

Modelos de integración en América Latina: objetivos, mecanismos y actores

Hugo Daniel Ramos*

Resumen

Desde la segunda mitad del Siglo XX se han desarrollado en América Latina distintas experiencias integracionistas; en función de sus objetivos, mecanismos aplicados y actores intervinientes, éstas pueden agruparse en distintos modelos de integración. Esto es: construcciones analíticas que intentan explicar de forma simplificada las características estructurales de los procesos de integración y que permiten describir, explicar y comparar, por ejemplo, al MERCOSUR con la Unión Europea

En el presente trabajo se analiza comparativamente a tres modelos específicos de América Latina: el estructuralista, el regionalismo abierto y el regionalismo post-liberal, señalando sus vinculaciones con los modelos de desarrollo y planteando discusiones con respecto a la literatura sobre el tema. En particular, se intenta argumentar que la categoría de “regionalismo post-liberal” presenta ciertas debilidades que tornan dificultosa su utilización para explicar las experiencias recientes de integración en la región.

Palabras Clave: integración regional - modelos de integración - regionalismo post-liberal

Integration models in Latin America: objectives, mechanisms and actors

Abstract

Since the second half of the twentieth century, different integration experiences have been developed in Latin America; depending on their objectives, applied mechanisms and actors who intervened, these can be grouped into different integration models. This is: analytical constructs that try to explain in a simplified way the structural characteristics of the integration processes and that allow describing, explaining and comparing, for example, to MERCOSUR with the European Union

This paper compares three Latin American models: the structuralist, open regionalism and post-liberal regionalism, pointing out their links with the development models and proposing discussions with the literature on the subject. In particular, we try to argue that the category of “post-liberal regionalism” has certain weaknesses that make it difficult to use it to explain recent experiences of integration in the region.

Key words: regional integration - integration models - post-liberal regionalism

TRABAJO RECIBIDO: 17/04/2018 TRABAJO ACEPTADO: 23/05/2018

* Doctor en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (UNR, Argentina), Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales (IHUCSO), Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral (UNL, Argentina). Correo electrónico: ramoshugo78@gmail.com

Introducción

Las ideas, aspiraciones y expectativas en torno a la unificación política de Latinoamérica pueden rastrearse hasta los procesos de independencia de la mayor parte de los estados del área, en la primera mitad del Siglo XIX. Aunque los escasos intentos que se llevaron a cabo¹ fracasaron en ese entonces por una multiplicidad de factores, “el culto a una supuesta unidad natural de América Latina ha sido un componente permanente en el discurso político regional” (Malamud; Castro, 2009:42).

Situándonos en una perspectiva temporal más cercana, es a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial cuando empiezan a ponerse en práctica en América Latina iniciativas de unificación regional ya no política sino económica, principalmente² de la mano de la recientemente creada Comisión Económica Para América Latina (CEPAL)³.

A partir de entonces, se han desarrollado en nuestra región distintas experiencias integracionistas. En función de sus objetivos, mecanismos puestos en práctica y actores intervinientes, en este trabajo se sostiene que éstas se basaron en distintos 'modelos de integración'. Esta noción alude, en primer lugar, a construcciones teóricas que, de forma simplificada, dieron cuenta de las características estructurales de los procesos en marcha pero que, también, prescribieron los modos de integrarse, los fines de la integración y, fundamentalmente, los actores encargados de dirigirla y efectivizarla. Esto es, la noción contiene tanto una dimensión descriptiva como una prescriptiva. La consideración de ambas dimensiones permite avanzar en análisis comparativos entre distintos casos, ya sea en forma sincrónica o diacrónica.

En el presente trabajo se avanza en un análisis de este tipo pero considerando lo que se entiende como los tres modelos integracionistas específicos de la región desde la segunda mitad del Siglo XX hasta la actualidad: el estructuralista, el regionalismo abierto y el regionalismo post-liberal, dando cuenta de sus vinculaciones con los modelos de desarrollo y planteando ejes de discusión con respecto a la literatura sobre el tema. En particular, se intenta argumentar que, a diferencia de los otros dos modelos, la categoría de regionalismo post-liberal, presenta ciertas debilidades que tornan dificultosa su utilización para explicar las experiencias recientes de integración en la región.

La ponencia se estructura en tres apartados, donde se analiza cada modelo con relativa profundidad -dados los límites de espacio-, para finalizar con una serie de reflexiones generales.

1. El modelo cepalino o estructuralista

Los aportes de la CEPAL a la integración regional han sido amplios y relevantes. De acuerdo a Thorp (2000:25) “antes de la CEPAL no existían realmente los medios para que los

¹ El Congreso Anfictiónico de Panamá del año 1826 constituye una de las iniciativas más recordadas. Impulsado por Simón Bolívar, héroe de la independencia sudamericana, y por entonces a cargo de la Presidencia de la Gran Colombia (actuales Colombia, Ecuador, Panamá y Venezuela), logró la asistencia de las Provincias Unidas de Centroamérica (hoy Guatemala, Honduras, Costa Rica, Nicaragua y El Salvador), Colombia, Perú y México. El Congreso se clausuró sin lograr más que un Tratado que establecía una laxa liga entre las repúblicas americanas y un pacto de defensa mutua.

² Previamente, durante la segunda mitad de la década del 40 y principios de los años 50, se intentaron poner en práctica diversas iniciativas de integración, en particular en el Cono Sur.

³ La CEPAL fue creada por la Resolución 106 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en el año 1948. Dentro de sus objetivos originarios se destaca el de “mantener y reforzar las relaciones económicas de los países latinoamericanos y del Caribe, tanto entre sí como con los demás países del mundo” (CEPAL, 1999:7). Uno de los ejes que caracterizaron su accionar, particularmente entre los años 50 y 60, fue precisamente el impulso a “la ampliación de los mercados nacionales a través de la creación de un mercado latinoamericano común” (Malamud; Castro, 2009:43).

ciudadanos, formuladores de política o incluso académicos latinoamericanos estuvieran informados sobre sus vecinos o estimulados por el conocimiento de similitudes o diferencias, por no mencionar un sentido de la solidaridad regional”. Fueron precisamente sus informes, la cooperación técnica establecida con los gobiernos del área y sus desarrollos teóricos los que facilitaron la emergencia de “un sentido de regionalismo, con una estimulante serie de ideas sobre temas como la dependencia externa y la inestabilidad de los productos básicos en el plano internacional”. En otros términos, su labor tuvo un considerable impacto en el desarrollo y consolidación de una identidad regional compartida.

Las ideas cepalinas sustentaron los esfuerzos integracionistas de América Latina desde principios de los años 50 hasta finales de la década de los 80⁴, dando forma a lo que podemos denominar como modelo cepalino o estructuralista de integración. Este modelo se plasmó en un conjunto diverso de experiencias históricas concretas: Mercado Común Centroamericano (MCCA); Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC⁵), Pacto Andino (PA) y Asociación Latinoamericana De Integración (ALADI⁶); entre los más conocidos⁷.

Lideradas por su primer Secretario Ejecutivo, Raúl Prebisch, las tesis cepalinas a favor de la integración latinoamericana se articularon en relación con el proceso de industrialización endógeno que impulsaron los países latinoamericanos ya desde antes de la Segunda Guerra Mundial. De acuerdo a Vázquez López (2011:108), “las ideas pioneras de Raúl Prebisch y allegados conformaban una estrategia que aunque esencialmente económica, era una visión multidisciplinaria que cuestionaba de forma integral los procesos de desarrollo en la región y sus modos históricos de inserción en el ámbito mundial”.

⁴ Cabe mencionar que en el ámbito de las orientaciones de políticas, la CEPAL desarrolló simultáneamente dos enfoques sobre la integración latinoamericana, en función de la lectura que se realizaba sobre el grado de desarrollo y las capacidades para integrarse de los Estados latinoamericanos. Uno de ellos primaba la creación de un mercado regional de manera similar al modelo europeo, que en esos años daba sus primeros pasos. El otro era menos ambicioso y se centraba en una rebaja generalizada de aranceles, es decir, en la creación de una Zona de Libre Comercio (ZLC) presentada como etapa intermedia hacia la creación de un mercado común latinoamericano.

