

LATINOAMÉRICA Y EL COMPLEJO INTEGRACIONISTA: UN CONCEPTO A DEBATE

JUAN GABRIEL TOKATLIAN*

Estamos al borde de un precipicio: miramos el abismo, sentimos malestar y vértigo. Nuestro primer impulso es retroceder ante el peligro. Inexplicablemente, nos quedamos.

Edgar Allan Poe, *El demonio de la perversidad*

¿Por qué no podríamos nosotros comenzar postulando un sueño, un poema, una sinfonía como instancias paradigmáticas de la plenitud del ser y considerar el mundo físico como un modo *deficiente* del ser en lugar de ver las cosas de la manera inversa, en lugar de ver el modo de existencia imaginario, es decir humano, un modo de ser deficiente o secundario?

Cornelius Castoriadis, *Los dominios del hombre: Las encrucijadas del laberinto*

Invariablemente, la teoría actúa *en favor* de alguien y *en favor* de un propósito específico. Toda teoría posee una perspectiva. Las perspectivas provienen de una posición en el tiempo y en el espacio, particularmente en el tiempo y espacio social y político.

Robert W. Cox, *Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la teoría de las relaciones internacionales*

Introducción

El propósito fundamental de este ensayo¹ es examinar exploratoria y descriptivamente uno de los asuntos clave de las relaciones intrarregionales de América Latina: la integración². En ese sentido, se trata de un texto normativo que intenta introducir un concepto –el “complejo integracionista”– que, probablemente,

* Director del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Di Tella (Buenos Aires, Argentina).

¹ Agradezco muy sinceramente todas y cada una de las observaciones, críticas y sugerencias de los evaluadores a la versión anterior a este ensayo que hoy se publica. Todos los comentarios confirman, de algún modo, una intuición que guió este escrito: el tema de la integración en América Latina requiere, en el terreno académico y político, más deliberación y mayor profundización.

² Como bien señalara Jorge GRACIARENA, “una primera pregunta que cabe formularse en su nivel más general es acerca del sentido de la integración. No se trata, por cierto, de discutir definiciones del término integración porque el problema no es semántico ni se resuelve mediante discusiones formales y de palabras. Se trata por supuesto de un problema bien real que alude a un conjunto de hechos y procesos históricos cuya relevancia parece estar fuera de discusión. No obstante estas dimensiones reales e históricas existen algunos aspectos previos que requieren un manejo más bien conceptual y, si se quiere, ideológico. Y esto porque la integración tiene muchos sentidos posibles y ofrece por lo tanto un vasto campo de alternativas donde es necesario elegir, y esta elección

pueda dar cuenta de la integración tal cual ha estado y está presente en la región³. Ello, a su turno, implica aproximarse y entender el proceso integrador en Latinoamérica desde una perspectiva distinta a la predominante⁴, al tiempo que contribuye a exponer los claroscuros de dicho proceso de larga data y a comprender los retos que eso genera para los países del área.

Ciertamente la coyuntura internacional facilita realizar una nueva reflexión en torno a la integración: la actual situación crítica por la que atraviesa la Unión Europea (UE) es uno de los tantos elementos que coadyuva a ello. Asimismo, y en la región, sobresale una paradoja: mientras la integración (en su acepción predominante), con sus retrocesos y avances, tiende a mostrar signos de estancamiento y la unión, al menos en Sudamérica, se invoca retóricamente, el regionalismo y la cooperación se reconfiguran en el área y la concertación y el multilateralismo parecen cada vez más arraigados en la región. Esta particularidad latinoamericana no es una excepción; en otros contextos geopolíticos ocurren situaciones semejantes aunque no necesariamente idénticas. En distintas partes del Sur hay, por ejemplo, una revalorización del regionalismo, nuevos modos de cooperación y un empuje al multilateralismo. Ahora bien, en América Latina el "complejo integracionista" adquiere características específicas que corresponde esclarecer⁵.

solo será posible acudiendo a sistemas de valores; esto es, a ideologías". Jorge GRACIARENA: *Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1976, p. 215.

³ De acuerdo con el Diccionario *Penguin* de Relaciones Internacionales, "la integración es tanto un proceso como un estado final. El objetivo del estado final que se persigue cuando los actores se integran es una comunidad política. El proceso o procesos incluyen los medios o instrumentos mediante los cuales se alcanza la comunidad política... La necesidad de integrar políticas será particularmente importante cuando la nascente comunidad es responsable de la asignación de bienes y servicios entre las partes constitutivas. Este es ciertamente el caso en esas circunstancias en que la configuración de la comunidad política descansa en la integración económica a través de uniones aduaneras o mercados comunes... Si la integración económica ha sido un elemento preliminar clave para la configuración de la comunidad política entonces estos grupos pueden asociarse a cuestiones de bienestar... Una comunidad política debe contar con las lealtades y los afectos de las mayorías de la población de las unidades que la constituyen... Los esfuerzos contemporáneos de configurar comunidades 'más allá del Estado nación' deben tener como tarea la provisión de un nuevo foco de crecimiento centripeto mientras enfrenta las tendencias centrifugas del nacionalismo... El funcionalismo y el neo-funcionalismo, el federalismo y el con-federalismo han procurado responder este aspecto crucial de la integración mediante diferentes vías". Así, el objetivo básico de la integración es constituir una comunidad política. Dicha comunidad se construye a partir de un proceso integrador de naturaleza económica. Para facilitar la meta inicial es fundamental eludir un nacionalismo divisivo (y con ello, el principio de soberanía ilimitada o absoluta). En ese contexto, algunas perspectivas (funcionalismo, neo-funcionalismo, etc.) están dotadas para interpretar aspectos claves de la integración. Graham Evans y Jeffrey Newnham, *The Penguin Dictionary of International Relations*, Londres: Penguin, 1998, pp. 22-23. (Traducción de JGT).

⁴ En América Latina, como en otras áreas geográficas, el análisis y el debate en torno de la integración regional se ha situado preferentemente en el campo de la economía y se ha explorado y explicado la misma con instrumentos propios de esa disciplina. Así se ha colocado el énfasis en la complementación, asociación y armonización entre economías nacionales ante la estrechez de los mercados internos, los requisitos del sistema productivo doméstico y los desafíos del entorno internacional. Lo anterior –ya sea como causa o consecuencia– se vincula a una noción relativa de soberanía en lo jurídico; esto es, a formas de delegación de soberanía o de soberanía mancomunada. Junto a ese proceso de "desnacionalización", se gestarían nuevas instituciones supranacionales que permitirían el avance gradual de la integración. No se trata aquí de juzgar la pertinencia o claridad de tal enfoque; sólo se remarca que esa mirada, con leves matices, de la integración ha sido la predominante en Latinoamérica.

⁵ Este texto no asume conceptualmente ni pretende explicar en el terreno empírico la política exterior de uno o varios países de Latinoamérica respecto a la integración con los vecinos y el lugar del comercio en las estrategias de inserción internacional, ni concibe a A. Latina como un conjunto homogéneo, tanto en lo interno como en lo externo, que se aproxima a la integración en forma idéntica a lo largo y ancho de la región. Lo que sí subyace a este texto es el hecho de reconocer que el ideal integracionista ha estado recorriendo A. Latina desde, al menos, el siglo XIX; ha tenido múltiples manifestaciones subregionales; ha estado liderado por diferentes países en distintos momentos históricos; y continúa movilizándolo a diversos actores socioeconómicos y político-partidistas en cada uno de los países del área.

