

FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 19 • NÚMERO 1

ENERO-MARZO 2019

Las pautas del regionalismo en Latinoamérica

Cita recomendada:

Caldentey del Pozo, Pedro, (2019) "Las pautas del regionalismo en Latinoamérica", *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 19: Núm. 1, pp. 67-73. Disponible en: www.fal.itam.mx

Las pautas del regionalismo en Latinoamérica

✎ *Pedro Caldentey del Pozo*

Desde la mitad del siglo xx, el regionalismo ha sido una variable clave en las estrategias de desarrollo de Latinoamérica, con la aparición de los primeros acuerdos y tratados de libre comercio en torno a la actual Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) o a los procesos de integración en Centroamérica y los países andinos. También fue crucial en las propuestas de desarrollo durante el ajuste estructural, aunque su enfoque era diferente y se evadía el viejo regionalismo mediante la apuesta por la apertura y la liberalización. En la década de 1990 y la siguiente, el regionalismo estuvo condicionado y subordinado a la expansión del multilateralismo y de la globalización. En ese contexto, el papel de los acuerdos regionales de libre comercio o de integración era el de ser aceleradores del multilateralismo o potenciadores de las posiciones mundiales de algunos bloques.

Este enfoque y la evolución del regionalismo en Latinoamérica dieron lugar al conocido diagrama del profesor Jagdish Bhagwati de la Universidad de Columbia con el “plátón de espaguetis” de los acuerdos comerciales y de integración. Se trata de una gráfica que evoca una notable sensación de desorden, pero está respaldada por el concepto anglosajón del regionalismo abierto, que otorga sentido y coherencia al lío de los acuerdos mediante una visión laxa de su naturaleza. Por cierto, este concepto no coincide exactamente con la propuesta de regionalismo abierto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la década de 1990.

El regionalismo abierto anglosajón mezcló acuerdos de naturaleza muy diferente sin marcar las diferencias que existen entre tratados de libre comercio, procesos de integración regional o pactos de cooperación, colaboración o complementariedad. En este enfoque se traslucía una desconfianza hacia la categoría de los procesos tradicionales de integración, como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Sur (Mercosur) o la Comunidad del Caribe (Caricom), que los ignora o trata como riesgos o accidentes en el análisis del regionalismo latinoamericano (muy evidente en *Integración regional y desarrollo* de Maurice Schiff y Alan Winters, 2003).

PEDRO CALDENTEY DEL POZO es Director del Departamento de Economía de la Universidad Loyola Andalucía. Sígalo en Twitter en @PedroCaldentey.

LA CRISIS DEL REGIONALISMO

Este panorama ha cambiado notablemente durante la segunda década del siglo XXI, por los efectos de la Gran Recesión. El entorno multilateral está en crisis y abandonado por sus defensores habituales, que se muestran sorprendidos por el saldo poco favorable de la globalización y la ven con la sospecha del trilema de Dani Rodrik.

En ese marco, el regionalismo se enfrenta también a una crisis que cuestiona su vigencia a partir de ciertas tensiones, como, en primer lugar, las pulsiones neoproteccionistas de países tan determinantes como Estados Unidos y la amenaza de guerras comerciales, pero también por la caída de los grandes tratados comerciales (el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica y la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión), que tantas expectativas despertaron hace unos años y que, en todo caso, tenían más el objetivo de defenderse en los mercados frente a la competencia de las economías emergentes que el de acelerar el multilateralismo. Aun así, han sido víctimas de las tensiones proteccionistas.

Las críticas a la vigencia del regionalismo se centran en consideraciones sobre la falta de voluntad de los países latinoamericanos.

A lo anterior hay que sumar la propia crisis del regionalismo en Latinoamérica, donde se ha producido un cambio radical de líderes y de expectativas. Finalmente, la crisis de la Unión Europea manifestada en el euro, los migrantes del Norte de África y África Subsahariana y el *brexit* es también parte de este escenario.