⁵ Creada el 18 de febrero de 1960 mediante la firma del Tratado de Montevideo permitió vincular en un mismo proceso integracionista a 11 estados de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Posteriormente se adhirieron Colombia (30/09/61), Ecuador (03/11/61), Venezuela (31/08/66) y Bolivia (08/02/67). El objetivo era alcanzar las condiciones para un futuro mercado común mediante el establecimiento de una ZLC entre los Estados firmantes en un plazo de doce años. Los mecanismos previstos para cumplir ese objetivo fueron básicamente tres: 1- una lista común de productos con una reducción arancelaria acordada entre todos los Estados de la organización, ampliada periódicamente; 2- listas nacionales, que consistían en listados de productos sobre los que se practicaba una reducción arancelaria definida de forma unilateral por algún país miembro a favor de otro/s país/es miembro/s y; 3- los acuerdos de complementación industrial, que permitían la concesión de preferencias recíprocas entre dos o más países para facilitar el establecimiento de nuevos sectores industriales.

⁶ En un intento por salvaguardar lo que dio en llamarse patrimonio histórico de la integración, el 12 de agosto de 1980 los países integrantes de la ALALC firmaron un nuevo Tratado de Montevideo a partir del cual crearon la ALADI, que buscó adaptar los instrumentos integracionistas a una realidad regional percibida como heterogénea y sujeta a múltiples tensiones. El Tratado fijó como objetivo a largo plazo “el establecimiento, en forma gradual y progresiva, de un mercado común latinoamericano” (Tratado de Montevideo, 1980, art.1). A diferencia de la ALALC no dispuso plazos ni cronogramas. En este sentido, la ALADI fue concebida como una organización destinada a “la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados” (Tratado de Montevideo, 1980, art.2) y fijó tres modalidades básicas para avanzar en la integración: la preferencia arancelaria regional, los acuerdos de alcance regional y los acuerdos de alcance parcial. Las funciones previstas se sustentaron en cinco principios básicos: pluralismo, convergencia, flexibilidad, tratamiento diferencial y multiplicidad. En el año 1999 se adhirió Cuba, por lo que actualmente la organización cuenta con doce Estados miembros

⁷ También inspiró experiencias bilaterales de integración como los acuerdos argentino-brasileños de la década de los 80.

En este sentido, la CEPAL argumentó a favor de mecanismos que permitieran aumentar los ingresos de los países latinoamericanos mediante el incremento y diversificación de las exportaciones, que minimizaran los costos del proceso de industrialización mediante un uso racional de los capitales disponibles y que ampliaran el tamaño de los mercados nacionales. Teóricamente, la vía de la integración resultaría más fácil para lograr estos objetivos en razón de los similares niveles de desarrollo entre los países, de las problemáticas comunes que compartían, de las afinidades históricas y culturales y de la proximidad geográfica⁸.

La propuesta de integración “contenía la idea de iniciar un proceso de diversificación de las exportaciones por esfuerzo propio (...) y, lo que es más importante, el mercado común latinoamericano tendría la virtud de ampliar el tamaño del mercado de los sectores industriales exigentes en materia de escala, facilitando la profundización del proceso sustitutivo” (Bielchovsky, 1998:6)⁹. Desde esta perspectiva, la integración era el medio para ampliar los recursos productivos disponibles y aprovechar las ventajas de la especialización y complementación industrial, “creando las condiciones para aumentar la productividad y dinamizar el proceso de industrialización en el conjunto de los países de la región, eje a partir del cual se expandiría el intercambio intra y extrarregional y se revitalizaría el crecimiento económico” (da Conceiao Tavares, 1998:2).

En el contexto definido por estrategias nacionales a favor del desarrollo industrial, el objetivo era articular patrones de especialización productiva complementarios entre sí, evitando la replicación a escala regional del esquema imperante a nivel global de división del trabajo entre centros industriales y periferias proveedoras de materias primas. Así, Vázquez López (2011:109) plantea que “la integración regional se asociaba entonces a la disponibilidad de un mercado común relativamente cautivo y de cierto tamaño, lógica que dicho sea de paso es muy similar a la que inspirara, en una primera instancia, la construcción del mercado europeo”. Además, se buscaba desarrollar “una política latinoamericana común frente a las dinámicas de la economía internacional”. En esta línea, la CEPAL promovió la integración también como un medio para hacer frente al escaso poder de negociación que tenían aisladamente los países latinoamericanos en su relación con los centros industriales. El desarrollo para este organismo estaba indisolublemente ligado a la posibilidad de modificar los desfavorables términos que caracterizaban las relaciones comerciales y financieras de la región. Era necesario establecer una política común que replanteara los términos del intercambio comercial de productos primarios, que permitiera la apertura de los mercados de los países centrales a los bienes industriales de la periferia y que facilitara la transferencia tecnológica y la cooperación técnica¹⁰.

Los postulados integracionistas de la CEPAL, sin embargo, no fueron implementados de acuerdo a sus prescripciones. Un elemento fundamental en este fracaso fue “la incapacidad o falta de voluntad de los gobiernos nacionales e instituciones internacionales competentes para revertir las tendencias de la inserción de las economías latinoamericanas en el ámbito global” (Vázquez López, 2011:110). De igual manera, las diferencias estructurales entre los propios

⁸ Entre los principios desarrollados por la CEPAL se destacan los de gradualidad y de reciprocidad que tenían como propósito asegurar un reparto equitativo de los beneficios y el respeto a las decisiones que en términos de política económica cada país decidiera tomar; de igual manera, se contemplaron las desigualdades de desarrollo entre los países miembros. De esta preocupación nació la conceptualización que dividiría a Latinoamérica en tres grupos de países: “países de mayor desarrollo”; “países de desarrollo económico intermedio” y “países de menor desarrollo económico relativo” que implicó un esfuerzo importante de análisis (Bielchovsky, 1998).

⁹ Los análisis sobre la integración se enmarcaron en el contexto más amplio del análisis sobre los problemas del desarrollo de la región y se sustentaron en la oposición centro-periferia, la restricción externa y la escasez de capital y tecnología.

¹⁰ Estas ideas constituirían insumos relevantes a la hora de crear la Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) bajo la iniciativa promovida por Raúl Prebisch en el año 1964.

países latinoamericanos dificultaron el logro de objetivos comunes en términos de acuerdos regionales para implementar una estrategia de industrialización que atendiera a los diversos intereses nacionales en juego. Aún así, se pusieron en práctica diversos proyectos integracionistas que contaron con escasos instrumentos para cumplir con las metas cepalinas (Vázquez López, 2011).

En este sentido, es importante diferenciar entre el modelo cepalino, es decir, entre el conjunto de desarrollos teóricos y propuestas de políticas en torno a la integración latinoamericana elaboradas desde la CEPAL y los procesos de integración efectivamente puestos en marcha. En efecto, en la instrumentación de los acuerdos que sustentaron a la ALALC y la ALADI, por ejemplo, se renunció a principios claves desarrollados en la CEPAL; entre ellos: la planificación industrial conjunta que permitiera ganancias relativas en términos de especialización y economías de escala; la adopción de acciones políticas concretas y activas que facilitaran atender a las diferencias de desarrollo entre los países del área y la creación de instituciones con capacidad de planificar y tomar decisiones en términos de un proyecto común de desarrollo. En suma: que diera respuesta a los problemas estructurales de inserción internacional y al nivel alcanzado por las economías de cada Estado parte.

