abierto. A lo sumo, el momento actual podría ser caracterizado como un periodo de transición sin modelos claros (2008: 22), pero en construcción, en el que ha emergido tanto la Unasur<sup>11</sup>, como el ALBA.

La Unasur encierra el mérito de ser una propuesta pensada y planteada desde Latinoamérica, y si bien dos países (Brasil y Venezuela) estarían disputando la conducción del proceso, empero las otras naciones tienen una oportunidad para reforzar sus vínculos en la región y participar activamente en la construcción de este.

No se debe perder de vista el importante potencial que significaría la emergencia de una nueva entidad geoeconómica en una parte del mundo donde existen vastas reservas de recursos naturales, tales como minerales, agua, tierras cultivables y energía. Esta dotación de recursos naturales, sostiene Nogueira (2008) –apoyada por una infraestructura de primer nivel y explotada por recursos humanos bien entrenados–, torna a la región en una de las más importantes áreas económicas en un mundo globalizado que consume grandes cantidades de alimentos, materia prima y energía. El caso del petróleo es bastante ilustrativo. Si fuesen comprobadas las reservas brasileñas "off shore" –que podrían superar los 50 mil millones de barriles–, las reservas combinadas de Brasil y Venezuela serían superiores a las de Arabia Saudita, estimadas en 250 mil millones de barriles. A su vez, grandes reservas y producción de petróleo, gas natural, hidroelectricidad y biocombustible permitirán una sólida integración energética regional con beneficios para los doce países, principalmente los importadores de energía como Chile, Paraguay, Uruguay, Surinam y Guyana.



Sin embargo, desde la perspectiva teórica el proceso requiere aún profunda investigación, pues si tal y como está establecido actualmente se supedita el avance del proceso a lo negociado a nivel intergubernamental, y las decisiones son aprobadas por unanimidad, es previsible que el proceso continuará experimentando obstáculos como el producido durante la reunión de los Cancilleres y Ministros de Defensa de la Unasur realizada el 15 de setiembre de 2009, donde no hubo acuerdo ante la negativa de Colombia a la demanda de varios países de la región de “transparentar” el acuerdo militar con Estados Unidos, en pos de establecer medidas de confianza en materia militar.

Ante un predominio de los mecanismos intergubernamentales, se aboga por la generación de un contrapeso con instituciones de carácter supranacional o comunitario. Sin embargo, ¿cómo convencer a estos gobiernos para que deleguen en tecnócratas el manejo de temas de alto contenido político? Dada su importancia es urgente promover la investigación sobre qué otros mecanismos posibilitarían la negociación de temas de alto contenido político, y si los países suramericanos están preparados para incorporarlos.

Por el lado de los beneficios que aporta la Unasur a la integración latinoamericana, y que repercute directamente en la CAN, por ejemplo, está la creación del Consejo Sudamericano de Defensa. El objetivo del Consejo –aceptado por la mayoría de los países– es generar un espacio de debate en el área de seguridad y defensa, evitando situaciones que potencialmente puedan generar conflictos, como la ocurrida entre Colombia, Ecuador y Venezuela (cuyo punto crítico se produjo con el operativo militar “Operación Fénix”, en marzo del 2008). Además, es positivo que la Unasur proporcione otro espacio de diálogo para temas donde hay un enfrentamiento profundo entre países miembros de la CAN, de tal manera que se puedan ensayar mayores probabilidades de negociación y solución, o incluso iniciar diálogos sobre temas que son de difícil abordaje y resolución al interior del bloque andino. Es el caso de la propuesta peruana de un pacto de no agresión entre los países de la región suramericana.

Otra de las potencialidades que ofrece la Unasur se visualizó durante los acontecimientos producidos en el 2008 en la crisis política surgida en Bolivia, pues ha sido la primera vez en la historia de la integración latinoamericana en que los países miembros –bajo la convocatoria de la presidencia pro t mpore– se reunían para deliberar y expresar su apoyo contundente a la legitimidad democrática de uno de sus gobiernos. En el contexto de la CAN se puede afirmar que esta actuación de la Unasur ha consolidado la institucionalidad y gobernabilidad (vigencia de la democracia al respetarse los resultados del referéndum de revocatoria realizado en Bolivia) en la subregión, contribuyendo al fortalecimiento de la integración andina.