Siguiendo el diccionario de la lengua de la Real Academia Española se entiende la expresión complejo como “conjunto de dos o más cosas”. La expresión integracionista abarca, en este caso, la integración (en su acepción predominante), la cooperación, la unión, la concertación, el regionalismo y el multilateralismo. Así, se asume que el “complejo integracionista” es la manifestación de una dinámica de largo plazo que caracteriza a un área subalterna del sistema internacional y a través de la cual se aspira a superar, por medio de una amalgama de mecanismos, iniciativas y políticas, la vulnerabilidad externa y los desequilibrios internos de dicha área. Dicha amalgama obliga necesariamente a un enfoque multidisciplinario en el que, por ejemplo, ni la economía sola o el neo-funcionalismo únicamente estén, *a priori*, mejor dotados para abordar el “complejo integracionista”.

Subyace, además, a dicha amalgama una idea precisa respecto a la cuestión del interés. Primero, resulta inadecuado referirse a “un” interés nacional delimitado: la noción presuntamente uniforme y unificada del interés nacional de un Estado monolítico es confusa e inconveniente. En un mundo entrelazado y cambiante en el que se despliegan múltiples actores gubernamentales y no estatales es más pertinente contemplar la existencia de un repertorio de intereses sectoriales, diferenciados y variados. Segundo, los intereses principales que movilizan ese conjunto diverso de actores no son exclusivamente materiales: los estados y también los agentes no estatales no defienden y promueven únicamente intereses en clave económica. Tales intereses han sido y son cruciales, sin duda, pero en muchas circunstancias la defensa y promoción de ciertos principios (por ejemplo, la no injerencia en los asuntos internos), valores (por ejemplo, la democracia) y asuntos (por ejemplo, los derechos humanos) son igualmente esenciales. Y tercero, un proceso integrador promisorio demanda que, como indica Keohane, los intereses sean “situacionalmente interdependientes” (*situationally interdependent*); esto es, que a los agentes comprometidos en ese proceso no sólo les importen los intereses de las contrapartes por razones instrumentales –que no afecten el bienestar individual–, sino también porque el bienestar de los otros puede mejorar el propio y viceversa⁶.

Adicionalmente, el “complejo integracionista” constituye simultáneamente un fenómeno económico, político y simbólico. En tanto recurso económico procura, en el marco regional, elevar el crecimiento y mejorar la competitividad con el objeto de alcanzar el desarrollo. En tanto recurso político procura, en el marco regional, afianzar la convivencia y aumentar la capacidad negociadora con el objeto de incrementar la autonomía. Y en tanto recurso simbólico procura, en el marco regional, ampliar el conocimiento recíproco y los lazos con otros con el objeto de fortalecer la identidad⁷. Si, por el contrario, el “complejo integracionista” no procura ni consigue los objetivos indicados, entonces es esperable que los vaivenes materiales de distinto tipo erosionen

⁶ Robert O. KEOHANE: “Empathy and International Regimes”, en Jane J. MANSBRIDGE (ed.): *Beyond Self-Interest*, Chicago, University of Chicago Press, 1990, p. 229.

⁷ La identidad puede ser asumida en términos excluyentes o inclusivos. El avance del “complejo integracionista” se asienta sobre una perspectiva incluyente. En ese sentido, y tal como Hooghe y Marks lo han mostrado para el caso europeo en tanto crezcan las divisiones internas en cada país respecto al valor del «complejo integracionista» en América Latina, así también podría invocarse más la identidad nacional propia y más se podría acrecentar el sentido de una identidad nacional separada del resto. Liesbet HOOGHE y Gary MARKS: “Does Identity or Economic Rationality Drive Public Opinion on European Integration?”, en *Political Science and Politics*, vol. 37, N° 3, 2004, pp. 415-420.

su sostenibilidad en el tiempo, que más factores exógenos por fuera de la región adquieran incidencia y se tienda, en cada país, hacia una renacionalización de las prácticas sociopolíticas, acompañadas de percepciones refractarias hacia los otros localizados en las proximidades.

A su vez, es importante subrayar que el “complejo integracionista” requiere de actores sociales y políticos que le den sustento, dirección y continuidad. Quizás en este caso también convenga mirar otras experiencias históricas en distintas latitudes para concebir una tipología ideal que permita situar el apoyo efectivo al “complejo integracionista”. Por ejemplo, es posible identificar a los entusiastas que defienden tanto la idea como la práctica del “complejo integracionista”; los escépticos que abrazan la idea más no necesariamente la práctica; los pragmáticos que no comparten la idea pero sí la práctica; y los reluctantes que rechazan la idea y la práctica por igual⁸.

En ese contexto, este ensayo presentará una suerte de mapa del “complejo integracionista” tal como se despliega hoy en América Latina: sin embargo, el trabajo no pretende ahondar en el hecho de que se hayan alcanzado o no las finalidades mencionadas o evaluar con qué soportes socio-políticos cuenta a lo largo y ancho de la región. Se trata, valga la pena reiterarlo, de un texto que introduce un dispositivo conceptual –el “complejo integracionista”– que, de adoptarse por la comunidad epistémica⁹ interesada en los asuntos de la integración desde el campo de las relaciones internacionales, debiera ser sometido a un examen riguroso, crítico y sistemático.

La crisis como oportunidad

El tema de la integración –su identificación, relevancia, análisis y fomento– ha tenido un referente esencial en la experiencia vivida por Europa occidental después de la Segunda Guerra Mundial y se expandió aún más en su abordaje, interpretación e impulso después del fin de la Guerra Fría. Desde el ángulo de los aportes conceptuales, una sucesión de aproximaciones dominaron por lustros los modos de observar, comprender y difundir los estudios sobre la integración: el funcionalismo, el neofuncionalismo, el intergubernamentalismo, el nuevo institucionalismo, entre otros¹⁰. Con ello los campos más sobresalientes para la conceptualización del proceso integrador (europeo) fueron la economía, los estudios legales y la ciencia política,

⁸ Estas categorías ideales la utilizan Kopecky y Mudde y han sido recientemente retomadas por Vasilopoulou. Ver, Petr KOPECKÝ y Cas MUDDE: “The Two Sides of Euroscepticism: Party Positions on European Integration in East Central Europe”, en *European Union Politics*, vol. 3, Nº 3, 2002, pp. 297-326 y Sofía VASILOPOULOU: “European Integration and the Radical Right: Three Patterns of Opposition”, en *Government and Opposition*, vol. 46, Nº 2, 2011, pp. 223-244.

⁹ Se entiende la noción de comunidades epistémicas de acuerdo con la definición de Antoniaedes. Según él, se trata de “comunidades de pensamiento configuradas por redes basadas en el conocimiento que son socialmente reconocidas y cuyos miembros comparten una comprensión común de un tema o asunto particular o una cosmovisión común y procuran convertir sus creencias tanto en un discurso social dominante como en una práctica social”. Andreas ANTONIAEDES: “Epistemic Communities, Epistemes, and the Construction of (World) Politics”, en *Global Society*, vol. 17, Nº 1, 2003, p. 26 (pp.21-38). (Traducción de JGT)

¹⁰ Ver, entre varios otros, Mark POLLACK: “Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Politics or Experiment in New Governance”, en *Annual Review of Political Science*, vol. 8, 2005, pp. 357-398.

ubicando el campo de las relaciones internacionales en un lugar bastante marginal en los trabajos sobre la integración en Europa. Una combinación de lo que Rosamond denomina contingencia académica (*scholarly contingency*) y política disciplinaria (*disciplinary politics*) ha permeado la mirada intelectual sobre Europa y su integración¹¹.

