

Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas

Este artículo aborda el surgimiento y las características del “nuevo regionalismo” como estrategia de integración para promover el desarrollo y mejorar la inserción internacional de América Latina en un mundo globalizado. Desde comienzos de los noventa, la región ha adoptado el “regionalismo abierto” como una estrategia de desarrollo, con el objeto de mejorar su competitividad internacional, y mejorar la coordinación de políticas entre los miembros de los grupos regionales. Quince años más tarde, la integración regional ha alcanzado resultados significativos en materia de liberalización comercial, y comercio intrarregional, pero aún persisten barreras significativas, que perjudican los beneficios potenciales de una integración más profunda. El artículo también discute los beneficios y costes potenciales de la actual oleada de acuerdos “Sur-Norte” que varios países latinoamericanos están negociando con Estados Unidos y la Unión Europea, así como las perspectivas de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Palabras clave:

Integración regional, nuevo regionalismo, política exterior,
América Latina, Estados Unidos, Unión Europea

This article deals with the surge and features of “new regionalism” as strategy of integration to foster development and to improve the international position of Latin America in a globalized world. From the early nineties, the region has adopted “open regionalism” as an development strategy, in order to improve international competitiveness and to achieve better policy coordination among members of regional groupings. Fifteen years later, regional integration has achieved significant results in the realm of trade liberalization and intra-regional trade, but significant barriers still remains, harming the potential gains of a deeper integration. The article also discusses the potential benefits and costs of the current wave of “North-South” agreements that several Latin American countries are negotiating with the European Union and the United States, and the prospects of the South American Community of Nations.

Keywords:

Regional integration, new regionalism, foreign policy, Latin America, United States, European Union

El surgimiento del nuevo regionalismo latinoamericano

América Latina, que ya fue pionera en los procesos de integración regional en el periodo de expansión de posguerra, también ha sido un

partícipe activo de la nueva oleada de acuerdos regionales y de regionalismo económico y político de la posguerra fría. Aunque con distintos enfoques y opciones nacionales, se ha asentado la idea de que el regionalismo constituye una estrategia adecuada para mejorar la inserción

internacional de los países de la región; para incrementar la influencia en las organizaciones multilaterales o en las negociaciones comerciales; para promover una gestión más eficaz de las interdependencias regionales, y por todo ello, se ha configurado como un componente esencial de la agenda de desarrollo, particularmente apto para países de renta intermedia.

Ese consenso fue propiciado por distintos factores, y en particular, por el nuevo contexto internacional de la posguerra fría. Superados los condicionantes geopolíticos del mundo bipolar, el escenario estratégico pasó a estar dominado por la competencia de la “Tríada” y las dinámicas de la globalización, y el consiguiente riesgo de marginación de regiones que, como América latina, perdían importancia estratégica al desaparecer la dinámica de bloques. Esas percepciones fueron alentadas por acontecimientos más inmediatos. Entre ellos cabe destacar el estancamiento, a principios de los noventa, de las negociaciones comerciales de la “ronda Uruguay” del GATT, y, en relación con ello, el viraje estratégico de la política comercial de Estados Unidos, que lanzó en 1990 la “Iniciativa de las Américas” —precedente del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y del área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)—, que mostraba que ese país optaba por acuerdos regionales en América Latina, aunque sin abandonar la opción multilateral. Otro factor de gran relevancia fue la construcción del

mercado interior europeo, desde 1986, y la aparición de la Unión Europea en 1992. A la larga, el temor a una “Europa fortaleza” se mostró infundado, pero la profundización de la construcción europea motivó una amplia reflexión teórica y práctica, que tuvo cierto eco en América Latina, sobre los efectos dinámicos de la integración y su papel para promover la transformación productiva y la competitividad internacional. Ello proporcionaría buena parte de los fundamentos teóricos del llamado “nuevo regionalismo” (Robson 1993; 1998: 277). En esa reflexión destacan documentos tan relevantes como el “Libro Blanco” de 1985 y el “Plan Delors” sobre el mercado interior, el “Informe Cecchini” sobre “los costes de la no-Europa” de 1988, o el “Informe Monti” de 1996, que evaluó los efectos iniciales del Mercado Interior Europeo.

A la aparición del “nuevo regionalismo” latinoamericano también coadyuvaron factores endógenos. En el plano político, se basa en las dinámicas de concertación de la década anterior —Contadora, Esquipulas, Grupo de Río...—, lo que contribuyó a que los nuevos acuerdos se caracterizaran por una notable ampliación de la agenda respecto a las anteriores experiencias de integración, limitadas al ámbito económico. Aunque con desigual énfasis y resultados, el nuevo regionalismo latinoamericano de los noventa ha promovido la concertación de las políticas exteriores, la cooperación ambiental, cuestiones de seguri-

dad regional, y aspectos sociales, como la circulación de personas. Con todo ello, el “nuevo regionalismo” es un concepto más amplio y difuso que el de integración económica. Alude a las “cuatro libertades” clásicas de la integración económica, pero también a dinámicas políticas de concertación y cooperación, y a la construcción de instituciones y políticas de alcance regional en ámbitos muy variados.

En el plano económico, la aplicación de las políticas del “Consenso de Washington”, y en particular la liberalización comercial unilateral, suponían una notable reducción de los costes de la apertura entre socios, haciendo que la integración regional fuera más factible. De hecho, se optó por un modelo de “regionalismo abierto” caracterizado por bajos niveles de protección externa, que contribuirían a maximizar las ganancias de eficiencia y atenuar los posibles efectos discriminatorios de la integración para los no socios. El “Consenso de Washington” había rechazado el “viejo” regionalismo latinoamericano, al considerarlo como mera ampliación regional del proteccionismo, mostrando una clara preferencia por la liberalización comercial unilateral o en el marco multilateral. Sin embargo, en 1996 el “regionalismo abierto” se presentaba como parte de las reformas “de segunda generación” previstas por John Williamson (1998) en su “Consenso revisado” de 1996, y había sido asumido por instituciones como el Banco Mundial (Burki *et al.* 1998)

Por otra parte, el nuevo modelo de creci-

miento impulsado por las exportaciones (*export-led growth*) del “Consenso de Washington” también suponía mayor vulnerabilidad externa ante la volatilidad de la economía internacional, en particular la posible evolución adversa de las negociaciones comerciales externas. La viabilidad de ese nuevo modelo radicaba, en parte, en obtener acceso estable y seguro a los mercados de los países industrializados, haciendo frente a su proteccionismo. En ese contexto, la integración regional se configuraba como opción atractiva para promover la competitividad internacional de los países miembros, aumentar su peso negociador frente a los países industrializados, y, si esas negociaciones fallaban, por lo menos se contaría con un mercado regional ampliado. En otras palabras, en el “nuevo regionalismo” latinoamericano han tenido mucha importancia los condicionantes externos, y por ello, se trata de una estrategia de marcado carácter defensivo ante los riesgos de la globalización (Sanahuja 1998: 13-20; Ibáñez 2000). Según la Comisión Económica para América latina (CEPAL, 1994: 8), el “regionalismo abierto” podría definirse como “... *el proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración, como por otras políticas en un contexto de creciente apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en la*

medida de lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. Con todo, de no producirse ese escenario óptimo, el regionalismo abierto de todas maneras cumpliría una función importante, en este caso un mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extrarregionales”.

El “regionalismo abierto” y la agenda de desarrollo

Una formulación detallada de una estrategia de “regionalismo abierto” orientada a la mejora de la inserción internacional y desarrollo de la región fue planteada por CEPAL en 1994, en el marco de la propuesta más amplia de “transformación productiva con equidad”. Se trataría de conformar mercados regionales relativamente abiertos —aunque manteniendo un margen preferencial para los socios—, basados en una liberalización amplia en términos de sectores y de países, en la estabilidad macroeconómica, y con políticas activas y marcos reguladores que promovieran una “competitividad auténtica”, basada en la transformación productiva y la incorporación del progreso técnico, y no en una “falsa competitividad” derivada de los bajos costes laborales, la externalización de costes ambientales, o las bajas cargas fiscales. Como ha señalado Robson (1998: 278), en el “regionalismo abierto” siguen vigentes los objetivos clásicos de

la integración económica, definidos en términos de efectos estáticos —ganancias de bienestar derivadas de la creación de comercio, la mayor eficiencia derivada de la reestructuración productiva—, pero ya no son el objetivo principal. Se trataría, por el contrario, de alentar los efectos dinámicos derivados de la eliminación de costes de transacción y de otros costes administrativos. Ello exige modalidades de integración más profundas, que cubran la liberalización de los servicios y los capitales, la supresión de las barreras no arancelarias, y la eliminación, aunque fuera parcial, de barreras físicas, fiscales, y de otra índole, que obstaculizan la competencia y la libre circulación efectiva, ya que tienen importantes efectos en términos de costes y, por ende, en la competitividad (Burki *et al.*, 1998: 3-11; Banco Interamericano de Desarrollo 2002: 3). Estos efectos podrían lograrse incluso si la integración no conduce a un incremento importante del comercio intrarregional e intrafirma, por lo que éste, aun siendo un indicador importante, no tiene la misma relevancia que el pasado a la hora de evaluar el impacto de la integración.