De otro lado, el protagonismo de la agenda política a nivel suramericano no ha sido acompañado por una actuación que conlleve al fortalecimiento de los procesos de integración económica en pos de la convergencia CAN-Mercosur, lo que ha tenido un impacto negativo pues ha contribuido a profundizar la polarización ideológica de los países miembros, facilitando una adhesión más comprometida por parte de Ecuador y Bolivia en torno al ALBA, y la permanencia del Perú y Colombia en su orientación liberal ortodoxa. El riesgo es que con la creación de la Unasur se genere un espejismo que termine diluyendo los pocos activos acumulados por el Mercosur (Nogueira, 2008), y la CAN.

Este panorama exige que se propicie una actuación contundente e inmediata por parte de la Unasur, tanto a nivel del fortalecimiento de la cohesión intracomunitaria andina como de la convergencia económica CAN-Mercosur. El problema es que la Unasur tampoco ha resuelto el tema de la preeminencia intergubernamental (es más, en su caso la supranacionalidad aún es casi inexistente), por lo que existe el riesgo de que la resolución de conflictos a nivel suramericano no pueda llevarse a cabo eficazmente.

La Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) fue presentada por el presidente venezolano Hugo Chávez, en diciembre del 2001, durante la III Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe, de tal ma-

nera que Venezuela es el país promotor de este proyecto de contestación ideológica.

Surgió oficialmente en diciembre del 2004 cuando los presidentes de Cuba, Fidel Castro, y de Venezuela, Hugo Chávez, se reunieron en La Habana y firmaron los protocolos de su fundación como forma de integración de América Latina y el Caribe. Con la llegada de Evo Morales a la presidencia de Bolivia, este país pasó a formar parte del ALBA, y le siguió Nicaragua tras el triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y de su presidente Daniel Ortega.

Actualmente, el ALBA está integrada por Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua, Honduras, Dominica, San Vicente y las Granadinas, Antigua y Barbuda, y Ecuador. Correa (2005) afirma que es una propuesta de integración diferente, pues sostiene que mientras el ALCA responde a los intereses del capital transnacional y persigue la liberalización absoluta del comercio de bienes y servicios e inversiones, el ALBA pone énfasis en la lucha contra la pobreza y la exclusión social y, por tanto, expresa los intereses de los pueblos latinoamericanos.

Asimismo, Lucrecia y Juan Carlos Morales (2007) sostienen que el ALBA se fundamenta en la creación de mecanismos para fomentar ventajas cooperativas entre las naciones que permitan compensar las asimetrías existentes entre los países del hemisferio. Su principio está basado en la cooperación de fondos compensatorios para corregir las disparidades que colocan en desventaja a los países débiles frente a las primeras potencias.

Este argumento hace sostener, como refiere Sanahuja (2008), que pese a su retórica integracionista, en realidad el ALBA es sobre todo un proyecto político y una estrategia de cooperación "Sur-Sur" que ni pretende ni logra integrar el espacio económico de sus miembros.

Evidenció su perfil de proyecto de contestación ideológica a través de las posiciones asumidas por algunos gobiernos de América Latina en oposición al Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), expresadas durante la reunión de Mar del

Plata, Argentina, en noviembre del 2005. Desde entonces, Estados Unidos ha convocado a gobiernos aliados en América Latina para que firmen tratados de libre comercio bilaterales y de esa forma contraponerlos al ALBA, pues observa en este último un fuerte opositor a sus proyectos hegemónicos regionales.

### Consideraciones finales

Los resultados obtenidos sobre el estado actual de los procesos de integración subregional latinoamericanos no son alentadores, sobre todo en la CAN y el Mercosur, lo que a nivel político ha provocado un intenso debate sobre la conveniencia, la racionalidad, el contenido y los objetivos de la integración regional, y el surgimiento de alternativas de clara contestación ideológica al neoliberalismo, como el ALBA. La Unasur se puede caracterizar, más bien, como una alternativa que está en proceso de construcción, en la cual los países sudamericanos confieren especial importancia a la agenda política evitando asumir un posicionamiento sobre el modelo económico por seguir para consolidar la integración. Quizá esta evasión "adrede" refleja las distintas posturas que mantienen los países de la región en cuanto a los modelos para conseguir su desarrollo e inserción internacional.