De igual manera, es relevante tener en cuenta la factibilidad de este modelo en relación con la situación histórica que atravesaba la región al momento de ser formulado por la CEPAL. Es en este sentido que los aportes del neofuncionalismo (Haas, 1966 y 1972) pueden ser de utilidad para identificar algunas características estructurales que presentaba la región que debilitaron o directamente bloquearon el impulso integracionista. Así, si por un lado los países de América Latina compartían (y comparten) cierta uniformidad lingüística, religiosa y cultural, se caracterizaban (y caracterizan) precisamente por su heterogeneidad en términos de su estructura económica y social¹¹. Las diferencias al interior de la región quedaban disimuladas cuando se advertían los comunes lazos de dependencia con los países centrales industrializados pero eran evidentes en las mesas de negociaciones de los acuerdos regionales de integración (esta afirmación también es válida en la actualidad). En este sentido, la CEPAL intentó contemplar esa diversidad en su teoría y en sus propuestas de políticas mediante la categorización de los países en función del grado de desarrollo alcanzado. Aún así, estos esfuerzos resultaron insuficientes para subsumir en un único proyecto regional los diversos intereses nacionales de Estados muy diferentes entre sí. Los grupos sociales y partidos políticos al interior de cada Estado, además, no ocupaban posiciones homólogas ni sostenían los mismos intereses que sus pares de otros Estados de la región, dado que su conformación como tales estaba estrechamente ligada a las particularidades de su respectivo marco nacional.

Por otro lado, y a diferencia del caso europeo, que inició sus propios proyectos integracionistas apenas unos años antes que los casos latinoamericanos, los países de nuestra región habían mantenido históricamente escasas relaciones entre sí, incluyendo los intercambios comerciales, que tradicionalmente se habían orientado hacia los países industrializados de Europa y Norteamérica. En la medida en que avanzaron en la industrialización, el proceso de desarrollo se orientó a sus respectivos mercados nacionales estableciendo altas barreras al intercambio comercial¹². Los postulados de la CEPAL suponían que los acuerdos regionales permitirían la profundización de la industrialización, pero en un marco regional, lo que implicaba afectar los intereses de aquellos sectores sociales amparados por la protección estatal. De este modo, el compromiso con la integración se supeditó al desarrollo industrial **nacional**.

¹¹ Al respecto, Haas (1966:31) planteaba “América Latina sólo está unida por la lengua y la religión”.

¹² En los términos de Fajnzylber (1984:143) “una característica del patrón de industrialización de América Latina es la elevada protección que ha amparado al crecimiento industrial (...) la protección amparaba una reproducción indiscriminada, pero a escala pequeña, de la industria de los países avanzados”.

Por último, el factor político también contribuyó al fracaso del modelo integracionista. En este sentido, los análisis de la CEPAL subestimaron la importancia de los obstáculos derivados del carácter de los regímenes políticos durante las décadas de los 60, 70 y parte de los 80. Por un lado, porque la inestabilidad política fue un factor que impactó decisivamente en el devenir de la integración regional al impedir sostener en un mismo sentido las decisiones y compromisos políticos oportunamente tomados por las dirigencias gubernamentales¹³. Por otro, porque la recurrencia de golpes de Estado y la permanencia de extensas dictaduras a cargo de los gobiernos menoscabaron los esfuerzos a favor de la integración al menos en dos sentidos: dificultando las relaciones interestatales latinoamericanas, en particular en términos del desarrollo de vínculos de confianza mutua y; en segundo lugar, porque el carácter represivo de estos regímenes a nivel interno actuó a favor de la desarticulación de las organizaciones de la sociedad civil y de los partidos políticos, lo que a su vez dificultó el establecimiento de relaciones estables entre grupos y organizaciones civiles y políticas a nivel regional.

Finalmente, el cambio en las condiciones sistémicas que se produce a partir de mediados de los años 70 afectó profundamente al proceso de industrialización por sustitución de importaciones sostenido por la mayoría de los países latinoamericanos; el modelo cepalino estaba íntimamente asociado a éste y ofrecía respuestas parciales a algunos de los obstáculos que frenaban su profundización. Cuando en los años 80 se desató la crisis de la deuda, los países del área emprendieron importantes modificaciones en los proyectos de desarrollo y, a corto plazo, encararon una importante reestructuración inspirada en el neoliberalismo. A nivel de la integración regional, el abandono de la industrialización debilitó el apoyo y compromiso con los proyectos integracionistas en los términos formulados y defendidos hasta entonces por la CEPAL, facilitando su desarticulación.

2. El regionalismo abierto

Hacia finales de los años 80 y principios de los 90 y en el marco de importantes transformaciones regionales y sistémicas, comienza a tomar forma un nuevo modelo de regionalismo (Sztulwark, 2003). En este marco, en el nivel regional se destacan las transiciones a la democracia y el giro neoliberal de los gobiernos latinoamericanos desde mediados de la década del 80; en el nivel sistémico, el fin de la “guerra fría” y la consolidación de los Estados Unidos como primera potencia mundial.

De acuerdo a diversos autores, el proceso que se abre luego de la caída del Muro de Berlín en 1989 da cuenta del reemplazo del orden bipolar que estructuró las relaciones interestatales desde la finalización de la 2da. Guerra Mundial por un “nuevo orden mundial” (Bernal Meza, 2000) comandado por los Estados Unidos. El orden que se inaugura es el de la globalización, donde la economía de mercado basada en el neoliberalismo ocupa el lugar de ideología dominante (Bernal Meza, 2000). Para Sztulwark (2003:41) “el predominio de esta visión trajo aparejado las recomendaciones basadas en la liberalización como sinónimo de maximización del bienestar [convirtiéndose] de esta forma (...) en la base conceptual de los programas de estabilización y ajuste estructural” adoptados por los organismos financieros internacionales y aplicados por los países latinoamericanos desde mediados de los años 80 como salida a la crisis de la deuda.

En este sentido, Bell Lara (2005:2-3) plantea que el neoliberalismo “se caracteriza por [sostener] una visión individualista, utilitarista y ahistórica de la economía y de la sociedad en su conjunto”. Más que una doctrina estrictamente económica constituye un pensamiento totalizador en la medida en que de sus premisas se deriva un reordenamiento del Estado y de la sociedad en su conjunto. La aplicación del neoliberalismo en América Latina durante los años

¹³ Un ejemplo claro fue el abandono por parte de Chile del Pacto Andino luego del golpe de Estado contra Salvador Allende en el año 1973.

90 estuvo estrechamente asociada a lo que se denominó “Consenso de Washington”: un documento elaborado por un funcionario del gobierno norteamericano, John Williamson, para una reunión con los funcionarios del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional que se llevó a cabo en Washington en 1989 y que expresó el consenso en torno a una serie de reformas para las economías del tercer mundo. En ese documento se mencionaban diez propuestas para construir un sistema económico basado en la libertad de mercado. Sintéticamente, éstas apuntaban a reducir el tamaño del Estado, devolver ámbitos de regulación al mercado y fomentar la competencia en los mercados de bienes y de capitales. Las herramientas principales fueron: privatizaciones, desregulación, descentralización y apertura comercial y financiera (Castañeda Rodríguez; Díaz Bautista, 2017).

Sobre esta base, y en particular sobre el último punto, se construyó el nuevo regionalismo que mencionábamos anteriormente, sustentado en dos novedades principales: a) los objetivos propuestos y b) las modalidades de integración puestas en práctica.

En relación con los objetivos, Devlin y Estevadeordal (2001:6) afirman que “el nuevo regionalismo **es una parte integral** de las amplias reformas estructurales que se han producido en América Latina desde mediados de los años 80. Las características centrales de la estrategia actual incluyen la apertura a los mercados mundiales, la promoción de la iniciativa del sector privado y la retirada por parte del Estado de la actividad económica directa” (las negritas son nuestras). Para estos autores, donde se podía observar más claramente el vínculo entre la integración regional y las reformas estructurales era en la liberalización comercial, ya emprendida a nivel unilateral (nivel uno) y multilateral (nivel dos). La integración constituía un “tercer nivel vital (...) que ha ayudado a asegurar la continuidad del impulso del proceso” (Devlin; Estevadeordal, 2001:7). Así, si el modelo cepalino estuvo estrechamente asociado a la industrialización por sustitución de importaciones, el modelo del regionalismo abierto nació firmemente vinculado con la liberalización comercial, las reformas neoliberales y la búsqueda de nuevas modalidades de inserción internacional por parte de los países latinoamericanos al calor de la globalización.