Para alcanzar estos objetivos, la estrategia de CEPAL planteó diversas exigencias. Sin ánimo de exhaustividad, las más relevantes serían las siguientes: primero, los acuerdos deben contemplar una liberalización amplia, lo que implica eliminar las barreras arancelarias y, sobre todo, las no arancelarias y de otra índole en los ámbitos antes señalados. Ello no impide que existan excepciones limitadas y periodos

transitorios para sectores “sensibles”, especialmente allí donde existen asimetrías pronunciadas. Garantizar la libre circulación supone la adopción de reglas comunes en materia de origen, servicios, inversiones, salvaguardas, propiedad intelectual, o contratación pública. Segundo, aunque el regionalismo abierto se basa en bajos niveles de protección, es esencial que la apertura a terceros no impida la existencia de un componente preferencial regional, especialmente allí donde se desee promover economías de escala y otros efectos dinámicos de la integración. Para evitar la necesidad de contar con normas de origen muy estrictas, y que estas puedan obstaculizar la liberalización comercial, puede ser más eficiente la adopción de aranceles externos comunes, avanzando hacia uniones aduaneras. Tercero, debería existir una política de competencia que asegure mercados eficientes y transparentes; Cuarto, ha de establecerse una política comercial común —o, al menos, coordinada— ante terceros, para evitar que los múltiples compromisos adquiridos por los estados miembros generen un entramado de compromisos excesivamente complejos, e incluso contradictorios. Quinto, en aras de la estabilidad macroeconómica, debe darse una convergencia paulatina en este ámbito, en particular en lo referido a los equilibrios internos y externos, y la política fiscal y monetaria. Sexto, un proceso de integración que pretenda favorecer la incorporación de progreso técnico, la transformación productiva,

o la reducción de determinados costes u obstáculos no comerciales a la integración, requerirá políticas sectoriales en diversos ámbitos, como los transportes, la energía, o la innovación tecnológica, protagonizadas por actores públicos y privados. Sexto, puede ser necesario establecer instrumentos de distinta índole, incluyendo políticas activas, para reducir las asimetrías entre los socios y mejorar —o, por lo menos, no empeorar— la cohesión social y territorial. Finalmente, todo ello demandará un marco institucional y normativo que permita gobernar el proceso de manera eficaz, y democrática. Cada estadio de la integración plantea distintos requerimientos al respecto. Como sugiere la experiencia europea, y señaló CEPAL (1994: 19), una zona de libre comercio puede subsistir con modestas instituciones intergubernamentales, pero éstas no permiten sostener un esquema de integración más avanzado, que puede verse paralizado por acuerdos políticos no vinculantes o por la “regla de la unanimidad” propias del ínter gubernamentalismo, a la hora de armonizar normas, enfrentarse a distintas barreras no arancelarias, definir políticas comunes, y resolver las controversias. En estos casos se requiere que los Estados miembros atribuyan competencias a los órganos comunes, que éstos tengan la capacidad de generar un ordenamiento jurídico común, y que exista un órgano jurisdiccional eficaz. En otras palabras, de contar con un marco supranacional adecuado.

La necesidad de reforzar la dimensión política e institucional de la integración no responde únicamente a consideraciones de eficacia. También alude a la legitimidad democrática del proceso. Como se ha indicado, el nuevo regionalismo latinoamericano desborda el ámbito económico. Constituye una respuesta a las dinámicas de la globalización, y en particular, a la necesidad de asegurar la viabilidad de las políticas estatales mediante marcos de cooperación regional más estables y permanentes, por lo que se trata de un proceso de naturaleza esencialmente política. En cierta forma, puede ser concebido como un proceso de “reapropiación” y redefinición de la soberanía a escala regional, a través de la creación de entidades supranacionales basadas en una soberanía compartida o mancomunada. Esas instituciones también deberán tener carácter representativo y legitimidad democrática, lo que alude, entre otras cuestiones, a los parlamentos regionales, y a mecanismos institucionalizados de participación y consulta con la sociedad civil. El regionalismo constituiría, desde esta perspectiva, una estrategia para promover la gobernanza democrática de la globalización, tanto al interior de unos Estados que ven cómo ese proceso debilita sus capacidades de gobierno, como en el marco de las relaciones internacionales, a través de una cooperación interregional más intensa (Söderbaum y Shaw, 2003:13)

Obviamente, se trata de una agenda muy ambiciosa, pero no lo es tanto si se consideran los beneficios potenciales de la integración, y las elevadas expectativas que el “nuevo regionalismo” ha suscitado en América Latina en los últimos quince años. Sin embargo, muchos de esos beneficios no han podido materializarse debido a las dificultades que comporta una integración económica efectiva, unidas a la resistencia ofrecida por distintos intereses económicos, así como grupos políticos y sociales que se consideran perjudicados por el proceso. Finalmente, no hay que olvidar la cultura política de muchos países latinoamericanos, marcadamente nacionalista, que se resiste a aceptar marcos supranacionales y rechaza el concepto de soberanía compartida, y las ideas “postwestfalianas” de democracia y de participación social más allá del marco del Estado.

“Nuevo regionalismo” e integración latinoamericana: entre la crisis y la renovación

Percepciones y debates: entre el escepticismo y la expectativa

Quince años después, la integración regional parece seguir siendo un imperativo para el desarrollo y la inserción internacional de América Latina, si se atiende a las palabras del Presidente “Lula” da Silva en la II Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones,

celebrada en Cochabamba (Bolivia) en diciembre de 2006: *“Tenemos que integrarnos ya, porque no vamos a perder el siglo XXI. Ya perdimos la década de los ochenta, de los noventa, el siglo XX, y sabemos que lo que pase en este siglo va a depender de nuestras capacidades”*,¹ Algunas de las razones que han impulsado la integración desde 1990 siguen vigentes, o se han vuelto más perentorias. El panorama de las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio es probablemente más complejo e incierto que a principios de esa década, y el surgimiento de China o la India significa mayores exigencias en términos de transformación productiva y de competitividad para la región. De igual manera, la aceleración de la globalización y el carácter marcadamente multipolar del sistema internacional, que el 11-S y la “guerra global contra el terrorismo” han hecho más visibles, supone mayores demandas de gobernanza en el marco internacional y un fortalecimiento del sistema multilateral, para las que son necesarias regiones fuertes, con capacidad de actuar en esos ámbitos.

Sin embargo, la agenda se ha vuelto más compleja, debido al estancamiento del ALCA, a la proliferación de acuerdos bilaterales o plurilaterales y, en particular, a la importancia creciente de los acuerdos “Sur-Norte” con Estados Unidos y la Unión Europea, a la crisis de los esquemas de integración, como el Mercosur y la Comunidad Andina de naciones (CAN), y al

surgimiento de nuevas propuestas, como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), el Tratado Comercial de los Pueblos (TCP), o las nuevas iniciativas para la integración en materia de energía e infraestructura.

A lo largo de la región, esta realidad se ha traducido en percepciones y planteamiento muy dispares, y a menudo contradictorios, respecto a la integración regional y su futuro. En algunos sectores existen grandes expectativas sobre la CSN, o sobre otros proyectos con impronta “bolivariana”. También se afirma que a mediano plazo Mercosur puede superar su crisis y dotarse de instituciones de carácter supranacional y normas vinculantes; que reconstruirá la unión aduanera y avanzará hacia un verdadero mercado común, con políticas comunes; que establecerá mecanismos para afrontar asimetrías y promover la cohesión social y territorial; y que arrastrará a los países andinos, mediante distintas formas de vinculación, a la formación de un potente bloque económico y político sudamericano. Expresión de ello sería la adhesión de Venezuela a Mercosur, que supone el cambio más importante en las cartografías de la integración latinoamericana vigente en los últimos quince años.

Otros actores muestran una visión dominada por el escepticismo y la desesperanza². Esa percepción, más amplia, subraya la falta concreción de las propuestas de la CSN y las visibles diferencias entre Brasil y Venezuela respecto a este proyecto. También se resalta la

ruptura de la CAN, que se debate entre el ser y el no ser como resultado de los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos por parte de Perú, Colombia y Ecuador, el abandono de Venezuela, y las dudas de Bolivia tras el cambio de Gobierno de 2006. De igual manera se valora la crisis de Mercosur, cuya unión aduanera se ha ido deteriorando como resultado de medidas unilaterales que responden, a menudo, a la primacía de intereses domésticos, y a las convulsiones financieras que han afectado a la subregión. Al tiempo, se expresan dudas razonables sobre el verdadero interés de Brasil en ese grupo, y otros miembros, como Uruguay, se plantean la posibilidad de negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Finalmente, tanto el proyecto sudamericano, como el creciente “anclaje” de México y Centroamérica en un área económica de América del Norte parecen estar ahondando la fractura política y económica entre el norte y el sur de Latinoamérica, y a menudo se afirma que éste es un proceso irreversible³.

Que algunos esquemas estén en abierta crisis, y al mismo tiempo se planteen nuevos modelos y cartografías de la integración, puede ser interpretado como expresión de una “huída hacia delante” por parte de los gobiernos, incapaces de hacer frente a problemas bilaterales que están minando los esquemas de integración —sea el conflicto de las papeleras entre Uruguay y Argentina, las disputas por el suministro de gas entre Argentina y Chile, o la pugna

en torno a los activos de Petrobras entre Bolivia y Brasil—, o como una renovada muestra de que “América Latina, como región, ha vuelto a fracasar”, y la retórica integracionista, que no debe ser tomada en serio, vuelve a ser una mala tapadera de la realidad⁴.

Sin embargo, esta paradoja es sólo aparente. La crisis es real, pero también refleja un proceso de redefinición de los “mapas” y los “modelos” de integración que se relaciona directamente con cambios en el contexto internacional y regional, como la nueva estrategia de acuerdos bilaterales de Estados Unidos y la Unión Europea, y en particular con los procesos de cambio político que experimenta América Latina, y su visible “giro a la izquierda”. En el marco de este debate, a menudo muy polarizado ideológicamente, se ha planteado abiertamente el agotamiento del modelo de integración basado en el “regionalismo abierto”, y aparecen nuevos “ejes” de integración, como la energía, que están motivando importantes realineamientos estratégicos en la región.

Mercados, normas, instituciones y políticas: las luces y sombras de la integración

El balance de estos quince años de experiencia de la integración regional y del “nuevo regionalismo” es más complejo, y un examen de los diferentes esquemas subregionales, atendiendo a distintas variables, presenta tanto luces como sombras⁵. Lo mismo puede afirmarse de

la experiencia de integración “Sur-Norte” de México, que se examina más adelante.

En primer lugar, todos los esquemas han logrado establecer zonas de libre comercio muy amplias, aunque en algunos casos persisten importantes excepciones, como el azúcar y los automóviles en Mercosur, o algunos bienes agrícolas y en el rubro bebidas en Centroamérica. Sin embargo, en todos los grupos existen importantes trabas al comercio intrarregional derivadas de barreras no arancelarias. Tan sólo Centroamérica ha realizado algunos progresos en materia de armonización de normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias. En materia de libre circulación de servicios, Mercosur acordó una liberalización parcial en 1998, pero ha sido en 2005 cuando ha comenzado a aplicarse. Centroamérica y el área andina cuentan con normas comunes en este ámbito.

