

DOCUMENTOS DE DEBATE

## EL AUGE DEL REGIONALISMO LATINOAMERICANO: ¿MÁS DE LO MISMO?

Susanne Gratius

www.fundacionideas.es

Las opiniones reflejadas en este documento solo vinculan al autor y no necesariamente a la Fundación IDEAS.

DD  
01/2012



 fundación  
ideas





**Susanne Gratius** es investigadora senior en FRIDE desde 2005. Antes de incorporarse a la organización, trabajó como investigadora en el Instituto Alemán de Relaciones Internacionales y Seguridad (SWP) en Berlín y en el Instituto de Estudios Iberoamericanos (IIK, hoy GIGA) de Hamburgo. Hasta 1999 fue coordinadora en el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) de Madrid. Es doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Hamburgo y por la Universidad Complutense de Madrid.

#### Publicaciones de la Fundación IDEAS

Informes: son análisis de mayor extensión llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

Documentos de Trabajo: son análisis más breves llevados a cabo por equipos de científicos y expertos en los que la Fundación IDEAS refleja su posición.

**Documentos de Debate: son documentos elaborados por científicos y expertos de la Fundación IDEAS y colaboradores externos que no necesariamente reflejan las posiciones de la Fundación.**

Documentos de Análisis Político: son documentos que marcan el posicionamiento político de la Fundación IDEAS en asuntos relevantes de la agenda política.

Artículos de Análisis y Opinión: son artículos de opinión donde el autor libremente expone sus puntos de vista sobre un asunto concreto, sin reflejar las posiciones de la Fundación.

Editado por Fundación IDEAS  
c/ Gobelos 31, 28023 Madrid  
Telf. +34 915 820 091  
Fax. +34 915 820 090  
[www.fundacionideas.es](http://www.fundacionideas.es)

ISBN: 978-84-15018-99-5  
Depósito legal: M-7864-2012

## Abstract

La integración ha sido una constante en la historia de América Latina que refleja su lucha entre dependencia y la autonomía. Mientras que el sistema interamericano ha perdido ímpetu, la reciente creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELA) confirma una nueva ola de integración regional bajo la impronta de un modelo político-social que sustituye el regionalismo abierto de los años noventa. Este documento analiza las oportunidades y límites de esta “tercera ola de integración latinoamericana” contrastando las diferentes iniciativas de integración, sus objetivos y resultados para formular diversos escenarios de integración teniendo en cuenta las tradicionales y nuevas dependencias externas.

## Siglas y acrónimos

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALBA-TCP	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América/Tratado Comercial de los Pueblos
ALCA	Acuerdo de Libre Comercio de las Américas
ALCAS	Acuerdo de Libre Comercio de América del Sur
APEC	Asia-Pacific Economic Co-operation
API	Alianza Pacífica Latinoamericana
BID	Banco de Desarrollo Interamericano
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CELA	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CELACC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
EE UU	Estados Unidos
FOCEM	Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR
IED	Inversión extranjera directa
IIRSA	Iniciativa para la Infraestructura Regional Suramericana
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NAFTA	North American Free Trade Agreement
OEA	Organización de los Estados Americanos
PAC	Política Agrícola Común
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas

## Índice

1. Introducción .....	7
2. Integración latinoamericana y dependencias externas .....	9
3. Las tres olas de regionalismo y los modelos internos .....	13
4. La integración en las Américas: entre convergencia y fragmentación .....	17
4.1 La proliferación de iniciativas .....	17
4.2 ¿Integración interamericana o latinoamericana? .....	19
4.3 ¿Norteamérica <i>versus</i> Sudamérica? .....	22
5. Balance y perspectivas de integración .....	25
Referencias .....	28



## 1

## Introducción

*“Yo deseo más que otro alguno ver formar en América la más grande nación del mundo”*  
Simón Bolívar, Carta de Jamaica, 1815

200 años después del sueño de Bolívar, América Latina está lejos de conformar una nación o federación de Estados. La soberanía nacional ha sido uno de los principales impedimentos de la integración que, desde sus inicios en los años cincuenta, ha sido una constante en el desarrollo latinoamericano. Otro obstáculo ha sido la posición hegemónica de EE UU, que forma parte del sistema interamericano, pero está excluido de la integración latinoamericana. Desde siempre, América Latina se ha combatido entre la dependencia y la autonomía. La integración regional ha reflejado ambas: la dependencia en el marco del sistema interamericano, que sigue siendo el más institucionalizado, y la autonomía que recientemente ha sido reforzada por el nacimiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Después del fracaso del proyecto ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) en 2005, el sistema interamericano de integración y la Organización de los Estados Americanos (OEA) entraron en una fase de declive. Fue a partir de entonces que la integración regional latinoamericana renació y se construyó sobre nuevas bases. Así, la creación de la CELAC coincide con el ascenso regional y global de Brasil, la consolidación del espacio sudamericano, la implementación de un modelo económico más heterodoxo y comprometido con el desarrollo social y altas tasas de crecimiento económico. Aunque no es el único factor, la integración latinoamericana ha contribuido a modificar la proyección interna y externa de América Latina. En este sentido, es un proceso transformador y un factor de desarrollo que ha contribuido tanto a la paz y la democracia de la región como a los progresos socioeconómicos.

Sin embargo, no es la primera vez que América Latina promueve un proyecto de integración regional. Teniendo en cuenta que iniciativas anteriores (ALALC/ALADI) fracasaron, habría que analizar las nuevas propuestas a la luz de las experiencias adquiridas en sesenta años de integración política y económica. Diferente al proyecto europeo, en estas seis décadas han surgido múltiples iniciativas, en parte sobrepuestas, que indican a la vez la fragilidad y la continuidad del proceso de integración latinoamericano. Fragilidad, porque algunos de los esquemas y organizaciones se han desarticulado o no existen más que en el papel —es el caso del G-3 entre Colombia, México y Venezuela, del Grupo de Río y, cada vez más, de la Comunidad Andina de Naciones, CAN—; y continuidad, porque a pesar de los fracasos siguen surgiendo nuevas iniciativas como la recién creada CELAC, que indican que la integración forma parte de la búsqueda de identidad y autonomía de América Latina.

Por otra parte, la articulación de dos liderazgos, EE UU en el norte y Brasil en el sur, abren la perspectiva de una división política y económica de la región que modificarán las perspectivas de integración latinoamericana, cuya evolución ha sido fuertemente condicionada por las dependencias externas. Aparte de los tradicionales ejes (interamericano, iberoamericano y europeo-latinoamericano), con la entrada de China en el mercado latinoamericano ha surgido una nueva dimensión en torno a Asia-Pacífico.



## 2

## Integración latinoamericana y dependencias externas

A pesar de contar con una herencia cultural común, América Latina no es una región cohesionada en términos políticos y económicos (Altmann y Rojas Aravena, 2009). La fragmentación de la región y el predominio del tradicional concepto de la soberanía nacional han sido un importante impedimento de la integración regional. Otro factor condicionante han sido las dependencias externas. Así, la integración latinoamericana es solo una de cinco dinámicas de las que forma parte la región y que reflejan su creciente inserción global. Según el grado de institucionalización y sus funciones, el sistema interamericano sería el más consolidado, seguido por la integración latinoamericana, la Comunidad Iberoamericana, el espacio europeo-latinoamericano y el eje Asia-Pacífico:

**1) El sistema interamericano.** Históricamente vinculado al panamericanismo, el sistema interamericano, protagonizado por la OEA creada en 1948, es el eje más antiguo con los mayores niveles de institucionalización. Gira en torno a Washington y una de sus principales funciones ha sido cohesionar el continente en torno a las posiciones de EE UU (*bandwagoning*). Sus objetivos se limitan a la cooperación y concertación política, aunque el proyecto ALCA, lanzado en 1994, iba a formar parte del sistema interamericano hasta que las diferencias comerciales e ideológicas entre algunos países latinoamericanos y EE UU pusieron fin a este proyecto en la Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata en 2005. Desde entonces, la OEA ha perdido liderazgo y protagonismo político y económico en la región y ya es solo uno de los mecanismos de resolución de crisis y conflictos. Aunque el secretario general de la OEA, Miguel de Insulza, fue el candidato preferido de los países sudamericanos y no de EE UU, la posición de la OEA en la región está siendo crecientemente cuestionada por nuevas entidades latinoamericanas, como la Unión de Naciones Suramericanas

(UNASUR) y la CELAC. Por ello, las Cumbres de las Américas, inicialmente lanzadas por el entonces presidente Bill Clinton, en 1994, para promover el proyecto ALCA, han perdido rumbo. La impronta bilateral (la firma de acuerdos de libre comercio de EE UU con Centroamérica, Chile, Colombia y Perú), la división norte-sur del continente en torno a un eje sudamericano liderado por Brasil y una Norteamérica dominada por EE UU han contribuido a la pérdida de relevancia del sistema interamericano y, particularmente, de la OEA.