En el marco continental, el nuevo regionalismo involucró a procesos novedosos, como fue el caso del MERCOSUR¹⁴, y a procesos que durante estos años experimentaron una revitalización, en función de su redefinición en clave del regionalismo abierto, como fue el caso

¹⁴ El MERCOSUR nació a partir de la firma del Tratado de Asunción (TA) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1991. El Tratado se inscribió en el marco del proceso de integración y cooperación entre los dos primeros, al que se sumaron Uruguay y Paraguay. Sin embargo, el TA implicó un importante punto de ruptura en relación con las iniciativas previas, en estrecha vinculación con los cambios en el contexto internacional y con la asunción de nuevos gobiernos con otras orientaciones políticas. En este sentido, los mecanismos de reducción arancelaria previstos se revelaron como el objetivo más novedoso y a la vez más radical en relación con experiencias anteriores apostando a una liberalización comercial completa y automática en un cortísimo período de tiempo. La rapidez del proceso rompió así con el principio de gradualidad, que regía hasta entonces los esfuerzos de integración regional. De igual manera, si bien reconocía mayores plazos para Uruguay y Paraguay, el MERCOSUR no estableció ningún mecanismo específico que contemplara las disparidades de desarrollo entre los países miembros. Se abandonó de esta manera el principio de respeto a las asimetrías y el consenso hasta entonces vigente de que un menor desarrollo relativo implicaba un tratamiento más favorable. Por otra parte, el equilibrio en los intercambios comerciales era abandonado a favor de una liberalización comercial con escasos instrumentos de regulación y control por parte de los Estados Nacionales. En conjunto, el TA daba cuenta además de que la integración dejaba de estar supeditada a los procesos internos de industrialización, a la defensa de sectores considerados estratégicos o a cualquier otra consideración ligada al establecimiento de patrones de especialización productiva y diversificación de exportaciones a escala regional. En relación con la institucionalidad, evitó la construcción de instituciones supranacionales supeditando el avance del proceso al consenso entre los Estados, que reservaron para sí los poderes de decisión.

del Grupo Andino, rebautizado como Comunidad Andina de Naciones (CAN)¹⁵ o el Mercado Común Centro Americano¹⁶. Asimismo, y como ejemplo paradigmático, bajo este mismo impulso se firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), que signó prácticamente de forma definitiva las relaciones comerciales de México con Estados Unidos y Canadá en desmedro de sus socios de la ALADI.

Las características de este nuevo regionalismo fueron sistematizadas y estructuradas en un nuevo modelo de integración elaborado por la CEPAL -y expuesto en un ya clásico documento del año 1994- donde fue denominado “regionalismo abierto” (a partir de aquí: RA)¹⁷: “proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación” (CEPAL, 1994:8). De acuerdo a lo planteado por esta cita, la CEPAL trataba de teorizar y explicar procesos que ya estaban en marcha, tratando de integrarlos a una teorización más amplia vinculada con su propia propuesta de Transformación productiva con equidad¹⁸. Para esta organización, los acuerdos combinaban dos características centrales: eran convenios de comercio preferencial entre grupos de países de la región y se daban en un contexto de reformas estructurales y de apertura externa unilateral e indiscriminada.

Los acuerdos que se enmarcaban en el RA presentaban una serie de características que, en el contexto del documento elaborado por la CEPAL, eran enunciadas como recomendaciones. Éstas, por otra parte, no se diferenciaban en lo esencial de las propuestas neoliberales: el motor del RA era su funcionalidad para una inserción internacional de América Latina más exitosa y competitiva en el mercado mundial. En este sentido, el propio concepto que se utilizaba daba cuenta de los objetivos de la integración. En un marco de reformas orientadas al mercado, el RA se presentaba como un camino complementario a la apertura unilateral para instaurar una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al comercio: el marco regional era el primer paso de una opción global.

Ahora bien, cabe destacar que el intento de conciliar una apertura comercial al mundo junto con acuerdos preferenciales entre países vecinos implicó que el concepto de RA se volviese difuso y sirviese para explicar procesos que en realidad eran muy diferentes entre sí, tales como el NAFTA y el MERCOSUR. Asimismo, a la hora de evaluar su eficacia como modelo integracionista emergen algunas dificultades basadas en sus objetivos: ¿debemos considerar que logró sus propósitos en base a los incrementos del comercio intrarregional verificados en esos años o en base a si se logró una mayor inserción de los países de la región en el mercado mundial? En la misma línea, y dados los limitados instrumentos con los que en general se dotó a las nuevas organizaciones nacidas bajo este modelo: ¿sólo debemos evaluar su

¹⁵ En el marco de un proceso de aceleración de la liberalización comercial recíproca, el Pacto Andino se transformó en el año 1996 en la Comunidad Andina de Naciones vía la aprobación del Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena). Los países signatarios del nuevo acuerdo fueron: Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela, si bien Perú había suspendido temporariamente su membresía para avanzar más rápidamente a nivel interno en el proceso de liberalización comercial unilateral en el que estaba embarcado. En el año 2006 Venezuela se retiró de la CAN para sumarse al MERCOSUR debido a la paulatina disgregación del grupo vía la firma de Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos por parte de sus socios.

¹⁶ En 1991 los países firmantes del original MCCA firmaron el Protocolo de Tegucigalpa que dio origen al Sistema de Integración Centro Americano (SICA), incorporando además a Panamá. En el año 2000 se sumó Belice y en el 2003 República Dominicana. Adicionalmente, en 1993 se firmó el Tratado General de Integración Económica Centroamericana que redefinió las relaciones económicas intrarregionales.

¹⁷ Cabe destacar que el concepto de regionalismo abierto “encuentra su origen en la década de los 70 en el área Pacífico” (SACCONI, 1996:9). La CEPAL aplica posteriormente ese concepto para explicar el nuevo regionalismo emergente en América Latina entre fines de los años 80 y principios de los 90.

¹⁸ A lo largo de los años 90 la CEPAL elaboró una serie de reflexiones encuadradas bajo este tópico que buscaban diferenciarse, con escaso éxito, de las propuestas neoliberales, ofreciendo una alternativa para la planificación de políticas públicas por parte de los países latinoamericanos.

eficacia en términos comerciales y dejar de lado otros aspectos que el propio modelo no consideró relevantes? Creemos que las respuestas a estos interrogantes, además, no deben dejar de considerar si los procesos concretos coadyuvaron, al menos, a fortalecer la identidad de las regiones o subregiones donde se desarrollaron, elemento mínimo para defender un modelo de integración, y no un mero instrumento de inserción internacional alternativo a la vía unilateral.

En este marco, las respuestas son disímiles de acuerdo al caso que consideremos. Desde una perspectiva general, y considerando el contexto, es claro que el regionalismo abierto contribuyó al incremento del comercio entre los países latinoamericanos, en particular dentro de cada subregión pero también considerando al conjunto regional¹⁹, con la particular excepción de México, ligado al mercado norteamericano. En algunos casos esa intensificación de los vínculos regionales probablemente favoreció la emergencia y desarrollo de intereses comunes entre países²⁰ y entre actores domésticos específicos de cada país, aunque también exacerbó -de acuerdo a las distintas coyunturas- los conflictos de intereses en función de amenazas percibidas o reales ante el incremento de la competencia en los distintos mercados nacionales. En la misma línea, las experiencias pasadas recientes y la mayor proximidad entre los países alentaron la formalización de instrumentos no estrictamente vinculados con la dimensión económica-comercial que tendieron a ampliar los estrechos límites del RA. Es paradigmática, en este sentido, la preocupación por sostener a los nacientes regímenes democráticos de la región, que favoreció la firma de Protocolos y acuerdos de alcance subregional y regional²¹. En igual sentido operaron los avances en términos de integración educativa y aún de libre ejercicio de ciertas profesiones. En este punto es necesario remitirse a los procesos concretos de integración ya que los avances dependieron de los objetivos propuestos (ZLC o Mercado Común principalmente), de la voluntad política desplegada para cumplir con los acuerdos y de los obstáculos que se enfrentaron. Destaca en sentido el caso del MERCOSUR, proceso que sin lugar a dudas es el que mayor desarrollo alcanzó (de los inspirados por este modelo) pero también el caso donde mejor se observan las limitaciones del RA. En el resto del apartado lo analizamos con mayor detenimiento.