Los avances hacia uniones aduaneras son también desiguales. Centroamérica es el esquema más avanzado. En este último el arancel externo común (AEC) abarca el 96% de los bienes y hay un plan de acción ya aprobado para establecer el territorio aduanero común. No obstante, la normativa del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (CAFTA-RD) puede chocar con la eliminación del régimen de origen y provocar la ruptura del AEC en determinados rubros. CARICOM, por su parte, planea un mercado único para 2008, aunque las normas no se han incorporado al

ordenamiento jurídico nacional. En Mercosur, que técnicamente es una zona de libre comercio incompleta y una unión aduanera imperfecta, el AEC cubre el 85% de los bienes y se espera establecer el territorio aduanero común en 2008, pero se mantienen numerosos regímenes de excepción que “perforan” el AEC. La CAN ha llegado a establecer el AEC en el 60% de los bienes, pero hay reclamaciones constantes por violaciones al mismo, y después de varios retrasos, este grupo ha abandonado el objetivo de la unión aduanera para hacer posibles los acuerdos bilaterales de libre comercio de Colombia, Ecuador y Perú con Estados Unidos

Más rezagados se encuentran todos los grupos en materia de armonización macroeconómica, más allá de la que pueda haberse dado indirectamente a partir de la aplicación de las políticas más o menos ortodoxas del “Consenso de Washington”. La CAN, Mercosur y Centroamérica han fijado una serie de metas macroeconómicas, y estos dos últimos han acordado indicadores comunes, pero no existen programas de convergencia. Los acuerdos adoptados por Mercosur tras la crisis brasileña de 1998 para establecer lo que se denominó un “mini-Maastricht” y avanzar hacia la unión monetaria, se han encontrado con escollos como la crisis argentina y, sobre todo, la evidente falta de voluntad política al respecto.

En cuanto a las reglas sobre propiedad intelectual, inversiones, compras públicas, o

defensa comercial, la CAN es posiblemente el grupo más avanzado. El Mercosur ha adoptado una serie de protocolos, pero no se aplican; no hay normativa común sobre propiedad intelectual, ni consenso en lo relativo a normas de defensa comercial. En el Mercado Común del Caribe las normas comunes sólo se aplican en algunos países. En Centroamérica, la negociación del CAFTA-RD ha alentado la adopción de disciplinas comunes en esas áreas.

En materia de políticas sectoriales —con la salvedad, y sólo en parte, de la política de competencia— el potencial de la integración ha sido ampliamente desaprovechado. Este hecho supone un importante rezago en materia de políticas de innovación, ciencia y tecnología; de infraestructura, o de energía, en las que una cooperación más amplia puede suponer un importante “valor añadido”, y que pueden tener importantes efectos en términos de la transformación productiva y la competitividad de la región.

El tratamiento de las asimetrías también forma parte de las políticas del “nuevo regionalismo” —en particular, si se trata de acuerdos Sur-Norte—, pero a lo largo del periodo 1990-2005 ha estado, en la práctica, fuera de la agenda. Ello no quiere decir que no exista una “agenda social” de la integración Centroamérica cuenta desde mediados de los noventa con un Tratado de Integración Social, con los órganos decisorios correspondientes, Mercosur ha asumido una agenda de cooperación de cierta entidad

en el ámbito sociolaboral, y desde 2004 la CAN cuenta con un Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), que han creado una dinámica regional propia en este campo. Sin embargo, Esos marcos de cooperación no se ha dirigido, ni en los objetivos ni en los medios, a hacer frente a las asimetrías sociales, territoriales, sectoriales, o de niveles de desarrollo, que de forma explícita o implícita se han dejado en manos de las políticas nacionales, o de la convergencia “natural” que se derivaría del libre juego de las fuerzas del mercado. Sin embargo, en una iniciativa novedosa, Mercosur decidió en 2005 establecer un Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) con un aporte inicial de 100 millones de dólares, que aunque modesto en tamaño está basado en principios de progresividad tanto en las aportaciones como en los desembolsos.

Las exigencias de la integración en materia de coordinación de políticas y de adopción de normas comunes se han visto obstaculizadas por el escaso desarrollo institucional que se observa en la mayor parte de los grupos subregionales. La resistencia a crear instituciones supranacionales y atribuir las competencias necesarias, manteniendo esquemas puramente intergubernamentales, así como la debilidad del ordenamiento jurídico común, se han convertido en lugares comunes en el debate. Es frecuente escuchar en las cancillerías latinoamericanas la frase “no queremos crear una burocracia como la de Bruselas”. La experiencia de la región, sin embargo, sugiere que hay algo peor que esa

burocracia, y es no tenerla; o crear burocracias más prolijas como la “bruselense”, pero sin atribuirle competencias efectivas. En general, la ausencia de órganos supranacionales y de un ordenamiento jurídico autónomo, con efecto directo y primacía respecto a las normas nacionales, unida a la debilidad de los mecanismos de resolución de controversias, sigue siendo un lastre de la integración, limitando seriamente su eficacia. A mediados de los noventa, un estudio sobre la integración centroamericana mostraba la necesidad, aún vigente, de racionalizar las 34 instituciones y órganos creados por ese grupo en distintos periodos (CEPAL 1997; CEPAL/BID 1998). Mercosur cuenta con más de 1.700 instrumentos jurídicos, pero a pesar de la creación del Tribunal Permanente de Revisión (TPR) siguen existiendo problemas de aplicación derivados de la incompatibilidad entre las normas comunes y las nacionales⁶. Se estima que en este grupo sólo un 50% de las normas adoptadas han sido incorporadas en los órdenes jurídicos nacionales y han entrado en vigor (Durán y Maldonado, 2005). La excepción es la CAN, cuyo Sistema Andino de Integración (SAI) combina órganos intergubernamentales y supranacionales, y en aquellos ámbitos en los que estos últimos son competentes, existe una normativa comunitaria caracterizada por la primacía y el efecto directo. No obstante, la debilidad institucional de algunos miembros de este grupo provoca que las decisiones no siempre se apliquen en el nivel nacional.

En la concertación de las políticas exteriores también se acusa esa falta de eficacia. La influencia de América Latina y de las distintas subregiones en los foros internacionales se resiente del escaso grado de concertación política y la ausencia de mecanismos estructurados, más allá del Grupo de Río o la OEA. Este último, en todo caso, tiene alcance hemisférico, y su agenda se centra en la consolidación democrática y la seguridad regional.

La debilidad de las instituciones y las políticas también contribuye a explicar la vulnerabilidad externa de los esquemas de integración. La experiencia de las crisis recientes revela que éstos no cuentan con mecanismos capaces de impedir medidas unilaterales —devaluaciones, instrumentos de defensa comercial, uso indebido de reglamentos técnicos o sanitarios...—, que inducen un comportamiento procíclico en los flujos comerciales, dañan a los socios regionales y agravan las asimetrías y las desigualdades en la distribución de sus costes y beneficios, restando apoyo social a los procesos. La “doble crisis” de Mercosur, causada por la crisis brasileña en 1998, y argentina en 2001, ilustra estos problemas. Paradójicamente, al mismo tiempo que se adoptan medidas unilaterales que dañan el proceso de integración, en los órganos regionales, al más alto nivel, se acuerdan nuevos compromisos políticos estableciendo metas integracionistas aún más ambiciosas, que tampoco se cumplen. El resultado de esa “huida hacia adelante” es generar incertidumbre, y

dañar la credibilidad de los grupos regionales ante terceros, que tienden a mostrarse cada vez más escépticos ante esos compromisos (CEPAL, 2002: 99-100).

El examen de los instituciones de la integración no debe limitarse a su eficacia. También se ha de considerar su legitimidad y “calidad” democrática. Desde un punto de vista político se suele subrayar la “doble legitimidad” que caracteriza a órganos de la integración en los que se dan cita, por un lado, representantes de la rama ejecutiva de gobiernos democráticamente electos, y por otro, se han establecido órganos parlamentarios, cuyos miembros se eligen por sufragio universal y directo. Es el caso del Parlamento Centroamericano (Parlacen), si bien Costa Rica no es Estado parte, y del Parlamento Andino (Parlandino) aunque de momento sólo existe elección directa en tres de los Estados miembros. Al finalizar 2006 se constituirá el Parlamento del Mercosur, en sustitución de la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC), que inicialmente estará integrado por representantes de los parlamentos nacionales de ese grupo. Si existe atribución de competencias a órganos comunes y un proceso decisorio conducente a un ordenamiento jurídico común, la necesidad de parlamentos de la integración debiera estar fuera de discusión. Sin embargo, estos órganos se encuentran al margen del proceso decisorio. En un marco puramente intergubernamental, su papel es, por definición, muy limitado, lo que a la postre se ha traducido en

serios problemas de legitimidad e imagen para algunos de estos órganos.

¿Que conclusión cabe extraer de este balance sumario? La liberalización comercial intrarregional es probablemente uno de los activos más importantes logrados por la región. En materia arancelaria, se han liberalizado o se han asumido compromisos de desgravación para la mayor parte de los intercambios de bienes, y a ello se le añaden diversos acuerdos adoptados en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que liberalizan de manera progresiva el comercio entre los distintos grupos y países. Los intercambios intrarregionales siguen siendo relativamente bajos, y entre 2000 y 2004 se situaron entre el 16% y el 20% del comercio total de la región (ver cuadro 1), por debajo de los máximos alcanzados a mediados de los noventa, pero en términos absolutos el comercio intrarregional ha experimentado una clara tendencia ascendente, y se ha multiplicado por cinco entre 1990 y 2005, llegando a superar los 100.000 millones de dólares. Ese comercio intrarregional, además, favorece en mayor medida los encadenamientos productivos y la diversificación exportadora, beneficia más a las pymes, y genera más valor agregado que las exportaciones dirigidas al resto del mundo. También contribuye a generar economías de escala y de aprendizaje que mejoran el desempeño exportador, aunque en este ámbito son necesarios más estudios empíricos (Devlin y Ffrench-Davis 1998).

Que el comercio intrarregional como proporción del total siga siendo bajo se debe a factores coyunturales, como el fuerte crecimiento de las exportaciones de bienes primarios a los mercados de Asia, pero también responde a la estructura de las economías de la región, a obvias carencias en materia de integración física, transporte y comunicaciones, que siguen fragmentando el mercado, e imponen sobrecostos muy elevados, y, finalmente, se puede afirmar que también responden a las carencias ya descritas del modelo vigente de integración, (CEPAL, 2005: 81, 93-98; Durán y Maldonado, 2005: 19-26).