**2) La integración latinoamericana.** Frente al sistema interamericano, altamente institucionalizado –entre ellas a través de la Corte Interamericana y la Comisión de Derechos Humanos–, la integración latinoamericana es mucho más frágil y dispersa. Pese a una reducción del 20% de los flujos comerciales desde 2000, con un 35% en el total de las importaciones y exportaciones latinoamericanas, EE UU todavía supera los intercambios intralatinamericanos que en 2010 no llegan al 20%<sup>1</sup>. Los bajos niveles de interdependencia comercial entre los países latinoamericanos sigue siendo un obstáculo y reflejan el escaso impacto de sesenta años de integración económica. Ante el fracaso de proyectos de libre comercio regional (plasmados en el ALALC en los años sesenta y la ALADI creada en 1980), el regionalismo latinoamericano actual tiene una clara impronta política. La concertación y la celebración de Cumbres, ahora en el seno de la CELAC y antes en el marco del Grupo de Río, es el principal instrumento de la integración política regional. No obstante, las divisiones entre Norte y Sudamérica, la rivalidad entre Brasil y México y el fracaso del ALCA y con ello la existencia de un “proyecto hemisférico” de EE UU (Del Arenal, 2005), favorecen el regionalismo latinoamericano. En este sentido, pese a no estar institucionalizada, la CELAC representa una América Latina económicamente más estable y más consolidada como proyecto político y de desarrollo. Siendo tradicionalmente un regionalismo defensivo contra la influencia de EE UU y como “vacuna” ante la globalización, las principales funciones del regionalismo latinoamericano son crear identidad y agendas, así como balancear (*balancing*) la influencia de EE UU a través de una mayor independencia y autonomía.

**3) La Comunidad Iberoamericana de Naciones** que integra a 22 países, incluyendo a tres europeos, es mucho más reciente y débil que el sistema interamericano en cuanto a sus funciones, que se limitan principalmente a la creación de identidad y agendas. Desde su nacimiento en 1991, con la primera Cumbre, la Comunidad Iberoamericana gira en torno a los intereses de España y su alianza con México. En sus veinte años de existencia, la Comunidad Iberoamericana, cuya sede central está

1 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Inserción internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011, Santiago de Chile 2011.

en Madrid, no ha logrado crear una identidad común, más allá de los vínculos históricos de América Latina con España y Portugal. La agenda cultural y de desarrollo ha sido más importante que la concertación política –raras veces se lograron posiciones comunes en crisis latinoamericanas o en otras regiones– y la cooperación económica. En la actualidad, España representa apenas el 5% del comercio latinoamericano y América Latina menos del 5% en los flujos comerciales de Madrid. Si no se consigue una mayor participación de Brasil y otros países latinoamericanos, el sistema iberoamericano perderá relevancia en la medida en que la crisis económica en España, que aporta el 70% del presupuesto de la comunidad, limita las posibilidades de reformar la agenda y el perfil de las Cumbres. Para consolidarse como un proyecto con futuro, el peso de la Comunidad Iberoamericana debería inclinarse más hacia América Latina. Y aún así, el sistema iberoamericano compite con el espacio intralatinoamericano y el liderazgo de Brasil en Sudamérica. Es altamente probable que siga perdiendo visibilidad e impacto, a la vez que sus múltiples funciones y agendas no contribuyen a definir un perfil –¿cultural, político, económico, social?– demasiado claro. Más que un proyecto de integración, la Comunidad Iberoamericana que desde 2005 cuenta con una sede en Madrid y subsedes en diversas capitales latinoamericanas, representa un espacio cultural común en torno a los vínculos históricos coloniales. España ha sido una importante referencia de integración y la puerta de entrada a Europa, a la vez que el proyecto sirve para que Madrid amplíe su proyección exterior más allá de Europa.

**4) El espacio europeo-latinoamericano.** Comparado con la Comunidad Iberoamericana, las relaciones euro-latinoamericanas no están institucionalizadas y sus funciones son menos definidas. Entre ellas destaca sobre todo la creación de agendas, mientras que en el pasado, sobre todo en los años noventa, cuando la UE se perfiló como alternativa a EE UU, también cumplió una función de balancear el peso de Washington. En este sentido, se celebran, desde 1999, Cumbres bienales cuya sexta edición tendrá lugar en 2013 en Santiago de Chile. Asimismo, existen otros múltiples foros de diálogo político con socios subregionales e individuales (Chile y los dos socios estratégicos Brasil y México). No obstante, las relaciones no se han llegado a institucionalizar y la recién creada Fundación EUROLAC con sede en Hamburgo, cuyas funciones aún no están definidas, tampoco llenará esta laguna. Si Europa ha sido hace poco el segundo socio comercial de América Latina, en 2010 pesó menos (un 13,5%) que Asia-Pacífico (un 17,2%) en el comercio latinoamericano. A raíz de la crisis en Europa, en los últimos años, esta misma tendencia negativa se registra en los flujos de inversión extranjera directa (IED) y de asistencia al desarrollo. Ante el continuo declive del comercio, las inversiones y, por los recortes y la concentración de la ayuda en los países menos favorecidos también en el ámbito de la cooperación al desarrollo, frente a nuevos socios como China, la UE es hoy mucho menos impor-

tante para América Latina que en el pasado. Sin embargo, la UE ha firmado acuerdos de libre comercio con América Central, el Caribe, Chile, Colombia, México y Perú. Asimismo, Europa ha sido y sigue siendo el modelo y la principal referencia de la integración latinoamericana. Algunos mecanismos, como el proceso de integración centroamericana que se creó a la par con el europeo y el Pacto Andino que nació en 1969 bajo la impronta de la unión aduanera europea, copiaron el modelo de integración europea incluyendo su componente institucional y supranacional. Asimismo, desde su nacimiento en 1991, la UE también apoyó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Hoy, su influencia sobre los procesos de integración tiende a disminuir. Ante la escasa dinámica de la Comunidad Andina y, más recientemente, del MERCOSUR, el modelo de integración europeo cuenta menos que antes a la hora de avanzar en el regionalismo latinoamericano. En general, la atracción del concepto de integración en otras partes del mundo ha dependido fuertemente del avance o retroceso de la UE. En este sentido, la salida a la crisis del euro y el tipo de liderazgo alemán (Gratius, 2012) tendrá un impacto más allá de Europa. En América Latina ha contribuido a un mayor acercamiento a Asia.