Al respecto, existe consenso en la literatura académica de que en el período 1991-1998 y, en particular, durante los años 1995-1998 la interdependencia económica entre los socios del MERCOSUR se incrementó (ver cuadro N° 1). En el caso argentino, las exportaciones intrarregionales aumentaron del 16,51% del total de exportaciones en 1991 al 35,62% en 1998; Brasil pasó de un porcentaje del 4,2% al 17,36% en el mismo período; Uruguay elevó sus exportaciones del 35,12% al 55,31%, mientras que Paraguay lo hizo del 39,56% al 53,96% con un máximo de 63,22% en 1996.

La importancia económica del MERCOSUR trascendió el plano cuantitativo si además se considera la composición de las exportaciones. De acuerdo a los datos proporcionados por el Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (1997:13), el MERCOSUR concentró un porcentaje creciente del comercio intra industrial *vis a*

¹⁹ Al respecto el Secretario General de la ALADI Juan F. Rojas afirmaba en el año 2000 “En lo que respecta al comercio intrarregional, cabe destacar que el mismo experimentó una permanente expansión hasta 1997, año en el que alcanzó un máximo histórico (las exportaciones totalizaron 46.000 millones de dólares), crecimiento que se interrumpió con los efectos de la crisis en 1998 (-6%). A pesar de este retroceso, considerando la totalidad del período la propia región fue largamente el destino más dinámico para las exportaciones regionales (pasando de representar un 10% a un 17%)”. Disponible en: <http://aladi.org/nsfaladi/discursos.nsf/vwdiscursosweb/F9AA8AB7F96CF8AA032568FF00544B03>

Consulta: 02 de abril de 2016

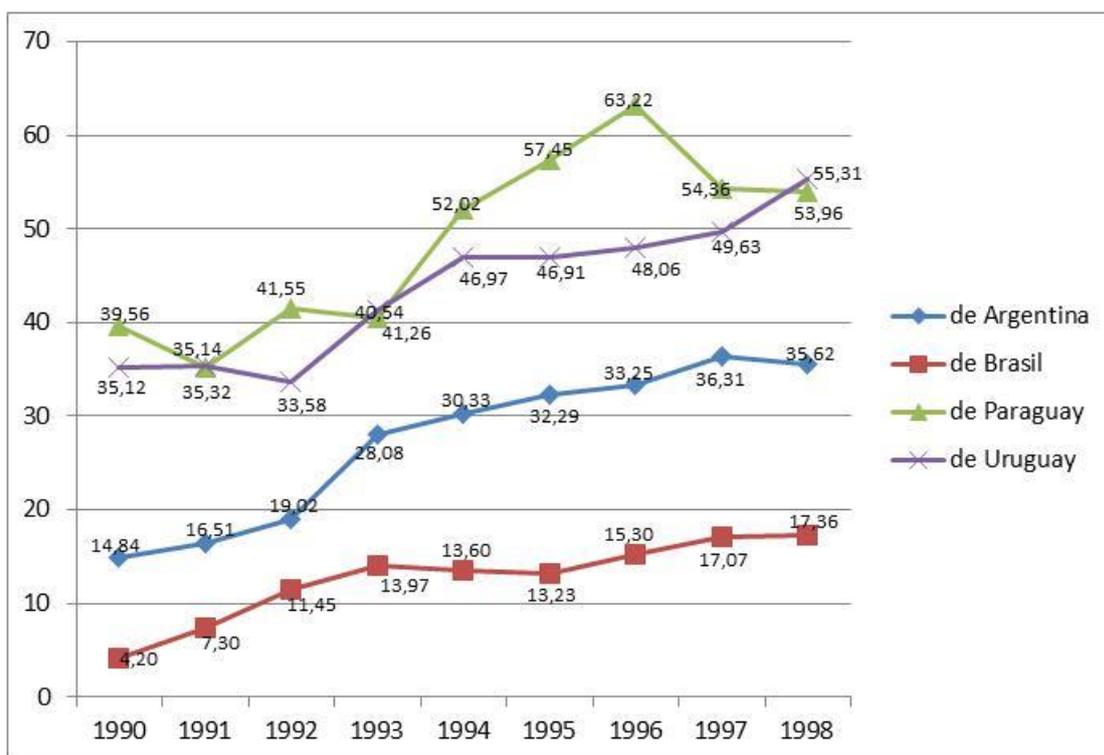
²⁰ Un ejemplo concreto es la aceptación al interior del MERCOSUR de la necesidad de negociar conjuntamente frente a la propuesta de Estados Unidos del ALCA plasmada en la histórica Decisión del Consejo del Mercado Común 32/00.

²¹ Por caso, el Protocolo de Ushuaia entre los países miembros del MERCOSUR más Chile y Bolivia (en principio, luego se sumaron el resto de los países de América del Sur).

vis el comercio con el resto del mundo²². El incremento en el comercio intrarregional fue acompañado de una densificación de los vínculos entre los distintos sectores de las respectivas sociedades nacionales, ya sea que consideremos el caso de los sindicatos o de los sectores empresariales (Iglesias; Escuder, 2009; Epsteyn, 2009).

Cuadro N° 1

**Porcentaje de Exportaciones Intrazona del total de Exportaciones por país (1990-1998)
 (en miles de millones de U\$S)**



Fuente: Elaboración Propia. Datos Extraídos de CEI (www.cei.gov.ar)

Sin embargo, el incremento en la interdependencia no pudo ser canalizada por la estructura institucional del MERCOSUR que durante estos años se mantuvo prácticamente inalterable, asumiendo el mandato del RA de sostener una institucionalidad mínima para evitar la formación de burocracias indeseables y costosas. El desarrollo y agudización de ciertos conflictos comerciales se vio así agravado por la ausencia de un marco formal donde abordarlos. Al respecto, Vigevani, Pasquariello Mariano y Fernández de Oliveira (2001:223) sostienen que “la forma establecida para a representação dos interesses públicos e privados das sociedades

²² “Los vehículos automotores de pasajeros y los bienes de capital fueron las importaciones argentinas provenientes de Brasil que crecieron más rápidamente (134,5% y 61,4%, respectivamente). Por su parte, las exportaciones argentinas de manufacturas de origen industrial con destino a Brasil [entre los años 1991-1997] crecieron cerca del 41%, más que duplicando la tasa de crecimiento de las exportaciones totales. Las manufacturas de cuero (88,2%), el calzado y sus partes componentes (74,7%) y el material de transporte (66%) fueron los rubros de mayor dinamismo” (BID-INTAL, 1997: 13). En el mismo sentido se expresa Ferrer (1997: 83) cuando afirma que “en los dos países [Argentina y Brasil], el comercio bilateral tiene un componente de bienes manufacturados mayor que en sus respectivas exportaciones al resto del mundo”.

do Mercosul se torna inadequada quando este processo ganha maior profundidade, pelo fato de que não propicia canais eficazes para a representação dos interesses, facilitando disputas de difícil administração inclusive em momentos de incertezas"²³. Los momentos de "incertezas" llegaron a finales de los años 90, bajo el impacto de la crisis financiera del sudeste asiático y su propagación primero por la economía brasileña y, luego, por la de Argentina, que en pocos años se vio sumergida en una profunda crisis económica, política y social²⁴.

La crisis del MERCOSUR se extendió aproximadamente entre los años 1999-2002. A medida que se profundizó quedó en claro que cada país la gestionó desde una perspectiva nacional, no regional. La débil institucionalidad del proceso de integración se tradujo en este sentido en la ausencia de respuestas regionales: primero Brasil y luego Argentina optaron por tomar decisiones políticas que afectaron la viabilidad de los acuerdos alcanzados. Si bien esas medidas luego fueron en general refrendadas por los máximos órganos del MERCOSUR, quedó en claro que "en cualquier momento los grandes países [podían] alterar a voluntad la normativa del Mercosur" (Ginesta, 2002:40).