Por un lado, lo contingente –que remite al hecho de que los estudiosos del tema se acercan a su objeto de estudio en circunstancias que no son enteramente producidas por ellos y deben hacer una suerte de “*catch up*” ante una realidad empírica en rápido cambio– y, por el otro, lo disciplinario –que implica que la forma en que se “lee” la integración europea está condicionada por factores que hacen a la propia comunidad académica y sus complejas reglas, normas, fronteras y sentidos– han reforzado ciertos enfoques conceptuales y perspectivas de investigación. Así entonces, surgen y se consolidan teorías y tópicos predominantes. Pero, paradójicamente, en ese proceso en que se añaden disciplinas (por ejemplo, política comparada), metodologías (por ejemplo, *rational choice*) y análisis de alcance medio (por ejemplo, *policy networks* y *agenda-setting*) se fue desdibujando, de algún modo, la centralidad del asunto de la integración como eje de los estudios europeos en la materia¹².

En esa dirección, no se trata de disentir caprichosamente o descartar arbitrariamente el conocimiento acumulado por décadas de aportes significativos y valiosos en el terreno del examen minucioso de la integración (europea). Se trata, más bien, de reflexionar desde otro lugar –América Latina– y desde otro campo –las relaciones internacionales– sobre el tema de la integración. En palabras de Cantori y Spiegel, se trata de recuperar una aproximación sistémica y empírica regional, mediante la cual se “considere cada región en sus términos en vez de superponer un conjunto preconcebido de supuestos y criterios sobre todas las áreas”¹³. Contexto, historia, cultura política y geografía, por ejemplo, son gravitantes y merecen tomarse en consideración al evaluar cómo se despliega la integración en ámbitos, momentos y circunstancias distintas de la experiencia europea.

Un elemento exógeno que coyunturalmente facilita repensar la integración en Latinoamérica es la crisis por la que atraviesa actualmente la Unión Europea¹⁴. Según Sanahuja, la UE “se encuentra en las horas más bajas de su historia, en lo que no es exagerado calificar de verdadera ‘crisis existencial’ como proyecto político, económico y social”¹⁵. Dicha crisis, en su criterio, “afecta a su racionalidad, legitimidad, relevancia

¹¹ Ver, al respecto, Ben ROSAMOND: “European Integration and the Social Science of EU Studies: The Disciplinary Politics of a Subfield”, en *International Affairs*, vol. 83, Nº 1, 2007 (pp. 231-252).

¹² *Ibid.* De cierto modo, esta crítica refleja la brecha entre un intrincado y fluido proceso de integración que amerita una renovada atención y las aproximaciones teóricas y metodológicas que siguen modas temporales y que, en consecuencia, pueden rezagarse en el estudio e interpretación de nuevas realidades.

¹³ Louis J. CANTORI y Steven L. SPIEGEL: “The Analysis of Regional International Politics. The Integration Versus the Empirical Systems Approach”, en *International Organization*, vol. 27, Nº 4, 1973, p. 484 (pp. 465-494).

¹⁴ Cabe destacar que uno de los aspectos que, en general, no se examina es la antítesis de la integración: la desintegración. Como señalan Groom y Heraclides, la desintegración se considera una “anomalía”, tiene una “connotación negativa” y su estudio es visto como una “afrenta”. Así, “debido al hecho de que la desintegración es percibida como indeseable... no hay una teoría estructurada” sobre ella. A. J. R. Groom y Alexis Heraclides, “Integration and Disintegration”, en Margot LIGHT y A. J. R. GROOM (eds.): *International Relations*, Londres, Pinter Publishers, 1985. (Traducción de JGT).

¹⁵ José Antonio SANAHUJA: “Las cuatro crisis de la Unión Europea”, en Manuela MESA (coord.): *Cambio de ciclo: Crisis, resistencias y respuestas globales*. Anuario 2012-2013, Madrid, CEIPAZ, 2012, p. 51.

y viabilidad”. Y, por lo tanto, el prometedor proyecto de integración económica ha quedado en entredicho. En ese sentido, “es la crisis del euro la que supone la mayor amenaza para la viabilidad de la UE como proyecto”. Pero como, a su vez, la UE ha sido un ejemplo de soberanía compartida y de *rulemaker* en los asuntos internacionales su crisis es también la de un “modelo de gobernanza democrática cosmopolita” y de consolidación de una “potencia civil global”. En breve, la delicada condición a la que ha llegado la Unión Europea es, para el autor, “en gran medida autoinfligida” y se deriva de “una visión ideologizada y corta de miras de la integración”¹⁶.

Obviamente, hay muchos otros factores de orden mundial y regional que justifican retomar el debate sobre la integración. Sin embargo, la crisis que vive Europa¹⁷ –el espacio con la experiencia más avanzada y rica en términos de integración– constituye un hecho sobresaliente que refuerza la ponderación de nuevas miradas sobre la integración, en general, y sobre la integración latinoamericana, en particular.

La experiencia regional en materia de integración

Ya advertía Graciarena hace más de cuatro décadas que “acaso uno de los espejismos que están bloqueando el desarrollo de un pensamiento político autónomo sobre la integración sean las analogías que rápida y fácilmente se están trazando de manera no crítica” entre la integración latinoamericana y la europea. Ello constituía, en su opinión, una actitud “negativa en varios sentidos. Primero, porque significa una disminución en el nivel de la realidad y lleva a pensar erróneamente en una extrapolación imposible. Y segundo, porque al adoptar esa actitud no se ha reflexionado como correspondía en la existencia de algunas diferencias estructurales de gran importancia para los procesos concretos de integración en ambas regiones”¹⁸. Probablemente, esa reflexión sigue vigente y pueda servir de punto de partida para evaluar, de manera sintética, el estado de la integración en la región.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 52, 55, 63, 73 y 80.

¹⁷ Cabe destacar que la actual crisis europea no sería comprensible observando sólo el último lustro y exclusivamente la economía. En realidad, una parte no irrelevante de las decisiones de la UE después del fin de la Unión Soviética ha sido errada: entre otras, aisló a Rusia, se subordinó más a Estados Unidos y siguió cobijada bajo el paraguas de la OTAN sin procurar autonomía militar; prefirió expandirse en número antes que profundizar cualitativamente su proceso integrador; en aras de asegurar una voz en Occidente –que resultaba cada vez menos audible– careció de una estrategia coordinada hacia China y los países emergentes; burocratizó sus estructuras institucionales en vez de democratizarlas; se concentró más en los negocios que en los ciudadanos; confió en exceso en las virtudes del mercado en desmedro del Estado; abandonó políticas industriales activas y toleró burbujas temporales nada productivas; proyectó una política exterior y defensa común que jamás existió en los temas sustantivos; creó una moneda, el euro, pero en el marco de esquemas políticos tradicionales; se lanzó –en la mayoría de los casos sin suficiente consenso interno– a aventuras militares (unas belicosas, otras humanitarias) equívocas de las que viene pagando costos domésticos, humanos, diplomáticos, simbólicos y geopolíticos; y pretendió limitar (especialmente Francia) un redespiegue de una Alemania asertiva después de la unidad derivada del derrumbe del bloque soviético y descubrió tardíamente que el eje económico europeo no pasa por muchas capitales sino por Berlín. Nadie le impuso a Europa esas decisiones; Europa se las autoadministró. En el camino, se agrietó la solidaridad, se debilitó la cohesión, se resintió la identidad y se afectó la pertenencia. En otras palabras, si el ideal original de Europa, luego refrendado a través de la UE, era conformar una gran Arca de Noé fraterna, incluyente y equilibrada, el último cuarto de siglo ha mostrado el eclipse de ese ideal y, con ello, una consecuencia no planeada *ex profeso*: la sustitución de aquel navío plural y protector por la creciente consolidación de una nave insignia, Alemania, que sobredetermina el destino y el contenido de la flota europea.