**5) La cooperación con Asia-Pacífico** es cada vez más relevante para algunas economías latinoamericanas. Desde los años noventa, Chile, México y Perú son miembros de APEC (Asia-Pacific Economic Co-operation) y participan tanto en las Cumbres del organismo como en el proyecto de libre comercio. Estos tres países y Colombia, que no forma parte de APEC, lanzaron en 2011 la Alianza del Pacífico Latinoamericano (APL) que incluye la liberalización comercial. Aparte de este grupo de países, Argentina y Brasil concentran su comercio en China, que se perfiló en 2010 como primer inversor y mercado de exportaciones de Brasil. La orientación de Sudamérica hacia Asia tiene tanto objetivos económicos como políticos, entre ellos, la diversificación de los socios y la reducción de las dependencias de EE UU, sobre todo en el contexto de la crisis económica en el norte. Costa Rica y Chile ya firmaron acuerdos de libre comercio con China y pronto lo harán otros países. De este modo, Asia ha entrado en el complejo tramado de la integración latinoamericana que en su pilar económico siempre ha tenido una fuerte orientación exterior, lo cual también ha impedido mayores niveles de interdependencia intrarregional (Sanahuja, 2012).

Estas dependencias externas han condicionado el proceso de integración latinoamericano que, en términos económicos, ha sido subordinado a los flujos de inversión del exterior y los acuerdos de libre comercio sur-norte con EE UU, la UE y, más recientemente, con China. De este modo, la integración regional solo ha sido una estrategia de inserción internacional y ni siquiera la más relevante. Aparte de los factores exógenos, los avances y retrocesos de integración latinoamericana han sido condicionados a factores políticos y económicos internos que, según el contexto regional, han conducido a tres modelos o trayectorias de integración.

## 3

## Las tres olas de regionalismo y los modelos internos

Los avances y retrocesos de la integración latinoamericana han estado ligados a dos factores internos: la diplomacia presidencial que sigue siendo el principal órgano de decisión y los modelos socioeconómicos que orientaron las políticas del momento. Comparado con la UE y el NAFTA/TLCAN, en términos generales, los procesos de integración latinoamericanos carecen de instituciones fuertes y/o de tratados exhaustivos.

En este sentido, la integración latinoamericana es un híbrido entre el modelo europeo y el librecambismo de EE UU. Al ser la región culturalmente más cercana a Europa, América Latina ha sido la principal plataforma de integración fuera de la UE que sirvió de referencia y modelo. Diferente al modelo de libre comercio de EE UU, tanto los acuerdos entre países latinoamericanos y la UE como la integración latinoamericana incluyen una dimensión política y de desarrollo. Por lo tanto, hasta hoy, el concepto de integración latinoamericana se ha inspirado fuertemente en el modelo europeo, aunque no se basa en los mismos métodos institucionales. Asimismo, pocas iniciativas han superado la fase de libre comercio (véase Tabla 1).

¿Qué factores endógenos explican los escasos avances económicos de la integración latinoamericana? Tradicionalmente, la integración entre países de la región funciona “desde arriba”, siendo la diplomacia presidencial uno de sus principales motores. Esta dinámica la hace muy vulnerable a las variadas coyunturas y doctrinas políticas, a la vez que carece de una verdadera dimensión ciudadana, puesto que, en regímenes presidencialistas como los latinoamericanos, los parlamentos regionales que han creado prácticamente todas las iniciativas de integración –siendo el más reciente el Parlamento de UNASUR– no pueden hacer de contrapeso al ejecutivo ni tampoco tienen una gran visibilidad en la región (Malamud, 2009).

En este sentido, la integración latinoamericana representa una marca propia entre el derecho comunitario (a través de los tratados, decisiones y resoluciones) y las instituciones supranacionales. Ante la tradición de la soberanía nacional y el principio de no injerencia en asuntos internos, que todavía reflejan los recelos latinoamericanos frente a Washington, es ilusorio pedirles a las entidades de integración subregional y regional latinoamericanos una dimensión supranacional, máxime teniendo en cuenta la debilidad de las instituciones nacionales en algunos países.

Por ello, el intergubernamentalismo y el principio “un país, un voto” son los únicos mecanismos de decisión que, por naturaleza, limitan los resultados de la integración a pocos objetivos políticos y/o económicos (libre comercio y uniones aduaneras). Debido al nacionalismo, la soberanía nacional y la no injerencia en asuntos internos –la vacuna contra el intervencionismo de EE UU– el método intergubernamental donde los Estados-nación negocian una serie de ventajas comerciales y políticas, es la única fórmula del proceso de integración regional y también del sistema interamericano. Aunque ha habido intentos –en el pasado en el MERCOSUR y más recientemente en el ALBA-TCP con el proyecto del Sucre– de crear monedas comunes, incluso el ejemplo de la UE señala que sin coordinación macroeconómica, mecanismos de compensación de las asimetrías entre los países y la entrega de soberanía no se puede constituir una unión monetaria.

En la historia reciente de la integración latinoamericana han surgido varios modelos socioeconómicos que reflejaron las respectivas doctrinas políticas de cada periodo y condujeron a tres olas de regionalismo: al “regionalismo cerrado” de los años sesenta y setenta comprometido con el modelo de sustitución de importaciones siguió el “regionalismo abierto” propagado en los años noventa por la CEPAL, y en la actualidad predomina un “regionalismo político-social” o posliberal (Sanahuja, 2012) que ha sustituido el paradigma del consenso de Washington que había enmarcado tanto el nacimiento del TLCAN/NAFTA como del MERCOSUR. Relacionado con estos tres tipos de regionalismo (cerrado, abierto y político-social) surgieron diversas iniciativas que coexisten en la actualidad:

1. **Regionalismo cerrado.** Hasta los años ochenta, ALALC/ALADI, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Pacto Andino, todos creados en los años sesenta, reflejaron un regionalismo que, mediante el proteccionismo de altas barreras arancelarias hacia el exterior, sirvió de plataforma de industrialización. En aquel entonces, marcado por la teoría de la dependencia y el debate sobre centro-periferia, la integración fue percibida como un instrumento de desarrollo industrial y representó un regionalismo cerrado similar al europeo y su Política Agrícola Común (PAC). Hasta la década de los ochenta, los pro-

cesos de integración latinoamericanos eran un espejo del proyecto europeo. Así, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Pacto Andino, y no solo se orientaron en el modelo europeo, sino que adoptaron sus instituciones, objetivos y ambiciones, en un contexto regional completamente diferente.

- 2. Regionalismo abierto.** Esta nueva doctrina, promovida por la CEPAL, conllevó un menor papel del Estado en la economía, la privatización de empresas públicas y una reducción sustancial de los aranceles latinoamericanos (antes de un promedio del 30% y hoy menor del 10%). La integración subregional latinoamericana estaba comprometida con abrir las economías a la competencia del exterior, bajar los aranceles y crear uniones aduaneras. La meta era crear mecanismos subregionales para lograr una mayor inserción en la economía global a través de acuerdos de libre comercio subregionales y la creación de uniones aduaneras. El MERCOSUR nació en este contexto y representó, en sus inicios, un modelo económico neoliberal. También el NAFTA/TLCAN se creó en este marco de liberalización comercial y apertura económica, a la vez que fue el primer ejemplo de un Acuerdo de Libre Comercio asimétrico norte-sur. Asimismo, el regionalismo abierto conduce a la reforma de los esquemas ya existentes de integración como la CAN, la CARICOM o el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). El ALCA iba a ser el paraguas que aglutinara todos los acuerdos bilaterales y subregionales de libre comercio. EL NAFTA/TLCAN no es solo un acuerdo de libre comercio, sino que cambia la identidad de los tres países: a partir de 1994, Canadá y México incrementan su dependencia de EE UU y en torno a la hegemonía de Washington surge una nueva identidad norteamericana. A nivel global, el modelo de regionalismo abierto se inserta en la tendencia hacia la liberalización comercial a través de bloques regionales y la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en 1994.
- 3. Regionalismo político-social.** El colapso financiero argentino en 2001 marcó el fin de este paradigma, inspirado en el consenso de Washington y la apertura económica al exterior. De este modo, la crisis argentina, que puso en riesgo el MERCOSUR, representó otra fisura en la historia de la integración latinoamericana. El fracaso del ALCA y la presidencia de Lula da Silva en Brasil (2002-2010) eran otros elementos que contribuyeron al surgimiento de una nueva doctrina económica y social. EL ALBA, que surgió como alternativa al ALCA, simboliza este giro hacia una mayor impronta latinoamericana de la “integración” (en este caso, más bien cooperación) como un proyecto ideológico claramente opuesto a EE UU. Siguiendo el ejemplo de Brasil (economía social de mercado) o el de Venezuela (populismo social), muchos gobiernos de la