A lo largo del presente artículo se ha logrado demostrar que las políticas de desarrollo propuestas en el marco del regionalismo abierto solo fueron aplicadas de manera parcial y selectiva. Además, en el caso de la integración andina, que ya cuenta con una trayectoria de más de cuarenta años (en el caso del Mercosur, veinte), los grupos regionales han acumulado un importante acervo en materia de liberalización comercial que posibilita un dinámico nivel de intercambio, a partir del cual es más factible la convergencia entre grupos; por tanto, parece "poco acertado" aplicar cualquier modelo que –por enarbolarse una bandera de contestación ideológica– no tenga en cuenta todos los progresos ya acumulados.

Finalmente, el regionalismo se traduce en ideas, identidades e ideologías relacio-

nadas con un proyecto regional, pero no es necesariamente conducido por el Estado, puesto que los estados no son los únicos actores políticos. Dentro de cada proyecto regional (formales o no) coexisten varios actores competidores con diferentes visiones regionales e ideas. Estos actores proveen el contenido ideológico de la región. En los casos estudiados, la no configuración de estos presupuestos es lo que llevó a resultados poco satisfactorios; es decir, no están involucrados en la construcción del proceso varios actores cuyas visiones se encuentren compitiendo o reformulando el proyecto político planteado por los representantes de los estados. Al contrario, se ha verificado que las reformas institucionales, de mediados de los años noventa, les han conferido mayor margen y capacidad de conducción del proceso en desmedro de los órganos comunitarios. Asimismo, los niveles de intervención de la sociedad civil no son

determinantes, pues aunque se han previsto esquemas subregionales de participación estos no tienen capacidades conferidas que signifiquen un contrapeso o correlación de fuerzas con los representantes de los estados. También se ha señalado la poca trascendencia de la relación entre la estrategia subregional andina y el comportamiento de la IED en la subregión, lo que permite concluir que el hecho que tanto Bolivia como Colombia, Ecuador y el Perú estén embarcados en un proceso de integración económica no ha tenido mayor impacto en las decisiones de las empresas transnacionales (otro actor relevante como agente económico). Al observar aquellas actividades que concentran el interés de los inversionistas extranjeros resulta bastante claro que la posibilidad de un mercado ampliado no es uno de los determinantes principales. Igualmente y para concluir, la misma lectura se hace de la IED intracomunitaria.

<sup>1</sup> El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio "GATT" se convirtió, desde el 1 de enero de 1995, en la Organización Mundial del Comercio.

<sup>2</sup> Este cambio profundo del contexto internacional determinó una fuerte discusión académica acerca del carácter real de los procesos en curso, que algunos observadores interpretaban como el fin abrupto de la modernidad en el ámbito de la política internacional. Celestino del Arenal, por ejemplo, dice al respecto: "... se observa un cambio en las relaciones internacionales, tanto a nivel de realidades como de percepciones, de tal magnitud y profundidad como no se había producido desde el Renacimiento europeo" (2002).

<sup>3</sup> El presidente Bush lanzó en junio de 1990 "La iniciativa para las Américas".

<sup>4</sup> A principios de los años noventa impulsó las vías subregional, regional e interregional como referentes de negociación con América Latina.

<sup>5</sup> El argumento sobre la emergencia de Asia-Pacífico como región descansa en la proximidad geográfica de los países que la componen, el comportamiento de los flujos de comercio e inversión en la zona, y la existencia de una división de trabajo/producción a escala subregional y regional. La región ha generado altos índices de crecimiento independiente, por tanto estos países ya no pueden ser observados como dependientes de Europa o los Estados Unidos, más bien la región se está convirtiendo en una de las principales generadoras de crecimiento para la economía global.

<sup>6</sup> Solo México y Chile optaron por estrategias individuales.

<sup>7</sup> Característica desarrollada en el marco del nuevo regionalismo, en general, mas no en el marco de las políticas del regionalismo abierto, en particular.