¹⁸ Jorge GRACIARENA: *op.cit.*, p. 252.

No obstante, antes de efectuar tal síntesis, resulte importante aclarar, desde el inicio, la definición de los términos a utilizar para evitar confusiones conceptuales y malentendidos prácticos. Existen nociones –integración, cooperación, unión, concertación, multilateralismo y regionalismo– que suelen usarse de manera intercambiable pero que no significan lo mismo y términos cruciales cuya invocación no facilita un buen diagnóstico. El efecto contraproducente de una imprecisión o ambigüedad terminológica no es sólo una cuestión intelectual, sino también un asunto político.

Seguendo a Deutsch, la integración es “una relación entre unidades en la cual éstas son mutuamente interdependientes y poseen en conjunto propiedades sistemáticas de las que carecerían si estuvieran aisladas...Un sistema integrado se encuentra cohesionado en la medida en que puede afrontar tensiones y presiones, soportar desequilibrios y resistir divisiones”¹⁹. Así entonces, la integración²⁰ es un proceso amplio, intenso y profundo que implica la vinculación e interpenetración social, política, económica, cultural, científica, diplomática e incluso militar entre dos o más naciones.

En acuerdo con Keohane, la cooperación “se lleva a cabo cuando las políticas seguidas por un gobierno son consideradas por sus asociados como medios de facilitar la consecución de sus propios objetivos, como resultado de un proceso de coordinación de políticas”²¹. Esto supone que las partes deben adaptar sus comportamientos a las preferencias de otros. Al reconocer “la centralidad de la interacción y el contexto” se entiende que “la cooperación es el producto de la elección y las circunstancias”²². En ese sentido, la cooperación es más que la asistencia o la ayuda a otro/s; es una interacción entre actores con presupuestos que la sustentan y metas que la impulsan.

La unión, por su parte, es una estructura institucional y territorial que, a modo de confederación o federación, constituye una entidad política organizada y reconocida internacionalmente²³. Paralelamente, la concertación es un mecanismo mediante el cual dos o más gobiernos actúan conjuntamente en el terreno estatal, por lo general en el nivel diplomático y con fines preferentemente políticos, frente a otros actores individuales o colectivos²⁴. Dicha concertación se puede desplegar en un marco formal (por ejemplo, a partir de una institución existente) o informal (por ejemplo, de modo *ad hoc* mediante un dispositivo temporal) y por un número limitado o amplio de gobiernos participantes.

¹⁹ Karl W. DEUTSCH: *Análisis de las relaciones internacionales*, México D. F., Ediciones Gernika, 1990, pp. 285-287.

²⁰ Es evidente que se ha escogido una (la de Deutsch) entre las múltiples y distintas definiciones existentes de la integración. Ver, Joseph S. NYE: “Integración regional comparada: Concepto y medición”, en *Revista de la Integración*, N° 5, Noviembre 1969, pp. 50-86.

²¹ Robert O. KEOHANE: *Después de la hegemonía: Cooperación y Discordia en la política económica mundial*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 74.

²² Arthur A. STEIN: *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*, Ithaca, Cornell University Press, 1990, pp. 180 y 207.

²³ Ver, Juan Gabriel TOKATLIAN: “La comunidad sudamericana: Una perspectiva minimalista”, en *Revista de Estudios Sociales*, N° 21, agosto 2005.

²⁴ *Ibid.*

Retomando la definición de Cox, el multilateralismo admite una doble lectura complementaria. Por un lado, remite a “la relación entre dos o más estados respecto a un tema o un conjunto de temas específicos” y por el otro, refleja “en parte la institucionalización y regulación de un orden existente y expresa en parte el ámbito de la lucha entre fuerzas conservadoras y transformadoras”²⁵. Por lo tanto, el multilateralismo es un tipo de comportamiento (por ejemplo, distinto del unilateralismo y el bilateralismo), así como una esfera institucional. Cabe agregar que el multilateralismo puede concebirse apenas como un medio de la política exterior o como una doble combinación de medio y fin en la estrategia internacional de un país. Ahora bien, dado que, como indica Fonseca, el Estado acepta limitarse al tiempo que le conviene cooperar, existe una delicada convergencia en el multilateralismo “entre la pérdida por la limitación y la ganancia por la cooperación”²⁶.

Finalmente, y basado en Fawcett, el regionalismo apunta a “un diseño de política sustentado en la cooperación y la coordinación”, diferenciándose así de la regionalización que alude a “la concentración de la actividad en el plano regional”²⁷. De este modo, el regionalismo es un fenómeno multidimensional, muy complejo y en estado de fluidez. En consecuencia, los actores regionales tendrían, según Falk, cuatro roles principales: “contener la globalización negativa (asociada básicamente con el impacto adverso de las fuerzas del mercado global); mitigar el anarquismo patológico (la desaparición de un mínimo de orden y decencia en las relaciones sociedad-Estado producida por dos extremos: un excesivo control y abuso por parte del Estado o un peligroso y generalizado caos debido al debilitamiento o fractura de la capacidad de gobernabilidad del Estado); promover la globalización positiva (reforzando la capacidad global para lograr objetivos deseables dentro del orden mundial); e impulsar el regionalismo positivo (alcanzando estos objetivos en el nivel regional mediante el reforzamiento y orientación de estructuras regionales de gobernabilidad)”²⁸.

En ese contexto, la integración en la región ha estado marcadamente circunscripta a su dimensión económica. Desde la creación en 1960 de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en adelante la impronta comercial fue la que predominó. La fundación del Mercado Común Centroamericano (MCC) en 1960, del Pacto Andino (PA) en 1969 y de la Comunidad del Caribe (CARICOM) en 1973 acentuó esa huella. El establecimiento de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980 se insertó en aquella lógica. Existió una voluntad política integracionista, acompañada de cierta homogeneidad regional en el modelo de desarrollo de la época, pero el proceso estuvo dominado –mirando otras experiencias como la europea– por la integración económica.

²⁵ Robert W. COX (con Timothy J. SINCLAIR): *Approaches to World Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 495 y 514.

²⁶ Gelson FONSECA Jr.: *El interés y la regla: Multilateralismo y Naciones Unidas*, Madrid, Libros de la Catarata, 2010, p. 122.

²⁷ Louise FAWCETT: “Exploring Regional Domains: A Comparative History of Regionalism”, en *International Affairs*, vol. 80, Nº 3, 2004, p. 431.

²⁸ Richard FALK: *La globalización depredadora: Una crítica*, Madrid, Siglo XX Editores, 2002, p. 91.