región promovieron un mayor intervencionismo del Estado en la economía y el desarrollo social, la nacionalización de los recursos energéticos y la regulación del mercado. A partir del nuevo milenio cambiaron las coordinadas políticas y económicas. Por primera vez ganó la izquierda en varios países latinoamericanos y se impuso un nuevo modelo socioeconómico más centrado en fortalecer el papel del Estado como agente de desarrollo. Asimismo, la compensación de las asimetrías en los mecanismos de integración cobra una mayor importancia. En este contexto surgió el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) que funciona desde 2006 y cuenta con recursos anuales de 100 millones de dólares para proyectos de desarrollo en regiones menos favorecidas. El ALBA-TCP rechaza el libre comercio y propone como alternativa el Tratado del Pueblo de nuestras Américas. En 2004 nace UNASUR con un claro cometido político, aunque también incluye la integración física a través de la iniciativa IIRSA. El CELAC culmina este proceso de reorientación de la integración latinoamericana.

El fracaso del ALCA, el estancamiento de la ronda de Doha de la OMC y la crisis financiera en EE UU, la UE y Japón contribuyen, por un lado, a lazos más estrechos con China y, por el otro, a un nuevo auge de la integración latinoamericana que esta vez tiene una impronta política. UNASUR y el ALBA representan este nuevo regionalismo que, en términos económicos, está más orientado hacia el capitalismo de Estado y, en términos políticos, busca una mayor autonomía de Washington.

Esta política es aplicada por los Gobiernos de Venezuela, Ecuador, Bolivia y, en menor medida, de Argentina y Brasil. Aunque no se trata de un retorno al regionalismo cerrado, el perfil de la integración cambia del enfoque económico de los años noventa a la concertación política y el desarrollo. El ALBA, la UNASUR y la CELAC responden a esta tendencia, a la vez que señalan una mayor autonomía e identidad regional.

Sin embargo, hay una cierta división regional en torno al modelo sociopolítico y la vertiente librecambista de integración. Mientras que Brasil representa un puente entre ambos, en la actualidad y dependiendo de las respectivas coyunturas políticas, Colombia, Chile, México y Perú (antes de la presidencia de Ollanta Humala) son más comprometidos con la integración librecambista frente a países más “desarrollistas” y antineoliberales como Bolivia, Ecuador y Venezuela.



## 4

# La integración en las Américas: entre convergencia y fragmentación

### 4.1 La proliferación de iniciativas

El resultado de estas tres fases de integración latinoamericana han sido 13 iniciativas de integración latinoamericana e interamericana (Tabla 1) con diferentes grados de compromiso político y económico. La liberalización comercial a nivel hemisférico (ALCA), subregional y bilateral se ha plasmado en cinco acuerdos de libre comercio subregionales y 25 acuerdos bilaterales, a los cuales habría que sumar las zonas de libre comercio con socios externos (EE UU, China y la UE). La coexistencia de todas estas iniciativas de integración crea un panorama un tanto confuso de solapamiento de funciones, objetivos y alcances que Serbín (2010: 6-11) llegó a llamar la “anarquía de la concertación regional”.

La larga historia de la integración en las Américas comprueba que, una vez creadas, las iniciativas no desaparecen. La ALADI sigue existiendo, aunque ya no refleja un proceso de integración real, si no que se ha convertido en un órgano técnico. Es muy probable que tampoco se disuelva el Grupo de Río que históricamente surge a raíz de la crisis centroamericana en los años ochenta y fue sustituido por la CELAC. Aunque el proceso se estancó, también el ALCA sigue teniendo una página web con los compromisos asumidos.

Por otra parte, también la CAN es cada vez más obsoleta. Venezuela salió para integrarse en el MERCOSUR (pendiente de la aprobación del Parlamento paraguayo), Bolivia y Ecuador tienen serios recelos ante acuerdos de libre comercio que Colombia y Perú ya firmaron con EE UU y la UE, a la vez que Chile, Colombia, México y Perú forman parte de la Alianza del Pacífico Latinoamericano (API) que surgió en abril de

**Tabla 1. Integración en las Américas, 2012**

Entidad	Concertación política	Libre comercio	Unión aduanera	Mercado común	Unión económica y monetaria	Países miembros
ALADI (1980)		X (objetivo inicial, ahora órgano técnico)				América Latina
ALCA/FTAA (1994)	X <i>(Summits of the Americas)</i>	Objetivo				Todos (salvo Cuba)
ALBA (2004, antecedente ALCA)	X (y desarrollo social)					Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua, Venezuela, St. Vicente y Granadinas
Alianza Pacífica Latinoamericana (2011)	X	X				Colombia, Chile, México, Perú
Comunidad Andina (1969)	X	X	Incompleta			Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú
CARICOM (1973)	X	X	X	Previsto		Países del Caribe
CEALC (2009)	X					América Latina, Caribe
Grupo de Río (1986)	X					América Latina, Caribe
MERCOSUR (1991)	X	X	Incompleta	objetivo inicial	En discusión desde 1997	Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay (Venezuela)
NAFTA (1994)		X				Canadá, EE UU, México
OAS (1948)	X					Todos
SICA (1991, MCCA 1960)	X	X	X	Objetivo inicial	En debate	América Central, República Dominicana
UNASUR (2004)	X					12 países sudamericanos

Fuente: elaboración propia

2011 con el objetivo de “crear un espacio de concertación y convergencia” incluyendo una zona de libre comercio<sup>2</sup>. Aunque sigue siendo un imán para nuevos miembros, también el MERCOSUR ha perdido dinamismo frente a la creciente consolidación de la UNASUR.

En general, hay una clara tendencia hacia la integración económica a nivel bilateral y subregional y la concertación a nivel hemisférico y regional. Evaluando ambos objetivos, la Tabla 1 indica que la mayoría de las iniciativas de integración son procesos de concertación política. La dimensión económica ha avanzado más en los países pequeños de América Central y el Caribe, mientras que ha experimentado, en los últimos años, pocos avances en MERCOSUR y la CAN.

El número de iniciativas de integración y regional y la proliferación de sus respectivas instituciones no corresponde a los niveles de interdependencia económica. Mientras que Asia tiende a representar un modelo de regionalización sin regionalismo<sup>3</sup>, América Latina señala una tendencia hacia el “regionalismo sin regionalización”. Si la integración asiática es ante todo comercial, en la latinoamericana predominan los objetivos políticos. Así, ni en los mejores tiempos de la integración (en los años noventa), el comercio intralatinoamericano excedió el 20% de los intercambios (comparado con el 55% en Asia y el 57% en la UE).

Sin embargo, al añadir EE UU, la interdependencia comercial en las Américas representa más del 50% del total de importaciones y exportaciones. De este modo, EE UU sigue siendo la economía anclaje en la región, a la vez que las divisiones entre una “Norteamérica” más orientada en Washington y una Sudamérica más centrada en Brasil se han profundizado. Es en este nuevo contexto que el proyecto regional latinoamericano podría perfilarse como una alternativa al sistema interamericano.