Aún así, en el plano regional, la estrategia fue ganar tiempo: el proceso se estancó y en ciertos aspectos puntuales referentes a la libre comercialización de bienes intrazona retrocedió²⁵, aunque no fue abandonado a su suerte. Si bien es claro que "el MERCOSUR, en tanto proceso de integración, no jugó de manera contracíclica" (Saludjián 2004: 137) ninguno de los gobiernos apostó a que su abandono mejoraría las posibilidades individuales de recuperarse más rápidamente. Además de los efectos económicos concretos, traducidos a nivel regional en una abrupta disminución de los niveles de interdependencia -que volvieron a niveles similares a los de principios de la década-, la consecuencia más destacada de esta crisis fue la pérdida de credibilidad del MERCOSUR ante los actores internos y externos.

Ahora bien, y retornando a una visión general del RA en el marco latinoamericano, es importante destacar que su cuestionamiento (entre fines de los 90 y principios del Siglo XXI) se dio precisamente en el marco de un replanteo general de las políticas neoliberales, cuyas consecuencias sociales y productivas lejos estuvieron de las anunciadas al principio de su aplicación, favoreciendo el estallido de crisis sociales y político-institucionales como la experimentada por Argentina²⁶. En esta línea, el recambio dirigencial que se produjo a partir de esta última fecha en parte importante de los países latinoamericanos habilitó la búsqueda de nuevas alternativas de políticas públicas y, dentro de éstas, de otras políticas de integración, que ocuparon un lugar destacado. En este punto, sin embargo, cabe realizar dos advertencias: la primera es que no fue un proceso que alcanzó a la totalidad de los países del área, lo que implicó que no todos los Estados abandonaron la aplicación de políticas neoliberales (a nivel doméstico) ni que todos los Estados dejaran de lado la estrategia del regionalismo abierto como modalidad de integración (a nivel regional). La segunda advertencia nos obliga a matizar la noción de cambio; en este sentido, las líneas de continuidad entre los años 90 y las siguientes variaron de caso en caso, afectando de manera disímil a los procesos integracionistas en marcha. Lo

²³ "La forma establecida para la representación de los intereses públicos y privados de las sociedades del MERCOSUR se torna inadequada cuando este proceso gana mayor profundidad, por el hecho de que no propicia canales eficazes para la representación de los intereses, facilitando disputas de difícil administración inclusive en momentos de incertidumbre". Traducción propia.

²⁴ Por limitaciones de espacio no abordamos aquí las causas de la crisis Argentina ni su desarrollo. Sí atendemos a sus consecuencias en el plano político regional al facilitar el cambio en el signo político de su presidencia.

²⁵ La necesidad de volver a controlar las variables económicas principales luego de la devaluación de Brasil y de Argentina llevó, por ejemplo, a profundas alteraciones del AEC, amén del establecimiento de límites a las importaciones y de otras medidas de similar envergadura que alteraron las reglas básicas de funcionamiento del bloque e hicieron retroceder, de hecho, el nivel de integración económica alcanzada.

²⁶ Para un análisis del impacto del neoliberalismo consultar entre otros a Vilas (2011).

emergente es, en este sentido, una mixtura que combina lo nuevo con el ya viejo regionalismo abierto, como analizaremos a continuación.

3. El modelo del regionalismo post-liberal

Parte de la bibliografía que aborda los actuales procesos de integración en América Latina ha planteado el concepto de regionalismo post-liberal (Da Mota Veiga; Ríos, 2008; Sanahuja, 2008 y 2012) para definir al nuevo modelo de integración que se desarrolló en la región hasta hace unos años. Esquemáticamente, éste se definía por la primacía de la agenda política sobre la agenda económica-comercial, la recuperación de la agenda de desarrollo, en el marco de severas críticas a las políticas implementadas bajo el Consenso de Washington y un rol más activo para el Estado. A estos elementos cabía sumar la búsqueda de un mayor involucramiento por parte de la sociedad civil, el énfasis en mecanismos cooperativos y en la creación de instituciones y la importancia central otorgada a la “dimensión social” de la integración con el objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad, atendiendo además a las asimetrías de desarrollo (Sanahuja, 2008).

Al igual que en el caso del RA, el nuevo modelo emergió en un contexto donde ya existían procesos en marcha, como el MERCOSUR, que se redefinieron ahora en una clave cercana a sus postulados. Asimismo, bajo este modelo se impulsó la creación de nuevos mecanismos de integración/cooperación, entre los cuales destaca la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)²⁷. La diferencia con la etapa anterior, sin embargo, estuvo dada por la permanencia y/o creación de esquemas integracionistas basados en el modelo RA, que siguió vigente²⁸, y por el desarrollo de procesos no asimilables a ninguna de las dos categorías (por ejemplo, el caso del ALBA: Alianza Bolivariana para los pueblos de nuestra América). En este sentido, el regionalismo post-liberal, es un modelo que nació en disputa con otros modelos integracionistas, y que nunca involucró a la totalidad de las experiencias en curso.

En esta línea, cabe destacar que la recuperación del rol del Estado ocupó un lugar central, aspecto que se destaca tanto a nivel de los diversos escenarios domésticos como en el plano regional. En este sentido, en uno de los documentos fundacionales del nuevo MERCOSUR que nace a partir del 2003 se afirma precisamente: “Somos conscientes del papel estratégico que nuestros Estados deben desempeñar y redoblabamos los esfuerzos tendientes a **fortalecer sus instituciones**, profesionalizar a la administración pública, **mejorar su capacidad de respuesta, incrementar su eficacia** y asegurar una mayor transparencia en los procesos de toma de decisiones” (Consenso de Buenos Aires, 2003, las negritas son nuestras). Asimismo, en el Tratado Constitutivo de UNASUR se afirma como principal objetivo “fortalecer la democracia y reducir las asimetrías **en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados**” (Tratado Constitutivo de la UNASUR, Artículo 2, las negritas son nuestras). Así, el regionalismo post-liberal, nació en el marco de una reacción contra las concepciones que sobre el Estado había implementado el neoliberalismo en la década anterior, pugnando por su fortalecimiento y en pos de una revalidación de su rol como agente motor y director de la integración. Sin embargo, sólo marginalmente se advirtió acerca de la potencial contradicción entre la noción de fortalecer la soberanía y profundizar la integración en una nueva clave, como veremos posteriormente.

²⁷ Si asumimos una posición rigurosa en términos conceptuales, ni UNASUR ni CELAC pueden considerarse organismos de integración sino más bien de cooperación y coordinación política. En el caso de la primera, sin embargo, en su Tratado Constitutivo se autodefine como organismo de integración.

²⁸ El caso de la Alianza del Pacífico (Chile, Perú, México y Colombia) creada en el año 2012 es el ejemplo más claro.

Otro elemento a considerar a la hora de analizar al regionalismo post-liberal fue la importancia otorgada a la institucionalidad, lo cual habilita (al menos) una doble lectura: en primer lugar, la referida al sistema de valores que sustenta a esas instituciones, a saber: la democracia liberal. Por otro lado, y en segundo lugar, también refiere a la creación de instituciones regionales. En relación con la democracia, es claro que constituyó uno de los objetivos del nuevo regionalismo su perfeccionamiento; en ese camino se buscó afianzarla, en términos de dotar a la región de nuevos instrumentos normativos que fortalezcan su base de sustentación²⁹, y defenderla en momentos de peligro. En los dos casos, sin embargo, el balance no puede ser tan optimista como se preveía hace algunos años: ni se logró que todos los instrumentos firmados entren en vigencia³⁰; ni se impidió que varios gobiernos fueran derribados con (muy) dudosos procedimientos³¹; ni se consiguió que los gobiernos que actualmente están sucediendo a quienes impulsaron inicialmente el nuevo regionalismo, de otro signo político, le otorguen el mismo valor al impulso de estos acuerdos³².