Probablemente, de este conjunto de factores se concluye que pasó el momento de los acuerdos de libre comercio. Una cosa es evitar el retorno perjudicial del neoproteccionismo, y otra negar que quizá llegó la hora de que los tratados de libre comercio pasen a la retaguardia de los instrumentos de política económica tras 30 años de protagonismo.

La sensación de crisis en el regionalismo latinoamericano no es nueva. Si se observa su evolución desde la década de 1950, sus ciclos son muy visibles: la oscilación entre periodos de bonanza política y periodos de crisis y pérdida de legitimidad. Los altibajos del regionalismo en Latinoamérica han dado lugar a iniciativas que persisten. Además de la vieja ALADI, surgieron el Mercado Común Centroamericano (luego SICA) desde la década de 1960, la CAN, el Caricom en la de 1970 y el Mercosur ya en la de 1990. Fueron iniciativas de integración tradicional porque quisieron establecer uniones aduaneras con políticas sectoriales de apoyo que se han ampliado más allá de lo económico a los asuntos de seguridad, prevención de desastres o políticas de cohesión o inclusión social. En la década de 1990 surgieron varias propuestas de regionalismo que se limitaban al libre comercio (el Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte). Después, los tratados de libre comercio proliferaron como en el resto del mundo.

Entonces, en 2005, durante la Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata, los países latinoamericanos (la Argentina de Néstor Kirchner, el Brasil de Luiz

Inácio *Lula* da Silva y la Venezuela de Hugo Chávez) dieron el portazo definitivo al ALCA. A esto siguió la ola del regionalismo posliberal que se inició con la creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), y formó también la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que es hoy la entidad interlocutora de la Unión Europea en las relaciones bilaterales. Las novedades conceptuales y políticas que proponía este regionalismo posliberal produjeron una sensación de auge en la integración que ha durado varios años y que fue recibida con expectación por parte de la academia.

Tras los cambios políticos de los últimos años, esos procesos han decaído, y la Alianza del Pacífico se ha convertido en la única excepción a la falta de confianza en la viabilidad de la integración en Latinoamérica, gracias a su interés por evitar viejos errores y a su condición revocatoria del regionalismo tradicional y posliberal. Las críticas a la vigencia del regionalismo se centran en consideraciones sobre la falta de voluntad de los países latinoamericanos, la ineficacia de la institucionalidad y del marco legal de los procesos o sobre la incapacidad de las iniciativas para generar efectos o avances tangibles en beneficio de los ciudadanos.

LAS PAUTAS DEL REGIONALISMO LATINOAMERICANO

Como decíamos, la alternancia de fases de apogeo y derrumbe forma un ciclo que se repite desde la década de 1960. Hay una pauta en la evolución del regionalismo y la integración regional en Latinoamérica que se caracteriza por un periodo inicial de creación que dura entre 5 y 10 años (o dos legislaturas). Es una fase caracterizada por intensa actividad y notable entusiasmo político y normativo, y despierta interés político tanto interno como externo. A esta fase le sucede una de mengua del interés, en la que se resta valor estratégico a los procesos y se les critica por su retórica, ineficacia y sesgos ideológicos.

Algunos procesos reinician nuevos periodos de protagonismo político cuando se reestructuran (por ejemplo, la CAN y el SICA). Pero, en general, al terminar la fase de crisis quedan desplazados por nuevas iniciativas de ámbito, naturaleza y composición diferente (por ejemplo, el ALBA, la Unasur, la CELAC o ahora la Alianza del Pacífico).