## 4.2 ¿Integración interamericana o latinoamericana?

La Cumbre de las Américas, en abril de 2012, se celebró en un contexto regional diferente: el ALBA-TCP debatió el boicot de la Cumbre y reclamó incluir a Cuba, Brasil ya es la sexta economía del mundo y la potencia regional y la CELAC reactiva un regionalismo latinoamericano cuya versión económica se había estancado en los años ochenta. Aunque coexistirán, cabe preguntarse cuál de los dos sistemas, el interamericano o el latinoamericano, será más relevante en el futuro.

2 Declaración Presidencial sobre la Alianza Pacífica Latinoamericana, Lima, 28 de abril de 2011.

3 El regionalismo requiere una pertenencia regional, unos elementos normativos e institucionales, mientras que el grado de regionalización se mide por los niveles de interdependencias (mercancías, personas, capitales, servicios). (Hettne, 2005: 543-571).

A pesar de que la CELAC no se ha creado para excluir a EE UU (y Canadá) (Shifter, 2012), sino que surgió del Grupo de Río, existen evidentes diferencias entre la integración latinoamericana y el sistema interamericano. Uno de ellos es el trato de Cuba que está, desde 2008, incluido en todos los foros latinoamericanos y en el iberoamericano, pero no participa en las Cumbres de las Américas. Aunque en la última Cumbre, celebrada en 2009 en Puerto Príncipe, EE UU aceptó eliminar la cláusula discriminatoria que excluía la participación de Cuba de la OEA, el tema no está resuelto.

Más que diferentes visiones sobre la democracia, Cuba simboliza una nueva relación entre Washington y una Sudamérica representada por Brasil y, en menor medida, por el eje del ALBA en torno a Venezuela. El ALBA-TCP, planteado en sus inicios como contrapropuesta al ALCA, representa ante todo el protagonismo político del presidente Hugo Chávez y su proyecto antiimperialista y antineoliberal que realiza en estrecha alianza con Cuba. Así, más que reflejar la tradición de la integración, el ALBA-TCP se inscribe en la corriente de la soberanía nacional frente al intervencionismo de EE UU. Al mismo tiempo, ALBA es un proyecto centrado en Venezuela que persigue su propio proyecto de subpotencia en Centroamérica y el Caribe y, en este sentido, compite con México.

Una relación más horizontal y distante entre EE UU y Sudamérica se inició en la Cumbre de las Américas en Mar del Plata en 2005, cuando un grupo de países latinoamericanos liderado por Argentina, Brasil y Venezuela “enterró” el proyecto ALCA. Desde entonces, Washington no tiene ningún proyecto para la región y ha perdido influencia en ella.

Conforme a sus intereses económicos y políticos, el Gobierno de Obama ha profundizado la tendencia de concentrar sus relaciones con América Latina en pocos países: ante todo México, seguido por Centroamérica, el Caribe y (todavía) Colombia. EE UU desarrolla un 11% de sus exportaciones e importaciones con México, que es su tercer socio comercial. El resto de la región, incluyendo Brasil, solo representa un 8,3% en sus importaciones y exportaciones (Hornbeck, 2010). La única visita del presidente Obama a la región, en 2010, solo incluía a tres países: Brasil, Chile y El Salvador. Sus escasos resultados no cambiaron la sensación de que Washington estará menos presente en la región, salvo en México que, por la migración y la narcoviolencia, se está convirtiendo en un problema “interméstico” (doméstico y externo) para EE UU. No América Latina en su conjunto, sino la gestión de las interdependencias en su vecindad se ha convertido en el desafío principal de EE UU en la región.

Esta concentración en pocos países condujo también a una menor atención a la OEA y las demás instituciones interamericanas. Frente a un menor papel de EE UU y la

proliferación de iniciativas regionales, el sistema interamericano ha perdido ímpetu y gancho (Gratius, 2011). El último hito colectivo, todavía bajo la Administración de George W. Bush, fue la firma colectiva, el 11 de septiembre de 2001, de la Carta Democrática Interamericana. Ante la emancipación política de Sudamérica, el liderazgo de Brasil y una menor atención de Washington (Serbín, 2010: 7), es muy probable que continúe el declive del sistema interamericano que sirve cada vez menos para preservar los intereses de Washington en lo que fue y ya no es su patio trasero.

Este vacío de poder dejó un mayor espacio a Sudamérica y ante todo a Brasil para avanzar en la integración latinoamericana. Un importante paso previo a la creación de la CELAC fue la inclusión de todos los países latinoamericanos y caribeños en el Grupo de Río. En diciembre de 2008 se celebró en Costa de Sauípe/Brasil la primera cumbre regional en mucho tiempo, que tres años después condujo, en Caracas, a crear la CELAC. La retórica del “nacimiento de la OEA latinoamericana” por parte del presidente Chávez indica que el nuevo regionalismo latinoamericano no se dirige contra EE UU, pero tampoco lo incluye. De este modo, sí representa un abierto desafío a la dominante posición de Washington en el hemisferio, al igual que la nueva posición de liderazgo regional que asume Brasil, no contra pero tampoco con EE UU.

Aún así, todavía no se perfila una alternativa a la OEA y al sistema interamericano. La CELAC acaba de nacer y plantea todavía muchas incógnitas: ¿qué objetivos tendrá, cuáles serán las instituciones que la dirigen, tendrá o no un tratado constitutivo? (Rojas Aravena, 2010: 24-32). Al mismo tiempo, cabe recordar que América Latina nunca ha logrado presentarse con una sola voz en el escenario internacional, y ni siquiera en el G-20, donde coinciden Argentina, Brasil y México, se han coordinado las posiciones. Así, América Latina sigue disputándose entre fragmentación y unidad, a la vez que las rivalidades y diferencias entre Brasil que busca una mayor cooperación sur-sur y México que representa un modelo de inserción sur-norte, han impedido una mayor convergencia regional. A través de la CELAC, que celebró su primera Cumbre en 2010 en Monterrey, México se reacerca a su vecindad después de una larga fase de “norteamericanización” (Gratius, 2011).

El nuevo regionalismo latinoamericano no es económico, sino político. La concertación y el diálogo político para proyectar poder propio frente a EE UU están en el centro del actual regionalismo liderado por Brasil y, en menor medida, Venezuela. Al dirigirse contra EE UU, el latinoamericano sigue siendo “un multilateralismo defensivo” (Legler, 2010: 18-23). Pero aparte de este consenso básico, los objetivos del nuevo regionalismo político son inciertos: ¿significa afianzar el protagonismo de Brasil, resolver los problemas regionales sin la ayuda de EE UU o crear, a largo plazo, un bloque integrado en términos económicos y políticos?

De momento, Brasil no quiere ni puede reemplazar el papel de cohesión negativa que asumió EE UU en los últimos cien años en el continente americano. El caso de Honduras después del golpe de Estado en 2009, cuando los países se dividieron entre el reconocimiento y el rechazo del Gobierno electo de Porfirio Lobo, señaló que América Latina está lejos de cohesionar posiciones en momentos de crisis. Aunque siguiendo la doctrina de “no-indiferencia” que aplica Brasil en su vecindad, la capacidad regional de resolución de controversias ha mejorado, todavía no se han creado, fuera de la OEA, las capacidades institucionales y/o logísticas para ejercer esta función desde la región. Sin embargo, la actuación conjunta de UNASUR o del Grupo de Río en el conflicto colombiano-ecuatoriano en 2008, ante el golpe de Estado en Honduras en 2009 o durante la sublevación de la policía en Ecuador en 2010 señala una mayor capacidad regional de buscar soluciones colectivas a crisis políticas.

Por último, conforme al nuevo modelo de integración político-social, la CELAC no plantea ningún proyecto de libre comercio. Por ello, coexistirá con los esquemas subregionales de integración enfocados en la integración económica, probablemente sin ningún tipo de conexión ni enlace. En este sentido, aún no se ha resuelto el puzzle regional de las diversas piezas que componen la integración latinoamericana. La mayor diferencia con otros tiempos en los que avanzó la integración regional latinoamericana es el ascenso de Brasil que ya es el núcleo de la integración sudamericana frente a la norteamericana centrada en EE UU.