Por otro lado, y en relación con la institucionalidad regional, es claro que ésta se expandió; sin embargo, lo hizo en base a los mismos principios que las instituciones existentes. En este sentido, la intergubernamentalidad sigue siendo el rasgo distintivo, al igual que la baja densidad institucional -entendida como la capacidad de las instituciones regionales para implementar las decisiones de los Estados que les dieron origen-. Así, y contrariamente a lo que se afirma cuando se acusa a los procesos integracionistas de “crear y sostener inútiles y costosas burocracias” las instituciones de UNASUR, CELAC y aún MERCOSUR³³ se asemejan más a reuniones y/o cumbres interestatales que a instituciones regionales³⁴.

En este marco, cabe destacar que el regionalismo en América Latina ha sido de forma crónica institucionalmente débil y el regionalismo post-liberal no acertó en dar a esta cuestión una respuesta alternativa a las ya experimentadas; a lo sumo acentuó un elemento ya presente en los modelos anteriores como lo fue el excesivo presidencialismo (Malamud, 2008) en la toma de decisiones. En este sentido, la contratación de un rasgo que en principio podía favorecer rápidos avances en momentos coyunturales específicos siempre ha sido la incapacidad de dar respuesta a problemáticas profundas de la integración, la ausencia de medios para implementar políticas comunes regionales y la facilidad para desandar los caminos recorridos cuando cambia el signo político de los presidentes.

Por último, señalando lo que consideramos como la principal diferencia con los modelos anteriores (y retomando un punto mencionado al inicio de este apartado) cabe destacar

²⁹ Entre los más conocidos: el Protocolo de Montevideo (Ushuaia II) firmado en el año 2011 entre los Estados miembros de MERCOSUR y el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la Democracia, firmado en el año 2010 entre los miembros de UNASUR.

³⁰ Por ejemplo, el Protocolo de Montevideo fue rechazado por Paraguay, por lo cual no entró en vigencia.

³¹ Nos referimos a los golpes de Estado parlamentarios en Paraguay contra Fernando Lugo y en Brasil contra Dilma Rousseff que sufrieron el uso (y abuso) de procedimientos previstos constitucionalmente para lograr su desplazamiento del poder por parte de rivales políticos internos (en ambos casos, facilitados por ex aliados partidarios).

³² El ejemplo más claro es la inacción de algunos países de la región a la hora de impedir la destitución de Dilma Rousseff.

³³ En este caso, y recordando que el proceso ya ha cumplido su 27 aniversario y que gestiona un proyecto de mercado común de cerca de 240 millones de personas, no se cuenta actualmente con más de 200 funcionarios MERCOSUR (Ramos, 2015) trabajando en las múltiples instituciones creadas en los últimos años, incluyendo a la planta permanente del Parlasur, la Secretaría Administrativa y los diversos Institutos, lo que da cuenta de la escasez de recursos que reina en este nivel.

³⁴ Si bien el concepto de institución ha sido definido de múltiples maneras apelamos aquí a las perspectivas que las entienden como organizaciones articuladas en torno a un conjunto de relaciones y vinculaciones que conforman un entramado sustentado en normas específicas y en función de cierta materialidad que define y permite su funcionamiento. Cabe destacar que asumimos que las instituciones permiten a la vez que constriñen ciertas acciones.

que el regionalismo post-liberal no se asoció claramente con un nuevo modelo de desarrollo o de acumulación específico. Así, si el modelo cepalino se vinculó con la industrialización sustitutiva endógena y el RA con las reformas neoliberales y la liberalización regional, el interrogante inmediato es cuál fue el modelo al que se asoció el regionalismo post-liberal: ¿fue quizás el socialismo del Siglo XXI que se intentó (intenta) construir en Venezuela?; ¿el neo-desarrollismo, por demás muy diferente de acuerdo al caso, de Argentina y/o Brasil hasta el año 2015? (Katz, 2015); ¿el capitalismo andino de Bolivia y Evo Morales? La particularidad de este regionalismo parece entonces encontrarse sólo en el “post”; es decir, en que su identidad se define más por estructurarse luego de las reformas neoliberales, que por una asociación concreta a políticas económicas específicas (y comunes entre varios países) orientadas a construir un determinado modelo de desarrollo. Aún así, el “post” también se revela como equívoco al suponer que el neoliberalismo ha quedado en el pasado, algo que se ha demostrado abiertamente falso.

En este sentido, la categoría articuló de una manera poco clara elementos descriptivos con afirmaciones teóricas generales que tendieron a priorizar ciertos elementos en desmedro de otros que, a la postre, se revelaron como más importantes a la hora de comprender los avatares del regionalismo en América Latina en los últimos años. En el límite, los recientes acontecimientos de la región invitan a poner en cuestión la existencia misma del modelo post-liberal y a re-preguntarnos sobre lo que se ha intentado construir en los últimos años.

En principio, al no contar con una sólida base material, -entendiendo a ésta como su vinculación con un modelo específico de desarrollo-, el regionalismo post-liberal quedó ligado a un tipo particular de gobiernos, los denominados como de la nueva izquierda latinoamericana³⁵. Esto debilitó su potencial de expansión, pero también su perdurabilidad y permanencia una vez estos gobiernos fueran reemplazados (por su derrota en elecciones, como el caso de Argentina, o por destituciones parlamentarias, como en los casos de Brasil y Paraguay). Asimismo, su convivencia con otros modelos integracionistas imposibilitó, que aún en los esquemas nacidos bajo su impulso, logre avanzar de forma irreversible, otorgándole un sello económico característico que vaya más allá de la cooperación y coordinación política. En los casos en los que sí logró transformarse en el modelo dominante, como puede ser el caso del MERCOSUR, enfrentó problemas específicos vinculados directamente con la ausencia de un proyecto común de desarrollo.

En este sentido, la categoría de regionalismo post-liberal partió de la asunción de que las coincidencias políticas traducían un proyecto común entre los Estados que participaban de los esquemas de integración e insinuaba, en contraste con el modelo de los años 90, que la integración -ahora sí-, se construiría sobre bases solidarias, cooperativas y participativas, en favor del desarrollo de la región. No cuestionó de forma suficiente, en este sentido, si la integración se articulaba o no con las políticas nacionales implementadas y cómo y para qué debería producirse esa articulación, más allá de formulaciones generales, como fue el caso de la complementación productiva. En este sentido, era claro el lugar que ocupaba la integración tanto en el esquema cepalino como en el del regionalismo abierto. Pero: ¿cual era el lugar del regionalismo post-liberal en las políticas domésticas aplicadas en la región? ¿Tenía el mismo lugar para Brasil, con una fuerte continuidad en sus políticas económicas en relación con fines de los años 90, que para Venezuela, que buscaba construir una alternativa de desarrollo no

³⁵ Conjunto de gobiernos que transformaron la geografía política del continente sudamericano a partir de la orientación de izquierda o centro-izquierda que imprimieron a sus políticas públicas. No nos introducimos aquí en las extensas discusiones que sobre este tópico ha mantenido la comunidad académica. Sólo mencionamos que involucró (con ciertas diferencias de acuerdo al autor considerado) a los casos de Argentina (Frente Para la Victoria), Brasil (Partido de los Trabajadores), Bolivia (Movimiento al Socialismo), Ecuador (Alianza País), Paraguay (sólo durante el gobierno de Fernando Lugo), Uruguay (Frente Amplio) y Venezuela (MVR y/o PSUV). También se suele incluir a Chile bajo el gobierno de Michele Bachelet y a diversos gobiernos de países centroamericanos.

capitalista? El énfasis en la agenda política, rasgo definitorio de este modelo, quizás deba entenderse entonces no sólo como un saludable acercamiento y sintonía entre los Estados latinoamericanos -que, en determinadas coyunturas, perfiló una voz relativamente uniforme en el escenario internacional-, sino como una alternativa política ante la ausencia de acuerdos profundos en el área económica. Sin embargo, la pérdida de relevancia de la agenda económica-comercial que se verificó en estos años no pudo ser reemplazada con otras agendas: el núcleo de la integración involucra necesariamente cuestiones económicas y así lo recordaron constantemente las oposiciones políticas a los gobiernos. En este marco, si el regionalismo post-liberal habilitó avances cooperativos insospechados entre los estados latinoamericanos también dejó expuestas sus diferencias en materia económica y de inserción internacional. A la postre, al no lograr formular de forma clara una alternativa de desarrollo que articule los planos nacionales, el plano regional y el nivel sistémico posiblemente habilitó el regreso de un paradigma alternativo similar al regionalismo abierto de los años 90.