Viene a continuación la tercera fase, de inercia y olvido, porque los proyectos no se clausuran ni se cierran y engruesan la lista de organismos inertes de diferente origen, naturaleza y estado, que desprestigian la integración latinoamericana pese a la relevancia de algunas de las funciones que mantienen. Estas pautas no son casuales, sino que responden a fenómenos de interés que deben ser analizados y categorizados. Conocer esos ciclos ayudaría a prevenirlos o evitarlos. Por tanto, es necesario preguntarse cuáles son las pruebas de que haya unas pautas generales y qué categorías explican la evolución inestable del regionalismo latinoamericano. ¿Se trata de factores externos o internos? Parece obvio que los ciclos económicos y políticos latinoamericanos condicionan este fenómeno.

El análisis de este esquema ayuda a responder a preguntas como si la Alianza del Pacífico, hoy celebrada por sus innovaciones, repetirá o no el ciclo. Si lo hace, languidecerá en no mucho más de 5 años. Puede servir también para dilucidar si tiene sentido mantener los proyectos que han entrado en la fase de inercia u olvido, si es mejor clausurarlos para no condicionar futuras propuestas o si hay que recuperar el debate de la convergencia de los regionalismos latinoamericanos para ordenar el mapa de iniciativas y acuerdos. En un trabajo en curso, hemos identificado cinco factores.

Presidencialismo de los sistemas políticos

El primer factor es el presidencialismo de los sistemas políticos latinoamericanos, a diferencia de las democracias parlamentarias y los sistemas de partidos. La dinámica política de liderazgo de un grupo de presidentes explica el impulso original de las iniciativas regionales y su protagonismo inicial no solo dentro de los países miembros, sino en el entorno de los socios de la región. Son proyectos que tienen una naturaleza política más presidencial que partidista. Difícilmente surgen de consensos nacionales o movimientos sociales. El análisis de la secuencia y regularidad de las cumbres presidenciales revela cómo funciona esta variable, según ha señalado Andrés Malamud.

Voluntad política y gestión de los intereses

El segundo factor es el de la voluntad política y la gestión de los intereses, un aspecto que reúne varias cuestiones. Se aduce con frecuencia que el problema de la integración latinoamericana es que los gobernantes no tienen la voluntad política de integrarse. La afirmación no carece de fundamento, pero es también un diagnóstico con el que no se puede trabajar y que no lleva a nada por mucho que se repita. Se basa en la idea de que la integración no funciona porque no sirve, cuando quizá la respuesta más atinada sea que no sirve porque no funciona. Es decir, no se trataría tanto de un problema de voluntad como de eficacia o de exceso de expectativas ligadas, por ejemplo, a una definición superficial de los intereses específicos de cada país en la integración. Si los intereses no están bien definidos, es difícil organizarse para defenderlos.

Otra dimensión escondida tras el argumento de la voluntad política es la jurídico-institucional. El desmontaje del argumento de la voluntad política lleva a variables como la existencia o no de intereses explícitos y formulados, la generación de consensos sobre los intereses de un país en la integración o la capacidad de las instituciones nacionales para defender sus intereses en el marco de órganos e instituciones regionales. El procedimiento de la integración, los modelos de ejecución de las decisiones o los acuerdos adoptados son condicionantes principales de las pautas del regionalismo. La combinación de las expectativas que generan las pautas en su primera fase con la ineficacia de los procesos para ofrecer resultados tangibles es muy dañina para las iniciativas regionales.

Si los intereses no están bien definidos, es difícil organizarse para defenderlos.

Alternancia de ciclos de derecha e izquierda

El tercer factor es el ideológico y entronca con otras pautas de las sociedades latinoamericanas. La alternancia de ciclos de derecha e izquierda y la posición tradicional de los partidos de una y otra tendencia ante el regionalismo es una pauta en sí misma. Los nuevos gobiernos latinoamericanos, por ejemplo, más inclinados a la centroderecha o la derecha, tienen inicialmente una posición más favorable a los acuerdos de libre comercio y recelan de los regionalismos posliberales. Los gobiernos de izquierda que promovieron Unasur o ALBA han sido remplazados en Argentina, Brasil, Chile, Perú y otros países, lo que es clave para entender sus problemas actuales y su posible decadencia. Asociado al factor ideológico se encuentra el efecto de hegemón externo federador y disgregador que ha postulado José Antonio Sanahuja en la integración latinoamericana y que ejercería en ocasiones la Unión Europea y con frecuencia Estados Unidos.