### 4.3 ¿Norteamérica *versus* Sudamérica?

En los años noventa, el MERCOSUR y NAFTA representaron dos polos y dos modelos de integración en las Américas (Gratius, 2007). Mientras que el MERCOSUR fue diseñado con el objetivo final de crear un mercado común y el NAFTA se limitó al libre comercio. También los instrumentos de integración eran diferentes. El MERCOSUR creó una serie de instituciones colectivas (entre ellas un secretariado técnico, una comisión permanente y un tribunal de apelación) y un derecho comunitario basado en un tratado modesto de diez páginas. El NAFTA/TLCAN entre Canadá, México y EE UU se basó en un tratado exhaustivo y detallado, un sistema de resolución de controversias a través de tres secretariados nacionales y dos acuerdos paralelos de medio ambiente y cuestiones laborales. El MERCOSUR y el NAFTA/TLCAN tienen en común las grandes asimetrías entre sus países miembros y la posición dominante de uno: EE UU y Brasil, respectivamente.

Ambas iniciativas fueron el germen de otros acuerdos. En el caso del MERCOSUR, la asociación de otros países sudamericanos al bloque y, de este modo, la paulatina con-

vergencia con la CAN condujeron a la creación del espacio sudamericano UNASUR. El NAFTA/TLCAN que, contrario a algunas especulaciones en los años noventa, no se abrió a otros países, fue el precursor de los acuerdos de libre comercio de EE UU con Chile, Centroamérica, Colombia y Perú.

Aunque fue solo un acuerdo de libre comercio, el NAFTA desarrolló una dinámica propia entre Canadá, México y EE UU aumentando las interdependencias en otros ámbitos (migración, seguridad, medio ambiente, etc.) e incluyendo reuniones regulares entre los presidentes. Contrario al MERCOSUR, el nivel de regionalización (un 50% de comercio intra-NAFTA) es mucho más alto que el regionalismo. Así, no existe ningún diálogo político regular ni tampoco ningún otro mecanismo de concertación o cooperación entre estos tres países. Sin embargo, las interdependencias crecientes, tanto económicas como políticas y a nivel de sociedades, podrían conducir, a largo plazo, a lo que Pastor (2001) llamó una Comunidad o Unión Norteamericana. Aparte de México, EE UU también es el principal socio de Centroamérica que ya ha firmado un acuerdo de libre comercio con Washington y también comparte estrechos vínculos de migración con EE UU. Aunque por la posición reacia de Washington, no ha sido legitimada a nivel político, en “Norteamérica” existe una integración empresarial y migratoria de facto.

Comparado con “Norteamérica”, los niveles de regionalización en Sudamérica son todavía bajos, entre ellos por la falta de conexiones físicas entre los países. Por ello, la iniciativa IIRSA fue un elemento constitutivo de la Comunidad Sudamericana que surgió en 2002 con el nombre CASA y se consolidó como UNASUR en 2004. Sudamérica es claramente un espacio geopolítico y geoeconómico inventado por Brasil. Fue el presidente Fernando Henrique Cardoso quien convocó, en 2000, la primera Cumbre Sudamericana y, en 1994, Fernando Collor de Mello lanzó la idea de crear el ALCAS, un acuerdo de libre comercio sudamericano basado en la convergencia entre CAN y MERCOSUR.

La UNASUR, promovida por Brasil –cuyas inversiones externas se concentran en Sudamérica–, tiene desde 2008 un tratado, un estatuto de organismo internacional y unas instituciones comunes (consejo, secretaría general en Quito, Consejo de defensa sudamericano, Parlamento en Cochabamba). Los múltiples objetivos de UNASUR<sup>4</sup>, desde la integración física y la cooperación energética al diálogo político, la cohesión social y el trato de las asimetrías, lo convierten en un “paraguas” de la integración sudamericana basada en los dos ejes CAN y MERCOSUR. Así, los proyectos energéticos e infraestructura (Nerys Fernández, 2010: 207-245), financiados por la

4 Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), Brasilia, 23 de mayo de 2008.

Corporación Andina de Fomento (CAF) y el poderoso Banco Nacional de Desarrollo (BNDES) de Brasil, que dispone de más fondos que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), crearán las condiciones para conformar, a largo plazo, un espacio económico integrado.

El tratado constitutivo de UNASUR no incluye el libre comercio, sino que se limita a la concertación y proyectos conjuntos de infraestructura y desarrollo. UNASUR representa un proyecto geopolítico dirigido hacia la creación de un espacio autónomo sudamericano bajo el liderazgo de Brasil. Una cuestión clave será si convergen o no la CAN y el MERCOSUR en la UNASUR. Aunque ambos bloques subregionales siguen funcionando, siendo la CAN la más debilitada, su escaso dinamismo en los últimos años, el tamaño limitado de los mercados internos, otros compromisos bilaterales y externos y la falta de un motor de la integración han acelerado su declive. Desde la perspectiva del Itamaraty, constituyen las dos plataformas para conformar, en el futuro, el ALCAS propuesto en los años noventa en Brasil.



## 5

# Balance y perspectivas de integración

El panorama de la integración latinoamericana sigue siendo complejo, confuso y fragmentado. Todavía no se perfila un proceso regional de concertación que podría sustituir un sistema interamericano más debilitado, pero que sigue disponiendo de las instituciones más consolidadas del continente. Aunque la división norte-sur es ahora más evidente, a pesar de las interdependencias no se ha perfilado ningún proyecto político norteamericano y la UNASUR se encuentra todavía en una fase inicial y se solapa con otras iniciativas.

Las contradicciones, así como diferentes objetivos y participantes no permiten todavía dibujar un nuevo escenario de integración, sino que se mantiene la fragmentación. Sin embargo, el liderazgo de Brasil y la dimensión Asia-Pacífico han modificado los tradicionales esquemas de integración que giraron en torno a los dos polos EE UU y UE. El menor peso de los tradicionales socios de América Latina a raíz de la crisis abrió nuevos espacios de concertación y cooperación regional, pero creó también nuevas dependencias (de la exportación de materia prima y de China) que amenazan la estabilidad económica de la región y con ello también su creciente autonomía y autoconfianza.

Pese a sus defectos y límites, la integración ha sido una constante en la historia latinoamericana y, particularmente, en su última etapa desde el retorno a la democracia. Aunque en la mayoría de los procesos la integración económica apenas ha superado la liberalización comercial, sus beneficios culturales, políticos y sociales son evidentes. En primer lugar, las cláusulas democráticas en el Grupo de Río, el MERCOSUR o la Carta Democrática Interamericana afirman no solo el compromiso colectivo con la democracia, sino también que han servido de vacuna ante tentaciones autoritarias

y, últimamente, como “instrumentos antigolpes” en el caso de Venezuela (2002), Honduras (2009) o Ecuador (2010).

En segundo lugar, el proceso de integración y concertación también ha sido un garante de paz. Así, los mecanismos de resolución de controversias en el seno de la OEA, pero también en el Grupo de Río, MERCOSUR y UNASUR impidieron un retorno a los conflictos interestatales y solucionaron diversas crisis diplomáticas (entre ellas la disputa de 2008 entre Colombia y Ecuador sobre la operación militar extraterritorial contra las FARC) y políticas (por ejemplo, ante la amenaza de un conflicto armado en 2006 en Bolivia). Asimismo, el Consejo de Seguridad Sudamericano y otras iniciativas subregionales y bilaterales similares, así como las conferencias hemisféricas entre los ministros de Defensa promueven una cooperación militar que contribuye a superar los recelos históricos (por ejemplo, entre Argentina, Brasil y Chile durante las dictaduras militares).