<sup>8</sup> En la CAN se han insertado las acciones en materia de infraestructura dentro de la Iniciativa



para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (Irsa), de modo que se ha programado la participación de los países andinos en proyectos de los distintos ejes; entre ellos: el eje andino, el eje capricornio, el eje amazonas, el eje interoceánico central, el eje Perú-Brasil-Bolivia. Sin embargo, el estado actual en materia de transporte no es aún muy alentador, pues entre los principales problemas se cuenta: falta de financiación para construcción y mantenimiento de carreteras, ineficiente infraestructura en los pasos de frontera, sistema fluvial precario, puertos con limitaciones de capacidad, entre otros.

<sup>9</sup> Como el tratado fundacional y los protocolos modificatorios y complementarios definen a sus órganos como de naturaleza intergubernamental y no supranacional (como sucede en la Unión Europea), al Mercosur no le es posible dictar normas que sean de aplicación obligatoria en todos los Estados miembros, sino que deben ser internadas en cada uno de ellos según los procesos constitucionales respectivos.

<sup>10</sup> Cabe señalar la tendencia clara de articulación de un espacio norteamericano de integración, en el que se inscriben México y los países centroamericanos, articulación basada en tratados de libre comercio (TLC) y en iniciativas como el Plan Puebla-Panamá; por tanto, la redefinición del mapa de integración en la región latinoamericana tiene un marcado sesgo sudamericano.

<sup>11</sup> La Unasur está integrada por 12 países suramericanos: 5 del Mercosur (Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay), 4 de la CAN (Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia), además Chile, Surinam y Guyana. Su diseño institucional es predominantemente intergubernamental: Consejo de Jefes de Estado (con presidencia pro t mpore rotativa de manera anual, por orden alfabético); Consejo de Cancilleres; Consejo de Delegados (altas autoridades de las cancillerías), Grupos Sectoriales, Secretaría General. El mecanismo de decisiones de los Consejos, según el artículo 12 del Tratado Constitutivo, es por consenso de los 12, lo que en la práctica mayoritariamente ha significado unanimidad.

## Referencias bibliográficas

- Arenal, C. et  l. (2002). *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2001*. Bilbao: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.
- Bernal-Meza, R. (2005). *América Latina en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*. Buenos Aires: Nuevo Hacer Grupo Editor Latinoamericano.
- Cepal (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas.
- Correa, R. (2005). *Construyendo EL ALBA: nuestro norte es el sur*. Caracas: Ediciones del 40.  aniversario del Parlamento Latinoamericano.
- Mansfield, E. & Milner, H. (1999, Summer). The new wave of Regionalism. *International Organization* (Cambridge, Cambridge University), 53(3): 601.
- Massad, C. (1989, enero-febrero). Integración: una nueva estrategia. *Revista de Integración Latinoamericana* (Washington, Banco Interamericano de Desarrollo), 142, 205-213.
- Morales, J. & Morales, L. (2007). *Origen y naturaleza de la Alternativa Bolivariana de las Américas*. México: Universidad Autónoma del Estado de México. Recuperado el 8 de agosto de 2009 de <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=72630104>>.
- Nogueira, U. (2008). Unión Sudamericana de Naciones: desafíos y oportunidades. *Carta Mensual INTAL* (Washington, Banco Interamericano de Desarrollo), 142.
- Rosenthal, G. (1993). La integración regional en los años noventa. *Revista de la Cepal* (Santiago de Chile, Cepal), 50, 11-19.
- Sanahuja, J. (2007). Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), 0, segunda época, 73-104.
- Sanahuja, J. (2008). Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo posliberal': crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En L. Martínez & M. Lázaro (coords.) *Anuario de la integración regional de la América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries).
- Serbin, A. (2008).  Convidados de piedra? Ciudadanía e integración regional. En L. Martínez & M. Lázaro (coords.) *Anuario de la integración regional de la América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (Cries).
- SGCAN (2004). *Evaluación de la dimensión económica del proceso de integración andino: comercio, inversión y cooperación financiera*. Documento de Trabajo de la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones(SG/dt) 247. Lima: Comunidad Andina.