Aquella primera ola integracionista registró algunos avances y frutos pero también puso de manifiesto varios estreñimientos y desilusiones²⁹. A partir de los noventa la integración original –entendida como funcional a la estrategia de sustitución de importaciones y al modelo de industrialización; en un marco relativamente proteccionista; con una perspectiva de avances graduales, centrada en la valoración de lo regional; y estimulada por un papel activo del Estado– se modificó³⁰. El acento³¹ se colocó en la apertura, la liberalización, la desregulación, la privatización y la extranjerización de la economía en el entendido de que el mercado más que el Estado debía ser el eje del proceso integrador³²; con la ambición de tener un crecimiento empujado por la promoción de exportaciones; bajo la expectativa de una modificación drástica del patrón productivo de los países; con la finalidad de elevar las ganancias derivadas de una mayor eficiencia; y con la mirada colocada en un ajuste individual y colectivo a un novedoso entorno internacional.

La revisión del proceso de integración a finales del siglo XX produjo ciertos logros y beneficios, al tiempo que generó nuevos dilemas y frustraciones. Así, ya en el primer lustro del siglo XXI surgieron con más fuerza voces críticas y situaciones intrincadas que llevaron a paralizar, fragilizar, cuestionar, e incluso impugnar, los

²⁹ Sin desconocer los aportes y méritos de aquella fase originaria, en ese entonces sobresalieron los siguientes déficit: a) vacilación política debido al lugar distinto que cada gobierno le otorgaba a la integración; b) incertidumbre institucional derivada del hecho de la existencia de múltiples experiencias autoritarias y escasos regímenes democráticos; c) escasa disposición o capacidad innovadora del empresariado; d) fragilidad social derivada de la débil participación de la ciudadanía en esos proyectos; e) disparidad regional entendida como las extremas diferencias de desarrollo socioeconómico inter e intranaciones; f) insuficiencia infraestructural por la ausencia de una base física (puertos, fuentes de energía, etc.) y comunicativa (transporte, vías, etc.) acorde con la necesidad de intercambio comercial y contacto humano; g) aversión a la supranacionalidad –esto es, rechazo a ceder soberanía nacional y a aceptar la autonomía de órganos e instituciones superiores a cada Estado–; h) bajo nivel de cumplimiento con los compromisos comerciales adquiridos; i) divergencia en las opciones estratégicas de política exterior y de defensa de los países; j) reiteradas situaciones conflictivas en áreas fronterizas; k) diversas crisis económicas individuales y colectivas –por ejemplo, la de la deuda externa–; l) rivalidades o tensiones geopolíticas entre las principales potencias regionales (lo cual incidió en la ausencia de un liderazgo suficiente para impulsar, sostener y dinamizar la integración); m) escaso respaldo, y eventual obstrucción, al proceso integracionista regional y subregional por parte de Estados Unidos; y n) insatisfacción de las naciones menores por los limitados beneficios logrados y por la persistencia de asimetrías no corregidas. Ver, entre otros, Juan Mario Vacchino, “Organismos latinoamericanos de integración: Evolución y perspectivas”, en Informe RIAL, *Nuevas formas de concertación regional en América Latina*, Santiago de Chile, PNUD/CEPAL, 1988; CINDA/IAEAL, *Manual de la integración latinoamericana*, Caracas, Centro Interuniversitario de Desarrollo/Universidad Simón Bolívar, 1987; Horacio Roberto MOAVRO: *La decisión: Aportes para la integración latinoamericana*, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar/IFEDEC, 1992; Gert ROSENTHAL: “Un informe crítico a 30 años de integración en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, N° 113, 1991; y Leonardo CARVAJAL: *Integración: Pragmatismo y utopía en América Latina*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia/Universidad de los Andes, 1993.

³⁰ En 1991 se creó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y se actualizó el proceso integrador centroamericano mediante el establecimiento del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), al tiempo que también se remozó en 1996 el Pacto Andino transformándose en la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

³¹ Este nuevo acento se reflejó, a su vez, en la visión sobre la integración de los noventa que mantuvo la CEPAL. Según Vázquez López: la “reorientación teórica” (en comparación a la visión de los sesenta) de la CEPAL “erosionó los tejidos productivos y bloqueó procesos de aprendizaje en las distintas economías” latinoamericanas. Raúl VÁZQUEZ LÓPEZ, “Integración económica en América Latina: La visión teórica de la CEPAL confrontada con la evolución del proyecto en la región”, en *Journal of Economics, Finance, and Administrative Science*, vol. 16, N° 31, 2011, pp. 107-118.

³² Corresponde remarcar que, en realidad, un proceso de integración necesita más y un mejor Estado. Ver, Yehezkel DROR: “Conducción del Estado hacia la integración”, en *Integración Latinoamericana*, N° 189-190, 1993, pp. 3-9.

diversos procesos subregionales en marcha así como las débiles estructuras institucionales existentes. El estancamiento –esto es, la dificultad de configurar una plena unión aduanera y dotarse de una institucionalidad robusta– del MERCOSUR; el retiro de Venezuela de la CAN; las divergencias económicas y políticas entre los miembros del SICA; el abandono del G-3 (Colombia, México y Venezuela) por parte de Venezuela en 2006; la parálisis del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA); la pérdida de gravitación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL); y el establecimiento en 2004 de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) –con la participación de países andinos, centroamericanos y caribeños– evidencian lo señalado.

Ahora bien, un balance de medio siglo en materia de integración en América Latina ofrece, en general, un panorama variopinto. Indudablemente, han ocurrido cambios alentadores. Por ejemplo, la rivalidad geopolítica central en América del Sur entre Argentina y Brasil se eclipsó; la democracia como régimen político se ha extendido por América Latina; varias fricciones fronterizas clásicas –en especial, en el Cono Sur– se han desvanecido; las crisis externas no parecen sacudir a la región como en el pasado; la retórica a favor de la integración³³ pareciera haberse multiplicado en el área independiente de la postura ideológica del gobierno de turno; nuevos y más actores sociales y políticos con vocación asociativa se han movilizad y contactado a lo ancho y largo de Latinoamérica³⁴.

Sin embargo, muchos de los inconvenientes y restricciones (ya mencionados) del pasado siguen vigentes. A esos se podrían agregar otras dificultades y barreras: entre otros, en lo interno, la creciente desigualdad social y material; la “primarización” de las economías; la ampliación de las divisiones étnicas y culturales; y la fragilidad del imperio de la ley y, en lo externo, la falta de apoyo financiero a favor de la

³³ Son muy escasos los ensayos y encuestas regionales sobre opinión pública e integración en América Latina. Por ejemplo, la revista *Integración Latinoamericana* dedicó su número de octubre de 1992 al tema a través de los artículos de Guillermo ONDARTS (“Los industriales latinoamericanos y la nueva integración”), Germánico SALGADO (“Integración latinoamericana y las actitudes empresariales de hoy con especial referencia al Grupo Andino”) y Adolfo C. STURZENEGGER (“Encuesta a empresas industriales exportadoras latinoamericanas sobre el proceso de integración regional. Informe sobre resultados”). De acuerdo con el Latinobarómetro de 2007 54% de los latinoamericanos entrevistados estuvieron a favor de hacer concesiones para avanzar en la integración; 55% apoya la creación de un parlamento latinoamericano; y el 51% respalda la eliminación de impuestos en el comercio intrarregional. Ver, el informe de dicho año en <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp> (accesado el 25 de junio de 2012). Una encuesta sobre la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana de 2008 mostró el desconocimiento de los principales actores en la materia respecto a esa iniciativa. Ver, http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/foro_cartagena08_encuesta_esp.pdf (accesado el 25 de junio de 2012). En el reciente texto de junio de 2012 de la ALADI sobre el balance de tres décadas de la integración en el área no hay referencia alguna a lo que la opinión pública cree, defiende o rechaza sobre la integración regional. Ver, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36736982> (accesado el 25 de junio de 2012). Por otro lado, es posible detectar interesantes tesis doctorales sobre opinión pública, medios de comunicación e integración. Sólo a modo de ejemplo, se pueden destacar: Cristian MEDINA VALVERDE: “Chile y la integración latinoamericana. Política exterior, acción diplomática y opinión pública, 1960-1975” (<http://eprints.ucm.es/tesis/ghi/ucm-t26718.pdf> accesado el 25 de junio de 2012) y Claudia Teresa BUSTOS SÁNCHEZ: “La prensa escrita colombiana y el proceso de la integración andina” (<http://eprints.ucm.es/tesis/inf/ucm-t26905.pdf> accesado el 25 de junio de 2012).