Regionalidad

El cuarto factor condicionante de las pautas del regionalismo es la regionalidad o identidad común que forma el sustrato de la integración o acuerdo regional. El discurso de origen bolivariano de la unidad latinoamericana ha proporcionado una fuerza notable a la integración y es una fuerza que mantiene vivo ese anhelo o la motivación persistente de integrarse que menciona Miriam Saraiva. Sin embargo, no es una fuerza suficiente para que la persistencia se transforme en eficacia. Si tratamos de ir más allá del concepto genérico de región con identidad común, parece evidente que Latinoamérica, o mejor sus comarcas, tienen cierta identidad que les otorga una serie de rasgos y actitudes comunes en los que se basaría su regionalidad, su condición de región. Los avances de los países latinoamericanos han hecho aportaciones imperfectas o parciales a la constitución de su naturaleza de región que pretende actuar como tal entre sí y con el resto del mundo.

Insuficiente interdependencia

El quinto factor se relaciona con el anterior, pero es más preciso y tiene que ver con la dimensión económica de los procesos. Lo podemos definir como la insuficiente interdependencia de las regiones que pasan por procesos de integración. Una variable que ayuda a acotar este factor es el comercio, que ha sido variable de uso común en el análisis de los avances del regionalismo latinoamericano. La naturaleza multidimensional de las iniciativas recientes del regionalismo posliberal otorgó un papel secundario a la integración comercial pero, como ha señalado Detlef Nolte, es fácil justificar su valor como impulsor de la integración.

En un trabajo del Departamento de Economía de la Universidad Loyola Andalucía, analizamos varios índices de interdependencia económica propuestos por Philippe De Lombaerde, del Instituto de Estudios Comparados sobre Integración Regional de la Universidad de las Naciones Unidas, para medir el fundamento de algunos procesos o para dar pistas sobre su futuro. Los resultados confirman una

observación recurrente, que el SICA, la integración centroamericana, es la más relevante en Latinoamérica, por pequeño que sea el protagonismo mundial de sus países.

Uno de los datos que justifica esta afirmación es la interdependencia económica comparada, tanto si hablamos del indicador de comercio regional sobre el total, como si nos basamos en el índice de intensidad del comercio regional (que mide el peso del comercio entre los miembros del acuerdo, ponderado por el peso del comercio de la región sobre el comercio mundial) u otros índices de introversión o apertura. La interdependencia comercial entre los países del SICA confirma su relevancia y los datos transmiten señales de alarma sobre la escasa interdependencia de otros procesos, como la CAN, el Mercosur o la Alianza del Pacífico.

En las zonas de países pequeños, como el Caribe y Centroamérica, los factores que condicionan las pautas del regionalismo latinoamericano ejercen también esta influencia negativa en la continuidad y profundidad de los procesos. Pero su condición regional, interna y externamente, es de mayor intensidad, sin duda porque su reducido tamaño genera más incentivos para otorgarle al regionalismo una dimensión estratégica. Con los problemas conocidos en ambos procesos, los dos se acercan más al escenario de ser y actuar como espacio político y de comunidad regional. Lo suficiente para que sus procesos de integración mantengan su actividad institucional y cierta velocidad, pero que es insuficiente para ofrecer resultados y transformaciones tangibles que los legitimen y les concedan peso político.

En Sudamérica, la condición de región y su actuación como tal no es evidente y está más sujeta a las fluctuaciones de la pauta que proponemos. Cabe preguntarse si hay suficiente regionalidad ahí para que prosperen o eviten el esquema cíclico. Cabe también preguntarse si la orientación de esos procesos no debe ser la de fomentar la regionalidad. La pregunta siguiente sería en qué ámbitos o en qué dimensiones. El regionalismo posliberal o estratégico aporta opciones interesantes.