Proliferación de acuerdos: la necesidad de convergencia

El escenario de incertidumbre que ha dominado las negociaciones comerciales internacionales, las dificultades para la profundización de la integración regional, y las estrategias de Estados Unidos y la Unión Europea, han contribuido a la aparición de marcos de negociación bilateral, subregional, hemisférico, y multilateral, en los que aparecen opciones contradictorias que pueden debilitar los objetivos de integración de medio y largo plazo. De hecho, se han acumulado numerosos compromisos extracomunitarios y se observan tendencias centrifugas, en desmedro de la atención que requieren las carencias internas de cada grupo. Esta proliferación de acuerdos puede dar lugar a nuevas prácticas discriminatorias, y generar un entra-

mado de normas – un “spaghetti bowl”, en la conocida expresión de Jagdish Baghwatti– muy complejo, que termine dificultando la convergencia de grupos regionales, como la CAN y Mercosur, que ya han dado pasos relevantes para liberalizar el comercio recíproco. Esa convergencia, que puede llevar a la conformación de un área de libre comercio latinoamericana, está relativamente avanzada aunque son necesarios mayores esfuerzos, como ponen de manifiesto los estudios realizados por la Comunidad Sudamericana de Naciones a través de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI), la CAN y Mercosur (CSN; 2006). Como se indicará, una cuestión de particular importancia es el diferente nivel de compromiso requerido por los acuerdos “Sur-Norte”, mucho más exigentes que los acuerdos “Sur-sur”, por lo que suponen riesgos importantes para la integración latinoamericana.

Un balance preliminar del “nuevo regionalismo” latinoamericano

En un análisis de la experiencia de integración en Europa, Fritz Scharpf (1999: 59) utilizaba la distinción clásica de Tinbergen entre la integración “negativa”, referida a la eliminación de barreras al comercio, favorable a la creación de mercados ampliados, y la integración “positiva”, que alude a las intervenciones para regular y establecer mecanismos de corrección –social, laboral, ambiental...– a la acción de esos mercados más allá del nivel estatal. En el

análisis de Scharpf, se muestra cuán poderosas son las instituciones y las normas supranacionales para favorecer la integración negativa —en el caso europeo, la acción de la Comisión y las sentencias del Tribunal de Justicia—, mientras que la integración positiva requiere, además, del consenso de los Estados miembros y de la acción correctora de los Parlamentos, que exige acuerdos políticos básicos de carácter intergubernamental y juegos de suma positiva que permiten mejoras comunes, preferibles al status quo, que a menudo no son fáciles de alcanzar.

Esta distinción puede ayudar a explicar los frenos que ha encontrado el “nuevo regionalismo” latinoamericano en esta década y media de andadura. En primer lugar, se ha configurado un regionalismo “ligero”, que rechaza la construcción de instituciones fuertes y la idea de supranacionalidad, lo que ha impedido progresar en la integración “negativa”, y en mayor medida en ámbitos de integración “positiva” en los que existen intereses particulares que tratan de mantener la capacidad regulatoria en el nivel estatal. En segundo lugar, un “regionalismo selectivo”, fuertemente orientado a la liberalización de los mercados. En relación al modelo comprensivo de “regionalismo abierto” propuesto por CEPAL en 1994 se ha avanzado sólo en algunas áreas de política, en especial en materia de eliminación de aranceles, pero en general esa experiencia de regionalismo presenta resultados

muy limitados en otras áreas. En tercer lugar, se trata de un regionalismo “elitista”, puesto que no tiene apoyo en buena parte de la población y no existe esa identidad común, por incipiente que sea, en la que ha de basarse todo proceso regionalista. Finalmente, se trata de un regionalismo “disperso”, que se diluye en diversos compromisos externos y no presta atención a sus propias necesidades de profundización.

En la medida que se liberalizan los mercados, en una lógica que no se desvía mucho de las prescripciones del Consenso de Washington —sea en su versión original o revisada—, este modelo de regionalismo puede ser funcional a las lógicas que erosionan y reducen la capacidad de los Gobiernos para resolver los problemas de la ciudadanía, en ámbitos de soberanía que están cerca del núcleo de la legitimidad democrática, en vez de tener el efecto contrario. Como se indicó, el “nuevo regionalismo” ofrece oportunidades para la integración positiva, y la regulación más allá de cada Gobierno. Si no se avanza en esa dirección, el proceso puede detenerse o fracasar, ante demandas de regulación que las fuerzas sociales plantearán preferentemente el nivel nacional, y que pueden llegar a suponer retrocesos o la ruptura del proceso.

Con todo ello, se ha gestado un consenso relativamente amplio respecto al agotamiento del actual modelo de integración, y la necesidad de una estrategia que promueva las capacidades institucionales; la convergencia de

políticas macroeconómicas; la armonización de ciertas políticas sectoriales; la integración física y de la infraestructura; la participación de las sociedades como actores y sujetos; un tratamiento adecuado de las asimetrías, y más atención a los aspectos sociales (CEPAL, 2004: 83).

Los dilemas de los acuerdos Sur-Norte y la integración latinoamericana

Como se indicó, en la agenda del regionalismo latinoamericano han surgido dilemas difíciles de sortear, entre la profundización de la integración regional entre países latinoamericanos (“Sur-Sur”) y las negociaciones con Estados Unidos y la Unión Europea (“Sur-Norte”). Este último tipo de acuerdos se ha vuelto más frecuente. Hasta 2001, se habían suscrito 61 acuerdos que otorgaban preferencias arancelarias intrarregionales, y tan solo se habían firmado cinco tratados de libre comercio con países desarrollados; cuatro de ellos suscritos por México —entre ellos el TLCAN, con la Unión Europea y con Israel. En último quinquenio (2001-2006), los acuerdos extrarregionales concretados superaron a los intrarregionales. De un total de 68 acuerdos vigentes o en proceso de entrar en vigor hasta mayo de 2006, 51 eran intrarregionales y 17 extrarregionales (CEPAL 2006: 106)

La firma de estos acuerdos tiene sentido si se considera el elevado porcentaje de las expor-

taciones que se dirige a los mercados de Estados Unidos y la Unión Europea, la incertidumbre que caracteriza a la preferencias unilaterales y no recíprocas otorgadas por esos países —finalización de las preferencias andinas otorgadas por Estados Unidos en 2007, demandas del SPG-drogas europeo ante la OMC...—, y los beneficios que pueden suponer en términos de inversión, ya que estos acuerdos suponen mayor estabilidad, y por ende reputación e imagen, al situar las políticas nacionales en un marco de disciplinas vinculantes. Sin embargo, hay riesgos y costes que sopesar cuidadosamente. En primer lugar, este tipo de acuerdos pueden generar obvios efectos de desviación de comercio, incluso con socios de tratados de integración latinoamericana, y condicionar el marco multilateral. En segundo lugar, la asimetría entre las partes, mayor que en cualquier acuerdo Sur-Sur, se traduce en una negociación muy desigual; en el riesgo de que los costes del ajuste sean muy elevados, acentuando la polarización económica, social y territorial que ya caracteriza a la mayor parte de los países de América Latina; y en una notable reducción del margen de autonomía para la adopción de políticas de desarrollo. Esos riesgos derivan también del contenido y el alcance de los acuerdos. Caracterizados como “OMC-plus”, suponen una integración económica profunda, son más amplios en términos de liberalización, normas y disciplinas que la integración “Sur-Sur”; también son más vinculantes, y generan más certi-

dumbre y seguridad jurídica. Todo ello puede tornar irrelevante el marco normativo de la integración regional, más débil y con menos capacidad de generar seguridad jurídica, y puede tener efectos negativos para los flujos de comercio e inversión entre los propios países de la región (CEPAL, 2005: 82). A continuación se exponen, brevemente, el caso del TLCAN y de los tratados de libre comercio que afectan a los países andinos y centroamericanos.

Diez años de libre comercio en Norteamérica: las decepciones del TLCAN

La experiencia del TLCAN ha contribuido a sembrar el escepticismo sobre los acuerdos de libre comercio, y en especial, a deslustrar el proyecto del ALCA. Con motivo de su décimo aniversario se dieron a conocer distintas evaluaciones sobre su impacto en México. En el mejor de los casos, los resultados son desiguales, y en materia de desarrollo social, y cohesión territorial, se pueden calificar como decepcionantes⁷.

La valoración del impacto del TLCAN depende de las expectativas y motivaciones de las partes, que eran muy diferentes. Para México, se trataba de institucionalizar su “integración de hecho” en el mercado norteamericano, mejorando las condiciones de acceso a través de un régimen contractual basado en la reciprocidad, que evitara el riesgo de sanciones unilaterales.

En la evaluación, es importante establecer

dos niveles de análisis. En primer lugar, se han de considerar los resultados concretos en el comercio, la inversión, el crecimiento y el empleo, que están bien documentados. Pero el TLCAN también ha sido un catalizador del cambio estructural que afecta a “intangibles” como las instituciones, la cultura política, y las reformas democráticas, cuestiones en las que el margen de interpretación es más amplio (Calle, 2003: 116). Por ello, el debate ha estado plagado de exageraciones, entre quienes consideran que el TLCAN es la solución a todos los males de México, y quienes lo ven como la antesala del desastre (Pastor, 2004: 118). Esos cambios, sin embargo, no deben desdeñarse. El TLCAN aceleró las reformas neoliberales emprendidas en los años ochenta, y a modo de “constitución externa”, les ha dado anclajes muy sólidos (Faux, 2004).

En el plano económico, el TLCAN ha cumplido con creces las expectativas de crecimiento del comercio y la inversión extranjera. El comercio entre México y Estados Unidos, dominado por las manufacturas, creció mucho más rápido que con otras regiones. Los flujos de IED también han crecido, aunque a ritmos inferiores al comercio. Respecto a los efectos dinámicos, ha aumentado la productividad en la manufactura. Pese al predominio de la maquila, comienzan a implantarse procesos industriales con mayor contenido tecnológico y valor agregado. Pero no hay que olvidar que el TLCAN es parte de un modelo exportador aún

basado en el uso intensivo de mano de obra barata y en bajas cargas fiscales, que genera poco valor agregado, no promueve cadenas productivas, y es vulnerable a la competencia “a la baja” de otros países con costes laborales aún más bajos, en particular China.