³⁴ Agor y Suárez observaron que durante la década de los sesenta se manifestaba una peculiar e incipiente “interacción socio-cultural creciente” en América Latina tendiente a generar potencialmente “una sociedad y cultura regional integradora”; lo cual, a su vez, podría conducir al establecimiento de un subsistema político latinoamericano. Weston H. AGOR y Andrés SUÁREZ: “The Emerging Latin American Political Subsystem”, en *Proceedings of the Academy of Political Science*, vol. 30, N° 4, 1972, pp. 153-166.

integración³⁵; el avance de las asimetrías entre regiones del mundo; la crisis económica y financiera mundial; y los paulatinos costos de diversa índole generados por la globalización. En síntesis, y siguiendo a Deutsch, la experiencia latinoamericana en materia de integración de las últimas cinco décadas muestra niveles elementales de cohesión. Ha podido mínimamente, con marchas y contramarchas, “afrontar tensiones y presiones, soportar desequilibrios y resistir divisiones”. No obstante, la región en su conjunto y los procesos subregionales específicos muestran la ausencia de “las condiciones de fondo” para una integración exitosa. Es decir, aún se carece de “1) relevancia mutua de las unidades, 2) compatibilidad de valores y ciertas gratificaciones conjuntas reales, 3) comprensión mutua y 4) cierto grado de identidad o lealtad común generalizada”³⁶.

Procesos, ámbitos y dinámicas en la región

Recientemente, Riggiozzi indicaba que un “conglomerado de proyectos” estaba redefiniendo, desde comienzos del siglo XXI, los modos de articulación, asociación y afirmación en América Latina. Los motores de este complejo y contradictorio proceso eran, a su entender, sociales y políticos más que económicos y se insertaban en un contexto en el que se revisaban los parámetros derivados del llamado “Consenso de Washington”, los asuntos de inclusión ciudadana y las prácticas intergubernamentales³⁷. Esta observación de Riggiozzi se debe situar, a su vez, en un marco más amplio. Lo que parece ser más evidente desde los atentados terroristas en Estados Unidos en 2001, en general, durante la última década, en particular, y a partir de la crisis económico-financiera desatada en 2008, en especial, es el “regreso” de varias cuestiones que fueron declaradas finiquitadas sucesivamente desde la década del setenta hasta la de los noventa del siglo pasado: el retorno de la ideología, de la geopolítica, del Estado y de la historia.

Es con ese telón de fondo que en años recientes se ha buscado resignificar la integración, la cooperación, la unión, la concertación, el regionalismo y el multilateralismo en América Latina. Y en ese sentido, resulta importante observar la creación y evolución de distintos mecanismos, foros y espacios.

Así entonces, por ejemplo, la constitución en 2008 de la Unión de Naciones del Sur (UNASUR), si bien ha sido muy trascendental y alentadora, no debe llevar a

³⁵ Cabe destacar que, por ejemplo, del total de operaciones por sector financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), lo correspondiente a “Comercio e Integración” ascendió en 2010 a US\$ 45 millones de dólares sobre un total desembolsado de US\$ 12.705,1 millones de dólares; esto es, 0.36%. Ver, <http://www.iadb.org/ar/2010/docs/ar2010spa.pdf> (accesado el 24 de mayo de 2012). Para 2011 los montos respectivos fueron US\$ 94 millones de dólares y US\$ 10.911 millones de dólares con lo que lo correspondiente a “Comercio e Integración” alcanzó el 0.71%. Ver, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36736982> (accesado el 24 de mayo de 2012).

³⁶ Karl W. DEUTSCH: *op.cit.*, p.367.

³⁷ Pia RIGGIROZZI: “Beyond Continuity: Region, Regionness, and Regionalism in Latin America”, en <http://www.stockholm.sgir.eu/uploads/Microsoft%20Word%20-%20Beyond%20continuity-Region,%20Regionness%20and%20Regionalism%20in%20LA%20-%20Aug%2010.pdf> (accesado el 25 de junio de 2012); y Pia RIGGIROZZI: “Reconstructing Regionalism: What Does Development Have to do With It?”, en Pia RIGGIROZZI y Diana TUSSIE (eds.): *The Rise of Post-hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, New York, Springer, 2012.

equivocos³⁸. Una unión –siguiendo la exigente definición empleada– es un punto de llegada, no de partida. En condiciones de una integración sudamericana de “baja intensidad”; con naciones –como Chile– que no son miembros plenos de los mecanismos zonales existentes (CAN y Mercosur); con países adscritos a procesos distintos de los prevalecientes en América del Sur (tales los casos de Guyana y Surinam que son parte de CARICOM); y con un actor que, como Venezuela, lidera procesos integradores “desde abajo” (como el ALBA), suponer la existencia de una unión por el hecho de acordar una instancia “superadora” como UNASUR es, quizás, apresurado. En realidad, UNASUR expresa una interesante combinación de concertación y cooperación que ha podido acordar ciertas cuestiones diplomáticas cruciales (por ejemplo, desactivar en 2010 las tensiones entre Colombia y Venezuela y reaccionar prontamente ante el intento golpista en Ecuador en ese mismo año) y que aspira a coordinar algunas políticas relevantes (por ejemplo, mediante el Consejo de Defensa Sudamericano –CDS– establecido en 2009). Posiblemente, concretar gradualmente avances efectivos pueda ser la vía para arribar, eventualmente, a la anhelada unidad de América del Sur. En ese sendero UNASUR puede mostrar que en sus inicios ha sido prudente y eficaz.

Asimismo, el regionalismo latinoamericano parece estar viviendo en los últimos años un lento viraje. Sanahuja afirma que el regionalismo reciente en el área ha tenido una serie de características precisas: ha sido “ligero”³⁹ (rechaza la construcción de instituciones fuertes); “selectivo” (fuertemente orientado a la liberalización de los mercados); “elitista” (no tiene apoyo en buena parte de la población); y “disperso” (se diluye en diversos compromisos externos)⁴⁰. El cuestionamiento en muchos países del área al “Consenso de Washington” y el resurgimiento de una suerte de “neodesarrollismo” en varias naciones, junto a la paulatina movilización de diversos actores sociales y políticos bajo un genérico “espíritu latinoamericanista” y la mayor atención asignada a las necesidades propias de la región son indicadores de cierta actualización. La persistencia, aunque con matices, de tesis soberanistas⁴¹ –en varios casos, refractarias a la supranacionalidad– continúa siendo, sin embargo, un escollo importante en las relaciones intralatinamericanas.