El debate nos remite al papel de la integración como herramienta del desarrollo. Por ejemplo, lleva a examinar la dependencia de los países sudamericanos de los mercados externos y las pobres cifras de su comercio regional. ¿No debería ser un punto destacado de la agenda la diversificación de mercados apostando por los vecinos en vez de centrarse en China, Estados Unidos o el Lejano Oriente?

Si estos factores que condicionan la pauta del regionalismo latinoamericano son correctos, sus iniciativas y procesos exigen invertir en crear regionalidad o interdependencia y no en pretender construir sobre ellas. Obligan a explicitar los intereses nacionales en torno a la integración con más precisión y debate interno, a generar capacidades institucionales para prevenir el efecto del sistema presidencialista en el desarrollo de los acuerdos o a legitimar el regionalismo con objetivos factibles y limitados y normas precisas.

REGIONALISMO LATINOAMERICANO Y LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea es un ejemplo de creación de regionalidad. En la narrativa europea, los fundamentos comunes de la integración tuvieron la paz como motivación y

se centraron en crear la comunidad del carbón y del acero y luego la unión aduanera. El conocido método expresa bien la frase de Robert Schuman: “Europa no se hará de una sola vez siguiendo un único plan general. Se constituirá mediante realizaciones concretas, las cuales crearán una solidaridad de hecho”.

Hay una variable que sumar a la crisis del regionalismo latinoamericano o a la propia crisis de la Unión Europea para valorar la relación entre Latinoamérica y la Unión Europea. Se trata del reciente e intenso rechazo al planteamiento de la

Es importante que las relaciones entre Latinoamérica y la Unión Europea se libren del esquema cíclico del regionalismo latinoamericano.

Unión como modelo de regionalismo para Latinoamérica. En ámbitos académicos y políticos se ha extendido el rechazo al eurocentrismo como sesgo metodológico negativo en el análisis y la comparación del regionalismo.

Aunque su intensidad está asociada a la propia crisis del regionalismo, es un sesgo ya aceptado en el análisis académico. Andrew Hurrell afirmó con rotun-

dad que “el estudio del regionalismo comparado se ha visto obstaculizado por las llamadas teorías del regionalismo, que resultaron ser poco más que la traducción de un conjunto particular de experiencias europeas a un lenguaje teórico más abstracto”.

Puede que este sesgo metodológico tuviera que ver con que el análisis comparado de los procesos latinoamericanos y europeos se desenfocó al centrarlo en las instituciones y no en el reparto y definición de las competencias; que se haya ocupado más en el funcionamiento y la composición de los parlamentos y consejos que en el análisis de la trastienda del Comité de Representantes Permanentes y la definición y defensa constantes de sus intereses nacionales.

En la pauta que se propone no se sugiere abandonar los procesos regionales latinoamericanos, sino ajustarlos a sus condicionantes. Seguramente induce a pensar en un intercambio de racionalidad en los objetivos por un pragmatismo en la ejecución. Pero dado el carácter instrumental de los acuerdos regionales, se refuerza el interés por despejar dudas sobre los modelos de desarrollo de la región. ¿En qué ayuda el regionalismo a combatir la desigualdad o a promover la inserción eficaz en las cadenas mundiales de valor o a promover la innovación o el buen gobierno? Ese podría ser el enfoque del debate. Sublimar o descartar radicalmente las aportaciones de la integración regional al desarrollo es parte del problema.

La promoción de la interdependencia o de la regionalidad latinoamericana podría ser un eje central de las relaciones con la Unión Europea, para que las virtudes de la acción conjunta, la promoción del regionalismo y la integración recuperen todo su sentido. Es importante que estas relaciones se libren del esquema cíclico del regionalismo latinoamericano. 