Los estudios de impacto revelan que el TLCAN y la estrategia de desarrollo impulsada por las exportaciones no ha logrado las tasas de crecimiento económico y de creación de empleo necesarias, incluso teniendo presente que el fuerte crecimiento de la economía estadounidense. A pesar del aumento de la productividad, los salarios reales son más bajos, en perjuicio de la convergencia real con Estados Unidos, aunque en parte ello es consecuencia de la caída de los salarios reales atribuible a la crisis de 1994-95⁸.

El TLCAN también ha sido el “gran catalizador” del cambio estructural en el agro mexicano, a pesar de que la liberalización, parcial en 2004 y total en 2008, aún no ha concluido. Los efectos del TLCAN en este sector pueden no ser la catástrofe que se anunció, pero desde luego son muy negativos. La agricultura mexicana se caracteriza por su baja productividad —con el 21% del empleo, genera sólo el 4,4% del PIB— y necesita modernizarse. La cuestión es si el mejor camino para ello es el que ofrece el TLCAN: la competencia, en términos desiguales, con el *agribusiness* de Estados Unidos y su régimen de subsidios, sin promover la adaptación de la agricultura mexicana. Pese a

los periodos transitorios, ello parece confirmar que el campo ha sido “abandonado” en la política de desarrollo. Ésta es una cuestión crucial, pues la crisis del agro se relaciona con los desequilibrios sociales y territoriales que originan las migraciones al exterior.

Quizás el TLCAN no podía resolver los problemas estructurales del agro, el empleo, la pobreza o el desarrollo territorial de México, pero el hecho es que en algún caso los ha agravado. No se ha producido una convergencia real entre México y Estados Unidos, ni entre el norte y el sur del país, cada vez más fracturado por las disparidades regionales de renta y desarrollo⁹. En este hecho incide el enfoque del gobierno mexicano hacia los acuerdos de libre comercio, basado en “negociar y olvidar”. Parte de una concepción neoliberal del Estado, como agente subsidiario que se limitaría a despejar el terreno de juego para las fuerzas de mercado, descartando de antemano la aplicación de políticas activas para favorecer el ajuste y promover la competitividad.

El Banco Mundial, que destaca que en los sectores más abiertos al comercio es en los que más aumentan los salarios, atribuye esa “convergencia incompleta” y los desequilibrios territoriales a factores institucionales: bajos niveles educativos, “mal gobierno”, corrupción y marcos reguladores inadecuados, carencias de infraestructura, y debilidad de la política de tecnología. Según el Banco, México habría estado peor sin el TLCAN. Pero eso no lo hace

bueno, y México hubiera progresado más con un acuerdo mejor. El problema de México, en suma, es que la firma de acuerdos de libre comercio ha sido el sustituto de la política de desarrollo. La enseñanza que ofrecería México es que para que los acuerdos sean instrumentos de desarrollo, se debe negociar mejor, y hay que adoptar políticas internas de reforma institucional y apoyo a la educación, la infraestructura, y la innovación, pues la “transferencia pasiva” de tecnología a través de la inversión extranjera no es suficiente. Y es necesario que los acuerdos incluyeran algún mecanismo de cohesión social y territorial, y de compensación de las asimetrías.

En este contexto, se ha planteado a ambos lados de la frontera la necesidad de “profundizar” el TLCAN y constituir una “Comunidad de América del Norte” que aborde cuestiones como la circulación de trabajadores, a través de un acuerdo migratorio, y una posible “política de cohesión” (Pastor y Bergsten, 2001; Pastor 2004: 111).

Los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos: ¿disgregación o profundización de la integración?

El estancamiento del proyecto del ALCA ha llevado a Estados Unidos a la firma de tratados de libre comercio subregionales que tiene importantes efectos para el desarrollo socioeconómico y el futuro de la integración regional, pudiendo ser un importante factor de disgrega-

ción. No obstante, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA-RD) y los Tratados de Libre Comercio de Estados Unidos con algunos países andinos revela importantes diferencias.

En la CAN, Estados Unidos sólo ha negociado con tres países —Colombia, Ecuador y Perú—, en una estrategia que aísla a Bolivia y Venezuela, contribuye a hacerlos gravitar hacia Mercosur, y ha tenido ya importantes consecuencias para la integración andina. Al ser acuerdos bilaterales, los TLC forzaron a la CAN a abandonar el objetivo, asumido formalmente, de establecer la unión aduanera. La Secretaría General de la CAN trató de promover que los países implicados adoptaran posiciones comunes basadas en la normativa andina, pero los intereses y posiciones negociadoras eran muy diferentes. Con el pretexto de estos acuerdos, Venezuela, que ya había solicitado su adhesión a Mercosur, abandonó la CAN y alentó a Bolivia a seguir ese camino, lo que llevó a este grupo a una de sus peores crisis, proyectando una imagen de división que fue patente en la IV Cumbre Unión Europea-América Latina, celebrada en Viena en mayo de 2006¹⁰. En las semanas posteriores a esa cumbre, tras una intensa actividad diplomática a la que no fueron ajenos actores como Chile, Brasil o la propia Unión Europea, se logró evitar la total ruptura de la CAN, pero este grupo ha salido muy malparado de esa crisis, y se enfrenta a dos escenarios posibles: por un

lado, la CAN podría mantenerse adecuando su normativa a los TLC, lo que plantearía problemas en la prevista convergencia de ese grupo con Mercosur. Ahora bien, en un segundo escenario los TLC no serían ratificados en Estados Unidos, lo que podría facilitar esa convergencia de la CAN y el Mercosur. Este escenario no debe descartarse, dado el resultado de las elecciones legislativas de 2006 en Estados Unidos —como precedente, recuérdese que el CAFTA-DR fue ratificado por 217 contra 215 votos— y de las elecciones presidenciales de 2006 en Ecuador. Por otro lado, en 2007 expira la *Trade Promotion Authority* por la que se autoriza al Gobierno a negociar acuerdos comerciales. Este proceso, en cualquier caso, pudiera reproducirse en Mercosur, grupo en el que Paraguay y Uruguay han planteado la posibilidad de entablar negociaciones bilaterales con Estados Unidos, lo que en parte se relaciona con el malestar de ambos países con el liderazgo de los otros socios.

En las negociaciones del CAFTA-DR, que ya ha sido ratificado en todos los países firmantes salvo Costa Rica, se observa una lógica distinta. Estados Unidos alentó la actuación concertada de los países centroamericanos con el objeto de establecer disciplinas comunes en materias como propiedad intelectual o armonización de normas. Ello ha contribuido a profundizar el proceso de integración, aunque en materia arancelaria el carácter bilateral de los acuerdos plantea algunos problemas de cara a la unión

aduanera. Puede afirmarse que CAFTA-DR ha sido el catalizador de un proceso de integración que, tras importantes avances entre 1990 y 1997, se había estancado. CAFTA-DR, sin embargo, define un marco normativo más amplio y exigente, y sus mecanismos de resolución de diferencias son más sólidos, por lo que la actividad empresarial tenderá a situarse bajo esas normas, y la integración centroamericana se verá abocada a adaptar su normativa a las disposiciones del CAFTA-DR.

Los acuerdos con la Unión Europea:

¿un “federador externo”?

La firma de “acuerdos de asociación”, que incluyen el establecimiento de áreas de libre comercio, se han convertido en un componente esencial de las relaciones entre la UE y América Latina; ya están en vigor los acuerdos UE-México, y UE-Chile, y existe la previsión de concluir los acuerdos birregionales UE-Mercosur, UE-CAN, y UE-Centroamérica. Se ha sugerido que la firma de estos acuerdos, en un escenario de convergencia de la integración latinoamericana, podría conducir a una zona de libre comercio euro-latinoamericana (Freres y Sanahuja, 2006: 90). Completar esa red de acuerdos comporta, no obstante, importantes obstáculos. Las negociaciones con Mercosur están estancadas debido a unas ofertas de acceso al mercado que ambas partes consideran insuficientes, debido a la resistencia europea a abrir su mercado agrícola, y a

la resistencia de Mercosur a una apertura amplia y relativamente rápida de los sectores industrial y de servicios. Además, como ha señalado reiteradamente la Comisión Europea, la firma de un acuerdo de libre comercio birregional —a diferencia de lo que ocurre con los acuerdos con México y Chile—, presupone la existencia de libre circulación efectiva en cada uno de los grupos. Como se ha señalado, ello sólo ocurre en parte. Con los países centroamericanos y andinos, en particular, en 2004 se acordó llevar a cabo un proceso de “evaluación conjunta” del proceso de integración. Además de identificar las principales carencias de ambos procesos, esa evaluación pretende alentar su resolución, condicionando la firma de los acuerdos de asociación a que exista un “grado suficiente” de integración. Para la Comisión, esto significa una unión aduanera efectiva. En el caso centroamericano, el proceso parece estar cumpliendo ese papel de “federador externo”, y por parte europea ya se ha aceptado iniciar las negociaciones. Con los países andinos, los resultados de ese ejercicio han sido más limitados, habiendo también “luz verde” para la negociación, ello ha permitido, al menos, que la Unión Europea jugara un papel positivo en la crisis sufrida por la CAN a mediados de 2006, contribuyendo a evitar su ruptura.

Por otra parte, estos acuerdos de asociación plantean dilemas difíciles de sortear en cuanto al tratamiento de las asimetrías y su

impacto en la cohesión social, debido al menor nivel de desarrollo de centroamericanos y andinos. Si la posición negociadora europea pretende obtener condiciones similares a las establecidas en el CAFTA-RD, para evitar que las empresas europeas estén en desventaja respecto a las estadounidenses —en el acuerdo con México se buscó la “paridad NAFTA”—, el diseño del acuerdo no va a ser muy distinto a los TLC impulsados por Estados Unidos, con todo lo que ello comporta, y la pretensión europea de ofrecer un “modelo” distinto de acuerdos no tendría fundamento. No obstante, si se privilegia la dimensión política y de cooperación de los mismos, hay margen para que estos tengan una orientación más marcada hacia el desarrollo y la cohesión social.