³⁸ Si se concibe UNASUR como una suerte de fuga hacia adelante ante el estancamiento de los procesos de integración existentes se estará dando un salto hacia el vacío más que un avance plausible. Si UNASUR se convierte en un instrumento que, primordialmente, favorece los intereses estratégicos de un solo país, entonces podría transformarse en un esquema conflictivo; lo cual, difícilmente facilite alcanzar lo que Deutsch llamó una “comunidad política amalgamada”. Esta forma de comunidad implica: a) la adquisición de mayor poder relativo para alcanzar objetivos más ambiciosos y b) la consecución de una identidad común entre las partes”. *Ibid.*, p. 368.

³⁹ Es importante señalar que, como subraya Torrent, un caso de institucionalismo “ligero” –MERCOSUR– y un caso de institucionalismo “pesado” –la CAN– comparten “algunos de los mismos fracasos”; lo cual implica ponderar y problematizar más la cuestión institucional en los mecanismos existentes en la región. Ramón TORRENT: “Un marco analítico para los procesos de integración regional”, en Luis Guillermo SOLÍS y Francisco ROJAS ARAVENA (coords.): *La integración latinoamericana: Visiones regionales y subregionales*, San José, FLACSO, 2006, p. 22.

⁴⁰ José Antonio SANAHUJA: “Regionalismo e integración en América Latina: Balance y perspectivas”, en <http://www.pensamientoiberoamericano.org/articulos/0/22/0/regionalismo-e-integracion-en-america-latina-balance-y-perspectivas.html> (accesado el 25 de junio de 2012).

⁴¹ Sobre las tesis soberanistas y los mecanismos de aglutinación regional en el área ver, entre otros, Andrés SERBIN: “Regionalismo y soberanía nacional en América Latina: Los nuevos desafíos”, en *Documentos CRIES*, N° 15, septiembre 2010, pp. 5-27.

En este marco de cambios constantes han surgido nuevas iniciativas que identifican a lo regional –con una arquitectura geográfica y política variable– como un referente clave para coordinar y colaborar estrechamente. Por ejemplo, en 2000 se creó la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IRSA); en 2006 se organizó el Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano⁴²; en 2008 nació el Proyecto Mesoamérica; en 2009 se estableció el CDS; y en 2010 se lanzó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)⁴³.

Sin embargo, resta preguntarse y precisar qué tipo de regionalismo es el actual. ¿En el contexto de una integración débil (como se ha señalado) es posible concebir y desarrollar un regionalismo profundo? ¿Dadas algunas limitaciones históricas (por ejemplo, baja institucionalización de los emprendimientos colectivos en el área) que no han terminado de revertirse es posible alcanzar y asegurar un regionalismo denso? ¿Si las dinámicas latinoamericanas continúan manifestándose en clave nacional (por ejemplo, con un acento en el mercado nacional) es posible impulsar y lograr un regionalismo amplio?

Ahora bien, más allá de las respuestas a estos interrogantes es importante destacar que el regionalismo en ciernes parte de los retos y urgencias de la propia región. La Organización de Estados Americanos (OEA), el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la Junta Interamericana de Defensa (JID), la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Cumbre de las Américas, entre otras, han sido, en gran medida, el resultado de iniciativas y propuestas de Estados Unidos. Los nuevos foros, espacios y dispositivos han sido creación exclusivamente latinoamericana. Se trata, como en parte ocurrió en la década del setenta cuando se crearon la Organización Latinoamericana de Energía (1973) y el SELA (1975), de propiciar un regionalismo inclusivo en el nivel latinoamericano y excluyente (al no incorporar a Canadá y Estados Unidos) en el nivel hemisférico.

En esa dirección, resultan esenciales dos cuestiones. Por un lado, que se evite el dilema del regionalismo periférico; esto es, todo proceso en pro del regionalismo en una periferia requiere que dos o más países lo impulsen activamente pero que, a su vez, no conviertan los avances y sus frutos en un motivo para apuntalar una pugna por el liderazgo individual en una región. Por otro lado, en algún momento habrá que hacer un inventario de los organismos, foros y estructuras del regionalismo latinoamericano, y determinar qué hacer, cómo proceder y hacia dónde dirigirse. En ese sentido, y siguiendo el argumento que Pempel usa para el caso de Asia, se producirá, *de facto* o como producto de una ponderación razonada, un “darwinismo institucional”; esto es, algunas instancias, esquemas y organizaciones languidecen (languidecerán) debido a que son (serán) menos necesarias y relevantes, mientras otras sobreviven (sobrevivirán) y refuerzan (reforzarán) pues son (serán) más adaptables y útiles⁴⁴.

⁴² En junio de 2012, Colombia, Chile, Perú y México crearon oficialmente la Alianza del Pacífico.

⁴³ En diciembre de 2011 se creó formalmente la CELAC, compuesta por 33 países y sin la presencia de Estados Unidos y Canadá.

⁴⁴ Ver, T. J. PEMPEL: “Soft Balancing, Hedging, and Institutional Darwinism: The Economic-Security Nexus and East Asian Regionalism”, en *Journal of East Asian Studies*, vol. 10, N° 2, 2010, pp. 208-238.

Paralelamente, y en cuanto a la concertación de las experiencias formales e informales de convergencia y acción, el balance es mixto. Por una parte, está el caso exitoso del Grupo de Contadora (y su Grupo de Apoyo) por su aporte diplomático a una salida menos cruenta a la crisis centroamericana durante la década de los ochenta. Por otra parte, está el fracaso del Consenso de Cartagena, de mediados de los ochenta, que no alcanzó a articular una postura común en relación con la deuda externa.

El Grupo de Río (GR), heredero en realidad de ambas experiencias y convertido desde finales de los ochenta en el principal espacio de concertación política del área, tuvo oscilaciones notorias en las últimas dos décadas: durante los noventa y a comienzos de este siglo su perfil y su labor parecieron languidecer; en el último lustro su rol y desempeño aumentó ligeramente. Por ejemplo, el GR cumplió un papel fundamental en la gestación de la CELAC. En realidad, y más allá de las diferencias políticas existentes en la región, ha prevalecido un cierto acuerdo en esta coyuntura respecto a la necesidad de robustecer la concertación intrarregional. De algún modo, los avances de UNASUR (ya mencionados) en ese frente han contribuido a valorar el hecho de que concertar diplomáticamente facilita la superación de tensiones regionales; genera confianza en el área; eleva el perfil de Latinoamérica; y mejora –en términos intra y extrahemisféricos– la capacidad negociadora del área.

En el terreno de la cooperación también se vislumbran transformaciones. Por un lado, han surgido diversas acciones dentro de la propia región en una variedad de asuntos. Así, se estableció en Brasilia en 2002 la sede de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). Desde 2004 varios países del área se comprometieron, unos en el marco de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (Minustah) y otros (como Cuba y Venezuela) por fuera de ese mecanismo, con el caso haitiano. En 2005, y a iniciativa de Venezuela se implementó Petrocaribe, un esquema de cooperación preferencial hacia el Caribe y Centroamérica en materia energética⁴⁵. Por el otro, varios países de la región han venido desplegando, de manera activa, una cooperación Sur-Sur con otras áreas periféricas y en distintos terrenos. En muchos casos, los avances han sido tangibles⁴⁶.

Por último, y respecto al multilateralismo, éste ha tenido dos ámbitos de manifestación; el internacional y el regional. Respecto del primero, el compromiso multilateral de América Latina se ha expresado en distintas dimensiones. Por ejemplo, a mayo de 2012 el total del aporte latinoamericano a misiones de paz en el marco de Naciones Unidas (ONU) ascendía a 7.322 uniformados (soldados y policías) sobre un total mundial de 99.118⁴⁷.