Asimismo, las multilaterales y la concentración de las inversiones de Brasil en los países sudamericanos demuestran también una mayor interdependencia económica que, a largo plazo, se traducirá en mayores niveles de comercio intrabloque. La misma tendencia se percibe en el ámbito de las infraestructuras, donde se han formulado, sobre todo en el marco de UNASUR, numerosos proyectos para mejorar la todavía limitada integración física entre los países sudamericanos. No obstante, siguen existiendo grandes asimetrías y uno de los riesgos de la integración económica son las desventajas para la pequeña y mediana empresa frente a los grandes. En este sentido, también han surgido nuevos riesgos como, por ejemplo, el de una posición hegemónica de Brasil, el país más industrializado con el mayor número de empresas multinacionales de América Latina.

Por otra parte, casi todos los proyectos de integración latinoamericanos incluyen una dimensión ciudadana. Así, el MERCOSUR y la CAN, respectivamente, han creado un pasaporte común y están armonizando las legislaciones nacionales en el ámbito de la migración y el trabajo. Para los ciudadanos, la enseñanza del castellano en Brasil y del portugués en Argentina es otro beneficio visible de la integración, al igual que una paulatina armonización y mayores niveles de intercambio en otros espacios (Administración local, políticas sociales, medio ambiente, etc.). La creación del canal de televisión alternativo Telesur en el que participan Argentina, Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela es otro efecto de la integración que tiene un impacto más allá de la diplomacia y la economía. También los parlamentos regionales reflejan el deseo de incorporar una dimensión ciudadana en los proyectos en curso. Aún así, la integración latinoamericana sigue siendo un proceso “presidencial” poco transparente que tiene que acercarse más a los ciudadanos, abriendo espacios de debate y controversias.

En este sentido, llama la atención que América Latina es una región menos heterogénea que Europa en cuanto al idioma, cultura e identidad, pero que ha avanzado menos en términos de integración real. A diferencia de Europa, el carácter defensivo de la integración, el nacionalismo y la defensa de la soberanía, la posición hegemónica de EE UU, la exportación de productos similares y la falta de un fuerte motivo para la integración siguen siendo los principales obstáculos a la integración regional. Sin embargo, el declive del sistema interamericano, el fracaso del ALCA, un menor interés de EE UU y una política proactiva de Brasil abren nuevas perspectivas favorables al regionalismo latinoamericano que, a largo plazo, podría incluso ocupar el tradicional espacio de la OEA. Asimismo, ante el liderazgo de Brasil, MERCOSUR y UNASUR seguirán avanzando, al igual que la tendencia hacia una mayor conexión entre los países centroamericanos y México con EE UU.

La integración es una utopía y un imaginario que se construye en base a ideas y consensos. En este sentido, pese a todas las imperfecciones del proceso de integración, América Latina ofrece otro ejemplo de que la cooperación y concertación entre Estados es una fuerza transformadora a favor de la paz, la democracia y el desarrollo. En este sentido, la proliferación de iniciativas de integración refleja un contexto regional muy diferente al de los años noventa. La división norte-sur ha conducido a dos realidades: una Norteamérica de mayores interdependencias claramente ligada a EE UU y una Sudamérica más próspera con altas tasas de crecimiento y nuevas dependencias (de China y Brasil).

A medio y largo plazo, la consolidación de la división geopolítica y geoeconómica entre Norteamérica y Sudamérica podría conducir no solo al declive del sistema interamericano, sino también a la desarticulación del regionalismo latinoamericano que renació con la CELAC. La división norte-sur, las fragilidades institucionales y las fragmentaciones internas ponen serias dudas ante la realización del sueño bolivariano de una América Latina unida frente a EE UU (y Canadá) con la CELAC como gran paraguas político de todas las iniciativas de integración.

En todo caso, la “tercera ola” de la integración latinoamericana que condujo a nuevos esquemas sociopolíticos de integración como el ALBA-TCP, la CELAC o la UNASUR reflejan las transformaciones positivas que ha experimentado la región, una mayor autonomía de EE UU y la UE (incluyendo España), así como el compromiso con la transformación social y la superación de las asimetrías tanto dentro como entre los países. En este sentido, el nuevo auge de la integración latinoamericana no es más de lo mismo, sino que acontece bajo condiciones muy diferentes a las de los años ochenta. Si en aquel entonces la crisis financiera afectó a América Latina, su actual epicentro se encuentra en EE UU y la UE, lo cual, junto con el ascenso de Brasil, abre una nueva perspectiva de una mayor independencia de la región de tradicionales socios y potencias.

## Referencias

Altmann, J. (2010): *La alianza bolivariana para los pueblos de nuestra América*. En: *Foreign Policy latinoamérica* 10:3, México D.F., pp. 32-39.

Altmann, J. y Rojas Aravena, F. (eds.) (2009): *América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia?* Madrid, FLACSO/Fundación Carolina/Ministerio de Cultura de Ecuador.

Del Arenal, C. (2005): *Las cumbres iberoamericanas, 1991-2005: logros y desafíos*, Fundación Carolina, Siglo XXI, Madrid.

Cardona, D. (2005): “¿Tiene futuro la comunidad sudamericana de naciones?”, *Foreign Affairs* en español, vol. 5, Nº 5, pp. 84-92.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2011): *Inserción internacional de América Latina y el Caribe 2010-2011*, Santiago de Chile.

Cienfuegos, M. y Sanahuja J.A. (eds.) (2010): *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del sur*, Barcelona, CIDOB, Ediciones Bellaterra.

Fortuna Biato, M. (2009): *La política exterior de Brasil: ¿integrar o despegar?* En: *Política exterior* 131, Madrid, septiembre-octubre.

Gratius, S. (2012): “Is Germany still a European power?” FRIDE Policy Brief 115, Madrid.

Gratius, S. (2011): “El triángulo Atlántico: arquitecturas multilaterales y reajuste de poder entre nuevas y viejas potencias”. En: *Pensamiento Iberoamericano* 8:1, Madrid.

Gratius, S. (2008/9): “Brasil emerge como potencia regional y global”. En: *Quórum – Revista Iberoamericana – Universidad de Alcalá*, pp. 135-149.

Gratius, S. (ed.) (2007): *Mercosur y Nafta: instituciones y mecanismos de decisión en procesos de integración asimétricos*. Editorial Vervuert (Iberoamericana), Madrid.

Hettne, B. (2005): "Beyond the 'new' regionalism", *New Political Economy* vol. 10, No. 4.

Hornbeck, J.F. (2010): *U.S. Latin American Trade: Recent Trends and Policy Issues*. Congressional Research Service, Washington, 25 June 2010.

Legler T. (2010): "Gobernanza regional: el vínculo multilateral". En: *Foreign Affairs Latinoamérica* 10:3, México D.F.

Malamud, C. (2009): "La crisis de la integración se juega en casa". En: *Nueva sociedad*, 219 (enero/febrero).

Nerys Fernández, W. (2010): *La integración física y la viabilidad de IIRSA*. En: Cienfuegos M. y Sanahuja, J.A. (eds.), *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*, CIDOB, Ediciones Bellaterra.

Oyarzún Serrano, L. (2010): *El papel de la UNASUR*. En: *Foreign affairs latinoamerica* 10:3, México D.F., pp. 39-45.

Pastor, R. (2001): *Towards the north american community: lessons from the old world for the new*. Institute for International Economics, Washington D.C.

Rojas Aravena, F. (2010): "La comunidad de Estados latinoamericanos y caribeños". En: *Foreign Affairs Latinoamérica* 10:3, México D.F.

Sanahuja, J.A. (2012): "Post-liberal regionalism in south america: the case of UNASUR". EUI Working Paper 05, European University Institute (EUI), Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florencia.