Conclusiones

A lo largo del trabajo intentamos dar cuenta de las principales características de lo que denominamos modelos de integración desarrollados en América Latina desde la segunda mitad del Siglo XX hasta la actualidad. En esta línea, destacamos que tanto el modelo cepalino como el regionalismo abierto estuvieron asociados a modelos de desarrollo específicos donde la integración cumplía un papel relevante (ya sea la industrialización o la preparación/facilitación para la inserción en mercado mundial); era conducida por actores o mecanismos específicos (el Estado o el mercado) y se esperaban determinados beneficios (economías de escala, incrementos de la competitividad, una voz fortalecida en el escenario internacional). Estos aspectos no pueden ser identificados de una forma tan clara en el caso del regionalismo post-liberal, aún cuando se asume que el regionalismo desarrollado en estos años por parte de algunos países de la región guardó características particulares y disímiles respecto al de los años 90. En particular, la ausencia de una vinculación clara con un modelo de desarrollo ha obstaculizado la definición de un perfil específico de regionalismo que vaya más allá de la coordinación y cooperación política.

Sin espacio para mayores reflexiones cabe mencionar en este punto que el retorno del RA no parece plantearse en los mismos términos que en los años 90. Por el contrario, se ha acentuado la dimensión vinculada con la conexión al mercado mundial en desmedro de las vinculaciones intrarregionales que, a la postre, permitieron en esos años un notorio crecimiento de la interdependencia intra-latinoamericana. Actualmente, en cambio, el RA no se plantea avanzar más allá de zonas de libre comercio asemejándose a una estrategia de liberalización regional concertada más que a un modelo o estrategia de integración. En este marco, es fundamental y necesario repensar las construcciones regionales de los últimos años a los fines de evaluar los avances concretos y defenderlos ante eventuales intentos de retroceder en los compromisos asumidos a nivel de cada proceso de integración.

Bibliografía

- BELL, L. (2005). La cosecha del Neoliberalismo en América Latina. Disponible en www.flacso.uh.cu/sitio_revista/num1/articulos/art_JBell5.pdf. Consulta: 23 de mayo de 2009
- BERNAL-MEZA, R. (2000). *Sistema Mundial y MERCOSUR. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores comparadas*, Nuevo Hacer, Buenos Aires.
- BIELSCHOWSKY, R. (1998). Evolución de las ideas de la CEPAL, en *Revista de la CEPAL*, N° Extraordinario, CEPAL, Santiago de Chile

- CASTAÑEDA RODRÍGUEZ, V.; DÍAZ BAUTISTA, O. (2017). El Consenso de Washington: algunas implicaciones para América Latina, en *Apuntes del CENES*, Vol. 36, N 63, enero-junio
- CEPAL (1994). *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, CEPAL, Santiago de Chile
- CEPAL (1999), Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Objetivos y funciones, CEPAL, México. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/7869/lcmex1410.pdf>. Consulta: 15 de abril de 2010
- DA CONCEIAO TAVARES, M. (1998). La CEPAL y la Integración Económica de América Latina, en *Revista de la CEPAL*, N° Extraordinario, CEPAL, Santiago de Chile
- DA MOTA VEIGA, P.; RIOS, S. (2008). O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas, en *Breves Cindes*, 10, agosto. Disponible en <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03122.pdf>. Consulta: 3 de diciembre de 2010
- DEVLIN, R.; ESTEVADEORDAL, A. (2001). ¿Qué hay de nuevo en el nuevo regionalismo de las Américas?, en *Documento de Trabajo*, 7, INTAL-ITD-STA, Buenos Aires
- EPSTEIN, J. (2009). *Los determinantes domésticos del regionalismo en América del Sur. El caso de Brasil (1995-2008)*, Latin American Trade Network-FLACSO, Buenos Aires
- FAJNZYLBER, F. (1984). *La industrialización trunca de América Latina*, Centro Editor de América Latina, México
- GINESTA, J. (2002). El MERCOSUR en tiempos de crisis, IEPI, Montevideo. Disponible en http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/Jacques%20Ginesta.pdf. Consulta: 2 de mayo de 2010
- HAAS, E. (1972). El estudio de la integración regional: reflexiones acerca de la alegría y la angustia de pre-teorizar, en *Revista de la Integración*, Instituto para la Integración de América Latina, 10, pp.85-130. Disponible en http://www.iadb.org/intal/intalcdi/Revista_Integracion/documentos/e_REVINTEG_010_1972_Estudios_02.pdf. Consulta: 20 de diciembre de 2009
- HAAS, E. (1966). *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*, INTAL-BID, Buenos Aires
- IGLESIAS, G.; ESCUDER, M. L. (2009). *Los determinantes domésticos del regionalismo en Argentina: actores, instituciones y proceso de formulación de políticas*, Latin American Trade Network-FLACSO, Buenos Aires
- KATZ, C. (2015). ¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Argentina y Brasil, en *Serv. Soc.*, 122, pp. 224-249, abr./jun., São Paulo, Brasil
- MALAMUD, A. (2008). Jefes de gobierno y procesos de integración regional: las experiencias de Europa y América Latina, en De LOMBAERDE, P.; KOCHI, S.; BRICEÑO RUIZ, J. (eds.), *Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Siglo XXI, Madrid
- MALAMUD, A.; CASTRO, P. (2009). El regionalismo, entre el estado-Nación y la Gobernanza Global: una visión crítica, en PINTO, Julio (comp.), *Entre la integración y la fragmentación regional. El desafío político de nuestro tiempo*, Eudeba, Buenos Aires
- RAMOS, H. (2015). El “nuevo MERCOSUR”: cambios y continuidades institucionales a nivel regional en el período 2003-2013, en *Revista Dimensões*, 35, jul.-dez. 2015, pp. 470-493, Brasil
- SACCONE, M. A. (1996). El MERCOSUR de la post-transición. Balance y Perspectivas, en *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Serie Documentos de Trabajo, 7, CERIR, Rosario

- SALUDJIAN, A. (2004). *Hacia otra integración sudamericana. Críticas al MERCOSUR neoliberal*, Libros del Zorzal, Buenos Aires
- SANAHUJA, J. (2008). Del 'regionalismo abierto' al 'regionalismo post-liberal'. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina, en MARTINEZ ALFONSO, L.; PEÑA, L.; VAZQUEZ, M. (coord.). *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 2007-2008, CRIES, Buenos Aires
- SANAHUJA, J. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR, en SERBIN, A.; MARTINEZ, L.; RAMANZINI Jr., H. (coord.) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, 2012, CRIES, Buenos Aires
- SZTULWARK, S. (2003). *El estructuralismo latinoamericano. Fundamentos y transformaciones del pensamiento económico de la periferia*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina
- THORP, R. (2000). El papel de la CEPAL en el desarrollo de América Latina en los años cincuenta y sesenta, en CEPAL (org.), *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un Seminario Conmemorativo*, CEPAL, Santiago de Chile
- VAZQUEZ LOPEZ, R. (2011). Integración económica en América Latina: la visión teórica de la CEPAL confrontada con la evolución del proyecto en la región, en *Journal of Economics, Finance and Administrative Science*, 16(31), pp.108-118. Disponible en <http://www.scielo.org.pe/pdf/jefas/v16n31/a07v16n31.pdf>. Consulta: 02 de marzo de 2012
- VIGEVANI, T.; PASQUARIELLO MARIANO, K.; FERNANDES DE OLIVEIRA, M. (2001). Democracia e actores políticos no MERCOSUL, en de SIERRA, Gerónimo (coord.), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, CLACSO, Buenos Aires
- VILAS, C. (2011). *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*, UNLa, Buenos Aires