Acuerdos Sur-Norte, integración y desarrollo

¿Qué sugieren estas experiencias? Que los acuerdos sean beneficiosos o no, depende de su contenido, de las características estructurales de los socios, y de las políticas internas que éstos apliquen. Respecto a la primera de estas cuestiones, deben darse varias condiciones, que en modo alguno se producen de manera automática (Bouzas 2005: 10): se ha de asegurar la reciprocidad efectiva; debe existir un tratamiento adecuado de los costes de transición y ajuste; se han de afrontar las dinámicas de polarización con un tratamiento adecuado de las asimetrías; y asegurara que los efectos institucionales indirectos sean positivos, y

puedan ser asumidos adecuadamente por el socio de menor desarrollo. Las políticas internas son un factor clave. Deben estar guiadas por una estrategia de competitividad internacional guiada por la inversión en capital humano, la modernización de la infraestructura –verdadero “cuello de botella” en algunos países de la región, en los que la red viaria apenas ha mejorado en los últimos veinte años–, los incentivos para la diversificación y la modernización de la estructura productiva, el desarrollo y el fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación, las mejoras del marco regulador interno, y la provisión de ciertos bienes públicos.

¿Significan estos acuerdos el principio del fin de la integración latinoamericana? No necesariamente, aunque sí reclaman una reflexión respecto a su papel. Desde el punto de vista del “regionalismo abierto”, siguen siendo relevantes en la medida que contribuyan a establecer o reforzar esas estrategias de competitividad y de reducción de asimetrías, promoviendo una mayor cohesión social y territorial. La integración puede tener un papel muy destacado promoviendo el desarrollo y la competitividad de la región a través de la coordinación y armonización de políticas, incluyendo la concertación de sus políticas exteriores, y crear mecanismos para la provisión de bienes públicos regionales en diferentes ámbitos, como el medio ambiente, la gestión de flujos migratorios, o la seguridad regional.

La Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) y la nueva cartografía de la integración latinoamericana

Nacida en la III Cumbre Presidencial Sudamericana, celebrada el 8 de diciembre de 2004 en Cusco (Perú), la creación de la CSN es la más reciente expresión del “nuevo regionalismo” latinoamericano. Surge de un proceso de Cumbres iniciado en 2000 con el objetivo de promover la convergencia de los acuerdos de integración en Sudamérica y promover un área de libre comercio regional integrada por Mercosur, la Comunidad Andina, Chile, Guyana y Surinam. Sin embargo, la creación de la CSN da al proyecto una clara vocación política, inspirada en la UE¹¹. No obstante, desde el punto de vista jurídico e institucional, la CSN es una expresión de la “diplomacia de cumbres”, y también de la preferencia latinoamericana por un regionalismo “ligero”, de naturaleza intergubernamental. No tiene tratado constitutivo ni personalidad jurídica, y pretende estar basada en instituciones ya existentes. Se ha sugerido la posibilidad de crear una secretaría permanente, y darle una dimensión parlamentaria, integrando el Parlamento Andino y el Parlamento de Mercosur.

Según la Declaración de Cuzco, la CSN cuenta con tres pilares. El primero, de contenido político, pretende promover la consolidación democrática, la concertación de políticas exteriores, y la proyección internacional de Sudamérica,

en el marco de una visión multipolar del sistema internacional. El segundo pilar lo constituye la integración económica, a partir de la convergencia entre la CAN y el Mercosur. En el tercer pilar se encuentra la integración física, de la energía y de las telecomunicaciones. La CSN también tiene entre sus objetivos la armonización de políticas en diferentes ámbitos.

Respecto a la concertación de políticas, en la I Reunión de Jefes de Estado de la CSN se ha definido una "agenda prioritaria" que incluye el diálogo político, la integración física, el medio ambiente, la integración energética, los mecanismos financieros, las asimetrías, la cohesión social y las telecomunicaciones. Por iniciativa brasileña se celebró la I Cumbre América del Sur-países árabes (Brasilia, 10-11 de mayo de 2005), si bien ésta causó fricciones con Washington e Israel debido a las declaraciones de apoyo a Palestina. También está prevista una Cumbre con África.

Como espacio regional, la CSN pretende crear una gran zona de libre comercio sudamericana a través de acuerdos de complementación económica (ACE) adoptados en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). La entrada en vigor de estos acuerdos supone que a partir de 2005 deber estar liberalizado el 80% del comercio entre Mercosur y la CAN, y el 20% restante lo hará en un periodo de 15 años. Estos acuerdos son instrumentos de especial relevancia para la integración, pues constituyen el pilar comercial de la CSN. Las ganancias comerciales, que pueden ser mayores

si se acelera el proceso, parecen más tangibles y realistas que las que pudieran derivarse de proyectos alternativos como el "Tratado Comercial de los Pueblos" (TCP) suscrito en mayo de 2006 entre Cuba, Venezuela y Bolivia, cuyo potencial económico es muy reducido si se excluyen los hidrocarburos y la tecnología y las inversiones en ese sector. La convergencia CAN- Mercosur, no obstante, se enfrenta a varios obstáculos y factores de riesgo. Entre ellos, el carácter altamente cíclico de los flujos comerciales entre ambas regiones; el déficit crónico de los países andinos respecto a Mercosur; y las asimetrías regionales, que la agenda de la CSN ha decidido analizar; también hay que señalar la necesidad de asegurar la convergencia o multilateralizar las reglas de los distintos ACE (Cienfuegos 2006).

En esta agenda destaca la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) del año 2000, y que a 10 años vista pretende crear 10 "Ejes de Integración y Desarrollo Sudamericano", con más de 350 proyectos de interés regional. IIRSA cuenta, además, con el respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo de desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata). Este elemento es importante para la integración regional, pues por primera vez se planifican infraestructuras con la perspectiva de la integración física (Tanzi 2005: 10). También se está planeando una red de gasoductos que enlazaría las reservas de gas de Bolivia y Perú, con países consumidores como

Brasil, Uruguay y Chile, con el objeto de promover la integración regional de la energía, lo que se detalla más adelante.

No obstante, existen diferentes perspectivas respecto a la naturaleza de la CSN su institucionalización, y su relación con otros esquemas de integración. Para Venezuela, la CSN está llamada a sustituir al Mercosur y la CAN y al modelo de integración basado en a apertura comercial que representan ambos esquemas. Argentina, Brasil y la propia Secretaría General de la CAN consideran que la CSN es compatible con los grupos existentes y se ha de avanzar gradualmente en su convergencia comercial. En la reunión extraordinaria de Presidentes de la CSN de diciembre de 2005 el Presidente Chávez se resistió a firmar el texto final, alegando que la CSN debería sustituir al Mercosur y la CAN, debido a su diseño “neoliberal”. Tampoco se logró un acuerdo sobre la futura zona de libre comercio y la propuesta de Chile de que se estableciera en 2010. Finalmente, se decidió crear una “Comisión Estratégica de Reflexión” sobre la integración sudamericana, integrada por 12 representantes de los países miembros de la CSN, que ha presentado su informe en la II Cumbre Presidencial de la CSN, celebrada en Cochabamba (Bolivia) en diciembre de 2006.

La CSN como plataforma de concertación política

La aparición de la CSN plantea obvias cuestiones respecto a la relevancia del Grupo de Río

(GRIO) como plataforma de concertación política regional. La CSN responde a un momento político dominado por gobiernos de izquierda, y a unos intereses de proyección internacional de los países sudamericanos y, en particular, de Brasil, que el GRIO no puede satisfacer. Este último agrupa a todos los países de la región, pero experimenta un visible proceso de debilitamiento, e integra a países, al norte y al sur de Latinoamérica, con diferentes vínculos y alineamientos internacionales. México, y en menor medida Centroamérica, tienen estrechos vínculos económicos y una amplia agenda de interdependencias con Estados Unidos, y su interés se centra más en formar una posible “Comunidad Norteamericana”, que en las relaciones con Sudamérica, a la que sin embargo están unidos por identidad, cultura, y visiones compartidas del orden internacional y el multilateralismo.

La CSN y la integración de la energía en Sudamérica

La integración en materia de energía se ha convertido en un asunto central de la agenda política de la CSN. En parte, ello es reflejo la preocupación por el aumento de la demanda de petróleo y gas, la inestabilidad política en los países productores, y los efectos de la guerras en Afganistán y en Irak en la estabilidad de Oriente Próximo y en el mercado mundial del petróleo. En ese contexto, surge un renovado “nacionalismo petrolero” en el que los

países consumidores intentan reducir la vulnerabilidad y garantizar el acceso a la energía, y los productores tratan de asegurar el control sobre sus recursos energéticos y la riqueza que estos puedan generar, llegando a utilizar el petróleo y el gas como instrumentos de política exterior.

Aunque inmersa en la geopolítica mundial de la energía, en América Latina esta cuestión presenta rasgos propios. Coexisten grandes reservas de petróleo y gas, algunas de ellas apenas explotadas, en Bolivia, Perú o Venezuela, y países con crecientes demandas de energía que, de no ser satisfechas, ven amenazado su crecimiento económico, como Brasil, Chile o Uruguay. En 2003 la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) decidió promover la integración energética en América Latina, y esta cuestión se ha convertido en una de las prioridades de la integración latinoamericana y de la agenda política de la CSN. Hay tres cuestiones clave: la construcción de la infraestructura necesaria para conectar reservas y consumidores; las inversiones necesarias, y la existencia de marcos reguladores y de seguridad jurídica para los gobiernos y los operadores implicados, públicos y privados. La “no-integración” en materia de energía supone importantes riesgos y costes. Puede ser el “cuello de botella” del crecimiento económico, y alentar conflictos bilaterales, como los que se han producido en los dos últimos años entre Bolivia y Chile, y entre este último país y Argentina. En Chile, por ejemplo, se

podría considerar la opción nuclear, más arriesgada y costosa, si no se logra un acceso seguro a gas de otros países sudamericanos. Por el contrario, un enfoque regionalista de la cuestión energética puede promover la integración, el desarrollo, la estabilidad y la seguridad en el área sudamericana¹².

Existen distintas motivaciones en este ámbito. Venezuela tiende a ver esta cuestión en términos geopolíticos, y ve en la integración energética sudamericana la espina dorsal de un proyecto que busca la autonomía regional de América Latina, en particular frente a Estados Unidos, y afianzar el liderazgo regional de Venezuela. Brasil o Chile representarían otra visión, más pragmática, centrada en la seguridad energética y en evitar que esta cuestión sea una fuente de tensiones en sus relaciones de vecindad con Argentina, Bolivia o Perú. En todo caso, la voluntad mostrada por los gobiernos, el respaldo de instituciones como el BID o la CAF, y el interés de inversores privados permite albergar, en palabras de CEPAL (2005: 82), un “cauteloso optimismo”, sobre esta materia.