Sanahuja, J.A. (2007): "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas", *Pensamiento iberoamericano (new era)*, special issue "La nueva agenda de desarrollo en América Latina", no. 0, February, pp. 75-106.

Serbín, A. (2010): "De despertares y anarquías: de la concertación regional". En: *Foreign affairs Latinoamérica* 10:3, México D.F.

Shifter, M. (2012): *The shifting landscape of latin american regionalism*. En: *Current history*, Washington D.C.

Söderbaum, F. y Stalgren P. (eds.) (2010): *The European Union and the global south*, Lynne Rienner, Boulder/London.



## Documentos de debate publicados

- 1/2009. Una propuesta para la elección del Gobierno Europeo. Antonio Estella
- 2/2009. Inclusión y diversidad: ¿repensar la democracia? Wolfgang Merkel
- 3/2009. El Estado Dinamizador antes y después de la crisis económica.  
Carlos Mulas-Granados
- 4/2009. Programa para una política progresista: nota para el debate. Philip Pettit
- 5/2009. Liderando la Tercera Revolución Industrial y una nueva visión social para el mundo.  
Jeremy Rifkin
- 6/2009. Prioridades económicas de Europa, 2010-2015. André Sapir
- 7/2009. La crisis económica global: temas para la agenda del G-20. Joseph E. Stiglitz
- 8/2009. Global Progress: un paso decisivo para establecer una agenda progresista internacional para el siglo XXI. Matt Browne, Carmen de Paz, Carlos Mulas-Granados
- 9/2009. An EU “Fit for Purpose” in the Global Era. Una UE adaptada a la nueva era global.  
Loukas Tsoukalis, Olaf Cramme, Roger Liddle
- 10/2010. La estrategia 2020: del crecimiento y la competitividad a la prosperidad y la sostenibilidad.  
Antonio Estella y Maite de Sola
- 11/2010. La renovación liberal de la socialdemocracia. Daniel Innerarity
- 12/2010. La producción y el empleo en los sectores españoles durante los ciclos económicos recientes. Simón Sosvilla Rivero
- 13/2010. El modelo danés: un éxito en Europa. Mogens Lykketoft
- 14/2010. ¿Qué valor añade España a África subsahariana?: estrategia y presencia de España en la región. José Manuel Albares
- 15/2010. La Alianza de Civilizaciones: una agenda internacional innovadora. La dimensión local y su potencial en África. Juana López Pagán
- 16/2010. La crisis económica mundial en África subsahariana: consecuencias y opciones políticas para las fuerzas progresistas. Manuel de la Rocha Vázquez
- 17/2010. Microfinanzas, microcréditos y género en Senegal. Josefa Calero Serrano
- 18/2010. El debate sobre la Estrategia Española de Seguridad.  
Antonio Estella, Aida Torres y Alicia Cebada
- 19/2010. Biocombustibles líquidos: situación actual y oportunidades de futuro para España.  
Ricardo Guerrero, Gustavo Marrero, José M. Martínez-Duart y Luis A. Puch
- 20/2010. Conferencia African Progress. El papel y el futuro de las políticas progresistas en África subsahariana. Carmen de Paz y Guillermo Moreno
- 1/2011. Nuevas ideas para la regulación del sistema financiero internacional. Propuestas de reforma en el marco del G-20. Rafael Fernández y Antonio Estella
- 2/2011. El enmarcado socialdemócrata de la inmigración en España. David H. Corrochano
- 3/2011. La política de la inmigración en España desde la crítica y el análisis progresista.  
Héctor Cebolla Boado
- 4/2011. Ideas para las ciudades inteligentes del futuro. Johannes von Stritzky y Casilda Cabrerizo
- 5/2011. *Product space*: ¿qué nos dice sobre las oportunidades de crecimiento y transformación estructural de África subsahariana? Arnelyn Abdon y Jesús Felipe
- 6/2011. El poder del discurso. Un análisis de la comunicación de los valores progresistas en España.  
Coordinador: Luis Arroyo
- 7/2011. La rehabilitación: una oportunidad para la reconversión del sector de la edificación. César Pavón, Casilda Cabrerizo, Reyes Maroto
- 8/2011. Ideas para superar el fracaso escolar en España: análisis y propuestas de futuro.  
Álvaro Choi y Jorge Calero

## Documentos de trabajo publicados

- 1/2009. ¿Cómo votan los españoles en las elecciones europeas?  
Antonio Estella y Ksenija Pavlovic
- 2/2009. ¿Por qué es necesario limitar las retribuciones de los ejecutivos? Recomendaciones para el caso de España. Carlos Mulas-Granados y Gustavo Nombela
- 3/2009. El Tratado de Lisboa. Valores progresistas, gobernanza económica y presidencia española de la Unión Europea. Daniel Sarmiento
- 4/2010. Por la diversidad, contra la discriminación. La igualdad de trato en España: hechos, garantías, perspectivas. Fernando Rey Martínez y David Giménez Glück (coordinadores)
- 5/2010. Los actuales retos y la nueva agenda de la socialdemocracia. Ludolfo Paramio, Irene Ramos Vielba, José Andrés Torres Mora e Ignacio Urquizu
- 6/2010. Participación ciudadana en el ámbito municipal. Reflexiones teórico-empíricas y prácticas participativas. Eva Campos
- 7/2010. La nueva agenda social: reforma de las políticas activas de empleo. Asunción Candela, Carlos Mulas-Granados, Gustavo Nombela
- 8/2010. Ideas para la creación de "ATILA" (Área Transatlántica de Integración para la Libertad Ampliada). Antonio Estella, Alicia Cebada, Claudia Martínez
- 1/2011. Mujer y economía sostenible: balance y perspectivas. Reyes Maroto, Asunción Candela y Carlos Mulas-Granados
- 2/2011. *Cloud computing*: retos y oportunidades. David Cierco y Johannes von Stritzky
- 3/2011. Gobierno abierto: alcance e implicaciones. Ana Corojan y Eva Campos
- 4/2011. Avances del gobierno económico en la Unión Europea. Antonio Estella, Claudia Martínez y Rafael Fernández
- 1/2012. La biomasa en España: una fuente de energía renovable con gran futuro. Emilio Cerdá Terda

## Documentos de análisis político publicados

- 1/2011. La España de Rajoy y Cameron
- 2/2011. Ciudades inteligentes: un modelo para Madrid
- 3/2001. Cara a cara en economía: las debilidades del PP y las fortalezas del PSOE



## Informes publicados

Nuevas ideas para mejorar el funcionamiento de los mercados financieros y la economía mundial  
Decálogo de reformas para responder a una crisis sistémica  
(Diciembre de 2008)

La producción de los pequeños agricultores y la reducción de la pobreza  
Principios para un mecanismo de coordinación financiera (MCF) de apoyo a los pequeños agricultores  
(Enero de 2009)

Un nuevo modelo energético para España  
Recomendaciones para un futuro sostenible  
(Mayo de 2009)

Ideas para una nueva economía  
Hacia una España más sostenible en 2025  
(Enero de 2010)

Impuestos para frenar la especulación  
Propuestas para el G-20  
(Mayo de 2010)

La reforma de las pensiones  
¿Cómo va a beneficiar a la sociedad española?  
(Febrero de 2011)

Los empleos verdes en la Comunidad de Madrid  
Posibilidades de futuro  
(Marzo de 2011)

La contribución de la inmigración a la economía española  
Evidencias y perspectivas de futuro  
(Mayo de 2011)

Ideas sobre África  
Desarrollo económico, seguridad alimentaria, salud humana y cooperación española al desarrollo  
(Junio de 2011)

El reto de la obesidad infantil  
La necesidad de una respuesta colectiva  
(Julio de 2011)







Susanne Gratius

**EL AUGE DEL REGIONALISMO LATINOAMERICANO:  
¿MÁS DE LO MISMO?**