El papel de los liderazgos subregionales

Los cambios que registran los procesos de integración y, en particular, la conformación de un espacio sudamericano articulado en torno a Mercosur debe mucho al impulso de Brasil y al “giro” sudamericano de su política exterior desde el periodo presidencial de Fernando H. Cardoso. Entre los resultados de esa política

destaca la convocatoria de las Cumbres de Presidente sudamericanos y la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN).

Ese liderazgo, según Sennes y Tomazini (2006: 44) se ha caracterizado por el protagonismo de la diplomacia y de actores gubernamentales, aunque otros actores empresariales, privados y públicos, tienen un papel destacado, como el Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) o la petrolera Petrobras. También ha preferido acuerdos poco institucionalizados y la cooperación intergubernamental; y en el ámbito económico, el libre comercio antes que una integración más profunda. Se trataría de una estrategia de “ampliación”, antes que de “profundización” del Mercosur y del espacio sudamericano.

Sin embargo, ese liderazgo se ha encontrado con la resistencia de otros actores. La visión de Sudamérica de Brasil y Venezuela presentan notables diferencias, que se han expresado abiertamente en la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), aunque ello no ha impedido la colaboración de ambos países en materia de energía. Las actividades de Petrobras han sido criticadas por los grupos sociales que han llevado al poder al actual Presidente de Bolivia. En el Mercosur, la actuación del “eje” Argentina-Brasil ha suscitado el rechazo de los socios menores. Tanto en Mercosur como en la CSN, se cuestiona un liderazgo que promueve el comercio, en situación de asimetría, sin que exista la disposición de asumir los costes eco-

nómicos y políticos de una integración más profunda, que supondría ceder soberanía a órganos comunes, y financiar mecanismos de corrección de las asimetrías. Al respecto, cabe recordar que la actual afinidad política de los líderes coincide con uno de los momentos más bajos de las relaciones intragrupo (Soares de Lima y Hirst, 2006; Ayllón y Viola, 2006).

La participación de Brasil en las redes sudamericanas de transportes o el FOCEM, ya mencionado, irían en la dirección correcta, pero la integración sudamericana requiere más, y Brasil cuenta con la enorme ventaja de tener recursos para ello. Brasil necesita a los socios de Mercosur o de la CSN para lograr sus objetivos globales, pero a cambio ha de asumir sus demandas. El desafío es lograr un acuerdo básico que integre los intereses y el liderazgo de Brasil en un proyecto de integración más amplio que garantice a los demás países espacio políticos propios y les permita lograr beneficios económicos tangibles, promoviendo un “Brasil sudamericano”, ante que una poco factible “Sudamérica brasileña”.

La CSN y la integración latinoamericana: perspectivas futuras

Es difícil pronunciarse sobre el futuro de la CSN, por ser un proyecto incipiente. La historia de la integración latinoamericana de los últimos quince años no permite ser demasiado optimista. Este proyecto se sustenta en la CAN y Mercosur, y en gran medida sus fortalezas y

debilidades lo son también de la CSN. Pero como señala Cardona (2005: 84), en la CSN hay elementos prometedores, como es el hecho de que el 80% del comercio esté ya liberalizado y haya un calendario caro para establecer una zona sudamericana de libre comercio; que existan políticas definidas en el ámbito de la infraestructura y la energía, respaldadas por instituciones financieras con buena reputación; y que pese a las diferencias sobre su futuro, la CSN satisface intereses estratégicos de cada uno de sus miembros, que a través de relaciones bilaterales no serían factibles.

En general, la CSN puede contribuir a mejorar la estabilidad y la gobernanza democrática, y proporciona un marco adecuado para desarrollar una agenda renovada para la integración latinoamericana. En cuanto a sus miembros concretos, Brasil lograría mercados ampliados para su industria, recursos energéticos, acceso al Pacífico, y más empuje para sus objetivos globales. Chile podría obtener un acceso seguro al gas, mercados ampliados, un marco multilateral para atenuar el potencial de conflicto de sus relaciones de vecindad, y un vínculo fuerte con Sudamérica, que en el ámbito comercial no sería posible. Bolivia puede mejorar su acceso al Pacífico, obtener mercados e inversiones para desarrollar su sector del gas, y un marco multilateral que contribuya a la gobernanza democrática y la estabilidad del país; Perú fortalecería su papel como puerto de acceso al Pacífico, especialmente en relación a Brasil. Venezuela podría

desarrollar su complementariedad económica con Brasil y ampliar su influencia política regional. Ecuador y Colombia, aun con menos intereses que otros países, también serían beneficiarios de la CSN, ya que ésta permite diversificar sus relaciones exteriores, hoy muy centradas en Estados Unidos (Cardona, 2005).

Sin embargo, en algunos países los consensos sobre la CSN están basados más en opciones ideológicas que en un análisis racional respecto a las estrategias e intereses nacionales y regionales, y la voluntad política que parece respaldar el proyecto pudiera ser un ejercicio voluntarista con bases frágiles (Sanguinetti, 2005: 12). Como se ha indicado, la consolidación de la CSN dependerá de un reajuste en el liderazgo brasileño y de consensos aún no logrados respecto al modelo institucional y la relación de la CSN con la CAN y Mercosur, dos grupos cuyas dificultades internas pueden minar la consolidación de ese proyecto. Finalmente, la CSN se enfrenta al desafío de armonizar y simplificar el “plato de spaghetti” de los diferentes marcos normativos que se superponen en el espacio sudamericano.

Conclusiones y perspectivas.

¿Una nueva etapa en el regionalismo latinoamericano?

Este rápido balance muestra que la integración regional es un hecho en América Latina, y ha sido incorporada a los consensos básicos sobre la

política exterior y la inserción internacional de la región en un mundo globalizado. Sin embargo, parece haberse cerrado un “ciclo” de alrededor de 15 años de integración caracterizada por una aplicación parcial y selectiva del “nuevo regionalismo”, en particular de las estrategias económicas y comerciales del llamado “regionalismo abierto”. Ese ciclo deja importantes experiencias y activos que no hay que ignorar, en particular, en materia de liberalización comercial, de interacciones institucionales entre burocracias nacionales, de proyección internacional de la región, y otras dinámicas de regionalización “desde abajo” que pueden cimentar ulteriores avances, y en particular la convergencia entre esquemas de integración en Sudamérica. Sin embargo, también son visibles las limitaciones de esta etapa. Instituciones débiles y con una eficacia limitada; normas poco imperativas, persistencia de barreras no arancelarias a la libre circulación, y en general un menor grado de avance en la construcción de las instituciones y las políticas que se ubicarían en el ámbito de la “integración positiva”. Los fracasos e incumplimientos de la integración regional han generado escepticismo dentro y fuera de la región, que se extiende a las nuevas propuestas, como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). De todo ello puede inferirse que la “no-integración” supone importantes costes de oportunidad para Latinoamérica, en términos económicos, pero también en ámbitos políticos, sociales, ambientales y de imagen, credibilidad, y proyección externa.

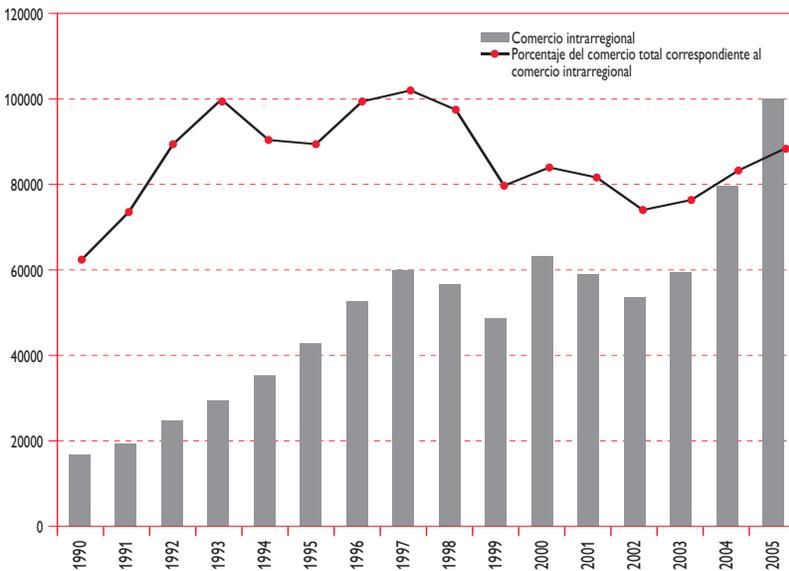
La región, por otra parte, trata de definir nuevos modelos y cartografías de la integración, en particular en torno la vinculación más estrecha con Estados Unidos, la opción europea, y, sobre todo, el nuevo proyecto de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), aunque éstas se debate entre liderazgos con visiones contrapuestas sobre su futuro, y no termina de forjarse un consenso respecto a su vinculación con la CAN y Mercosur.

Los cada vez más numerosos acuerdos Sur-Norte son uno de los elementos más notables de este “cambio de ciclo” de la integración regional. Estos acuerdos pueden suponer beneficios, pero también costes y riesgos elevados. Frente a ellos, la integración subregional, además de su valor *per se*, puede contribuir a formular y sostener políticas eficaces para la transformación productiva y la mejora de la competitividad internacional. Para ello, parece necesaria una agenda renovada de la integración regional, con medidas en ámbitos muy variados: en primer lugar, el fortalecimiento institucional, en el que, en determinados aspectos, no parece válido el recurso al gradualismo que ha dominado los 15 años anteriores, y es necesario un salto cualitativo hacia la supranacionalidad, la generación de un ordenamiento jurídico más imperativo y eficaz, y un marco de resolución de controversias más efectivo. En segundo lugar, en políticas activas orientadas a la mejora de la competitividad, como la mejora de las

infraestructuras regionales, las políticas de innovación tecnológica, y la modernización del tejido productivo, en especial las pymes. En tercer lugar, en un adecuado tratamiento de las asimetrías, y el fomento de la cohesión social y territorial, en aquellos ámbitos en los que se justifique una acción regional. Se trata de una

agenda renovada, aunque podría alegarse que no se aleja demasiado de la visión más integral del “nuevo regionalismo” que se trazó a mediados de los noventa. ¿Una agenda ambiciosa, y difícil? Sin duda, pero también justificada por los beneficios que pueden lograrse en términos de desarrollo para la región.

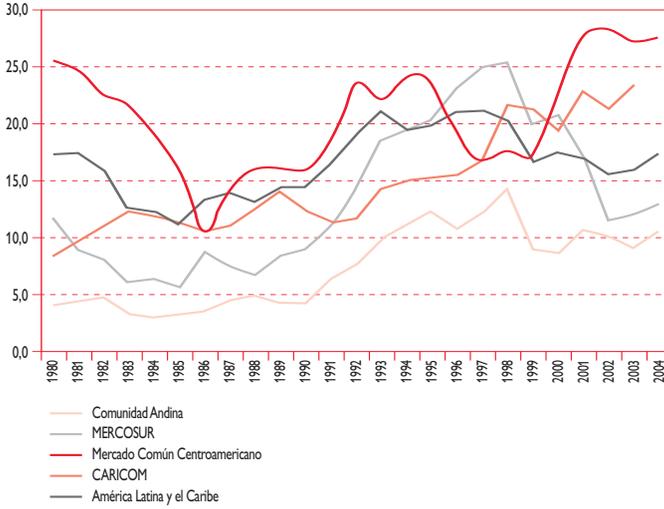
Gráfico 1
América Latina: evolución del comercio intrarregional, 1990-2005



Fuente: CEPAL, a partir de datos oficiales. Las cifras del comercio intrarregional total se expresan en millones de dólares.

Gráfico 2

Evolución del comercio interregional por áreas y subregiones, 1980-2004
(como proporción del comercio total)



Fuente: CEPAL, a partir de datos oficiales.

Referencias bibliográficas

- AUDLEY, John J. et al. (2003), *NAFTA's Promise and Reality: Lessons from Mexico for the Hemisphere*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace
- AYLLÓN, Bruno y Eduardo Viola (2006), "Lula y el déficit de realismo estratégico en política exterior", *Política Exterior* n° 113, septiembre/octubre, pp. 123-135.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2002), *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America. Report 2002*, Washington, BID, The Johns Hopkins University Press,
- BOUZAS, Roberto (2005), "El nuevo regionalismo y el Área de Libre Comercio de las Américas. Un enfoque menos indulgente", *Revista de la CEPAL* n° 85, abril de 2005, pp. 7-18
- BURKI, Shahid Javed, Guillermo E. Perry, y Sara Calvo (1998), *Trade: Towards open regionalism. Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean 1997*, Washington, Banco Mundial
- CALLE, Luis de la (2003), "10 años del TLCAN: ¿El fin del acceso preferencial?", en Rafael Fernández de Castro (Coord.), *En la frontera del imperio. Anuario México en el mundo, 2003*, México, Ariel
- CARDONA, Diego (2005), "¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?", *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, n° 5, pp. 84-92
- CAVANAGH, John y Sarah Anderson (2002), "A Bad Idea That Failed" ("Happily Ever NAFTA?") (Debate), en *Foreign Policy*, septiembre-octubre
- CIENFUEGOS, Manuel (2006), "Las relaciones entre la Comunidad Andina y el Mercosur: ¿Una asociación (in)viabile?", VV AA, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*, Vitoria, Universidad del País Vasco
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.1801/Rev. 1-P
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1997), *Diagnóstico de la institucionalidad regional centroamericana*. México: CEPAL, LC/MEX/R.581/ Rev. 1, 25 de febrero
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Banco Interamericano de Desarrollo (1998), *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*, México, CEPAL
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2002), *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.2149-P/E
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2005), *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2003-2004*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.2283-P/E
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2006), *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2005-2006*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.2310-P
- Comunidad Sudamericana de Naciones (2006), *Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica*, s.l., CSN, [<http://www.comunidadandina.org/csn/docum entoconvergencia.pdf>]
- DEVLIN, Robert y Ricardo Ffrench-Davis (1998), *Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s*, Buenos Aires, INTAL/BID, *working paper* n° 2
- DURÁN, José y Raúl Maldonado (2005), *La integración regional en la hora de las definiciones*, Santiago de Chile, CEPAL, serie comercio internacional n° 62, LC/L.2454-P, diciembre
- FAUX, Jeff (2004), "Economía y democracia en la

- ¿constitución? del TLCAN”, *Foreign Affairs en español* vol. 4, nº 1, pp. 91-105.
- FRERES, Christian, y José Antonio Sanahuja (Coords.) (2006), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria
- HUFBAUER, Gary C., Diana Orejas, y Jeffrey J. Schott (Eds.) (2003), *Nafta: A Seven-Year Appraisal*, Washington, Institute for International Economics
- IBÁÑEZ, Josep (2000), “El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa”, *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid: B.O.E./Universidad de Extremadura/AEPDIRI, pp. 321-330
- JAGUARIBE, Helio (2005), “El proyecto sudamericano”, *Foreign Affairs en español*, vol. 5, nº 2, pp. 80-83
- LEDERMAN, Daniel, William Maloney y Luis Servén (2003), *Lessons from NAFTA for Latin American and Caribbean Countries*, Washington, Banco Mundial, diciembre
- OPPENHEIMER, Andrés (2005), *Cuentos chinos. El engaño de Washington, la mentira populista y la esperanza de América Latina*, Buenos Aires, Editorial Suramericana
- PASTOR, Robert y Fred Bergsten (Eds.) (2001), *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*, Washington, Institute for International Economics
- PASTOR, Robert (2004), “La segunda década de América del Norte”, *Foreign Affairs en Español* vol. 4, nº 1, enero-marzo
- REID, Michael (2006), “Time to wake up. A survey of México”, *The Economist*, 16 de noviembre
- ROBSON, Peter (1993) “The New Regionalism and Developing Countries”, *Journal of Common Market Studies* vol. 31, nº 3, pp. 329-348
- ROBSON, Peter (1998) *The Economics of International Integration*, Londres, Routledge (4ª edición)
- SANAHUJA, José Antonio (1998), “Nuevo regionalismo e integración en Centroamérica, 1990-1997”, en José A. Sanahuja y José Ángel Sotillo (coords.), *Integración y desarrollo en Centroamérica: más allá del libre comercio*, Madrid, La Catarata, pp. 13-58
- SANGUINETTI, Julio María (2005), “Barajar y dar de nuevo”, *El País*, 19 de septiembre, p. 12
- SANGUINETTI, Julio María (2006), “El desparramo latinoamericano”, *El País*, 2 de junio, p. 15.
- SCHARPF, Fritz (1999), *Gobernar en Europa ¿Eficaz y democráticamente?*, Madrid, Alianza Editorial
- SENNES, Ricardo y Carla Tomazini (2006), “Agenda sudamericana de Brasil. ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?”, *Foreign Affairs en español*, vol. 6, nº 1, pp. 43-60
- SOARES DE LIMA, Maria Regina y Mónica Hirst (2006), “Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities”, *International Affairs* vol. 82, nº 1, pp. 21-4
- SÖDERBAUM, Fredrik y Timothy M. Shaw (eds.) (2003), *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Hampshire Palgrave Macmillan
- TANZI, Vito (2005), *Building Regional Infrastructure in Latin America*, Buenos Aires, BID/INTAL, abril
- WILLIAMSON, John (1998), “The Washington Consensus revisited”, en Louis Emmerij y José Núñez del Arco (comps.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*

Notas

- ¹ “Chávez: el Mercosur ha muerto. También la Comunidad Andina”, *El País* 10 de diciembre de 2006, p. 9.
- ² El ex-Presidente de Uruguay, Julio M. Sanguinetti (2006: 15), que responsabiliza a los nuevos gobiernos de izquierda de ese estado de cosas, ha llegado a hablar del “desparra-mo latinoamericano”.
- ³ Ver al respecto la interesante colección de ensayos publicada en enero de 2006 por *Foreign Affairs en español* bajo el título “¿Existe América Latina?”.
- ⁴ Esta percepción, aunque un tanto estereotipada, es muy común en la Unión Europea, como revela un estudio reciente basado, entre otras fuentes, en 260 entrevistas realizadas a actores de las relaciones birregionales (Freres y Sanahuja 2006).
- ⁵ Existe una bibliografía relativamente amplia respecto a los efectos y el alcance de la integración regional en América Latina. Ver, en particular, Devlin y Ffrench-Davis 1998; Durán y Maldonado 2005, y las sucesivas ediciones del *Panorama de la inserción internacional de América latina y el Caribe*, de CEPAL, en particular la edición 2005-2006. En el marco del proceso de “evaluación conjunta” con vistas a posibles acuerdos de asociación, realizada por la Unión Europea con la CAN, por un lado, y con Centroamérica, por otro, a lo largo de 2005 y 2006, se han elaborado diagnósticos detallados del estado de la integración en ambos grupos, aunque no son de carácter público.
- ⁶ Véanse los dos informes realizados por Mercosur desde 2005 sobre la aplicación del derecho del Mercosur por los tribunales nacionales, disponibles en <http://www.mercosur.int>.
- ⁷ Ver, entre otros, Cavanagh y Anderson, 2002; Audley 2003; Lederman, Maloney y Servén 2003; y Hufbauer, Orejas, y Schott 2003.
- ⁸ “Ten Years of Nafta. Free Trade on Trial”, *The Economist*, 30 de diciembre de 2003.
- ⁹ Ver, entre otros, Reid 2006. *The Economist* (2000), *After the Revolution. A Survey of Mexico*, 28 de octubre; Celia W. Dugger, “Nafta criticized for failing to create Mexican job boom”, *The International Herald Tribune*, 20 de noviembre de 2003.
- ¹⁰ “La Europa paralizada chocó con la América dividida”, *El País*, 14 de mayo de 2006, p. 4.
- ¹¹ “Visions of unity”, *The Economist*, 9 de diciembre de 2004. Véase también Cardona 2005: 84.
- ¹² Véase el artículo de Esther Zapater y Susana Beltrán en éste mismo número de *Pensamiento Iberoamericano*. “Gas ring. Chile’s search for reliable suppliers”, *The Economist*, 18 de agosto de 2005; y “Energy in South America: The explosive nature of gas”, *The Economist*.