⁴⁵ Otras iniciativas de Venezuela como el Banco del Sur (2009), el gasoducto del Sur (2005) y la Organización de Tratado del Atlántico Sur (2000) no se han materializado todavía.

⁴⁶ Ver, Bruno AYLÓN y Javier SURASKY (coords.): *La cooperación sur-sur en América Latina: Utopía y realidad*, Madrid, Libros de la Catarata, 2010; Gladys LECHINI: "La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de la autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?", en *Relaciones Internacionales*, N° 12, 2009, pp. 55-81; y Mónica HIRST y Blanca ANTONINI: "Los escenarios de la cooperación solidaria en las Américas", Mimeo, Buenos Aires, UTD, 2011 en <http://svc.summit-americas.org/sites/default/files/Monica%20Hirst,%20Blanca%20Antonini%20-%20Los%20escenarios%20de%20la%20Cooperacion%20Solidaria%20en%20las%20Americas.pdf> (accesado el 25 de junio de 2012).

⁴⁷ La desagregación de esa cantidad es la siguiente: de Argentina 1.019, de Bolivia 231, de Brasil 2.227, de Chile 532, de Colombia 25, de Ecuador 78, de Paraguay 224, de Perú 390, de Uruguay 2.175, del Salvador 86, de Guatemala 306, de Honduras 12, de Granada 1, y de Jamaica 16. Ver, http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/may12_1.pdf (accesado el 25 de junio de 2012).

Adicionalmente, América Latina ha buscado históricamente colocar límites a la violencia interestatal; en especial a través del multilateralismo. En esa dirección, y como se mostró en un texto con Russell,⁴⁸ esta antigua tradición se observa en el alto índice de ratificación de tratados que muestra la región. Ello es más elocuente si se comparan los respectivos índices de Latinoamérica y Estados Unidos. En el campo interamericano, América Latina también ha contribuido a la gestación de numerosos acuerdos y a la promoción de regímenes para encontrar soluciones pacíficas a las controversias que pudieran presentarse en el hemisferio y para evitar una mayor inseguridad continental⁴⁹.

Como parte del aporte al fortalecimiento del multilateralismo, tanto en el terreno mundial como en el plano hemisférico, América Latina contribuyó significativamente a la creación de doctrina. Entre mediados del siglo XIX y principios del siglo XX, cuando la región vivió –y temió con justificada razón– intervenciones armadas extranjeras, Latinoamérica hizo aportaciones relevantes al derecho internacional: las doctrinas Calvo (1868), Drago (1902) y Estrada (1930), entre otras⁵⁰, tuvieron un impacto importante en las relaciones interamericanas y extrahemisféricas. El cuerpo doctrinario latinoamericano reflejó “lo que hoy llamaríamos el uso del *soft power* por parte de los países débiles”⁵¹ y favoreció el multilateralismo, no sólo en tanto instrumento de política exterior, sino también como vía de restricción y regulación –a través de instituciones– de la arbitrariedad de los poderosos.

En el contexto regional, el multilateralismo se ha manifestado en diversos ámbitos⁵². En este frente, el multilateralismo puso de relieve el valor de un modo de relacionamiento entre los estados del área para converger –algunas veces temporalmente, otras duraderamente– alrededor de un asunto específico o en torno de varias cuestiones. Ya no sólo se han producido iniciativas o políticas conjuntas en el campo diplomático y económico, sino que también hay crecientes acercamientos y propuestas en el terreno de la defensa y la seguridad.

Ahora bien, el multilateralismo en la región ha sido prolífico en la creación de nuevos foros pero infecundo en la voluntad y capacidad de dotarlos de una institucionalidad robusta. Así como Richard N. Haass, presidente del Council on Foreign

⁴⁸ Ver, Roberto RUSSELL y Juan Gabriel TOKATLIAN: “Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Nº 85-86, 2009, pp. 211-249.

⁴⁹ Una contribución importante de América Latina a la paz y el desarme fue el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (1967) que estableció la desnuclearización de los países de la región y creó la primera zona libre de armas nucleares en un área densamente poblada. Ello generó, a su vez, un mecanismo de cooperación intrarregional, la Organización para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (OPANAL), que vela por el cumplimiento del tratado y que cuenta con 33 miembros (incluida Cuba).

⁵⁰ Otra trascendental doctrina latinoamericana en materia de reconocimiento de gobiernos extranjeros es la Doctrina Betancourt. Elaborada en 1959 por el ex Presidente de Venezuela, Rómulo Betancourt, tras el retorno de su país a la democracia, la doctrina procura la convergencia de los gobiernos democráticos para aislar y condenar a los regímenes ilegítimos surgidos de golpes de estado. Su contribución histórica a la actual Carta Democrática de la OEA es indudable.

⁵¹ Roberto RUSSELL y Juan Gabriel TOKATLIAN: *op.cit.*, p. 227.

⁵² Para una evaluación del multilateralismo en Latinoamérica ver los distintos artículos publicados en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 10, Nº 3, 2010.

Relations (y ex director de Policy Planning del Departamento de Estado durante la administración de George W. Bush) acuñó el término “*multilateralism à la carte*”⁵³ para racionalizar un multilateralismo bastante acotado (o entre pocos, a lo sumo) por parte de Washington, América Latina parece propiciar su propia versión del “multilateralismo a la carta”: muchas iniciativas, poca institucionalidad. Este talón de Aquiles del multilateralismo regional limita –y algunas veces, socava– la política exterior en el plano internacional, no-institucionalización en el plano regional– afecta aquello que, en parte, procura el multilateralismo de la periferia: adquirir mayor capacidad negociadora externa y lograr más prestigio mundial. Sin embargo, y a pesar de los tropiezos y limitaciones el multilateralismo latinoamericano es un dato crucial y persistente de la diplomacia de la región.

Da capo

Al realizar un balance de la integración europea Schmitter mencionaba un conjunto de lecciones que podían transferirse a otros ámbitos geográficos, advirtiendo acerca de la cautela necesaria al aplicarlas en un contexto diferente al de Europa. Y agregaba asimismo algo muy relevante: “Sólo cuestionando y cambiando la definición de lo que constituye una integración regional, se podrá reconocer el progreso alcanzado en esas partes distintas del mundo”⁵⁴. Este ensayo normativo se inscribe en ese espíritu: no descarta el valor de los enfoques que han predominado al analizar la integración, pero introduce un concepto –el “complejo integracionista”– que bien podría ser válido para evaluar, con más detalle y base empírica, la situación específica de un área subalterna del sistema internacional como es el caso de América Latina⁵⁵.

En dicho “complejo” se cristaliza una particular mixtura de integración, concertación, unión, cooperación, regionalismo y multilateralismo. El mapa del “complejo integracionista” que se despliega hoy en América Latina muestra un entramado denso y dispar y resultados interesantes y ambiguos. En su evolución reciente ni se produjo la muy invocada unidad latinoamericana ni la tan anunciada disgregación latinoamericana. Los más pesimistas han concluido que, en consecuencia, la característica predominante en el área ha sido (y será) la fractura; los más optimistas justifican benévolamente el particular estado de ese “complejo”: la diversidad latinoamericana debe ser bienvenida. En realidad, más que una fractura inexorable o una diversidad admirable lo que ha identificado y sigue identificando a América Latina es su heterogeneidad. En la etapa actual esa condición heterogénea se expresa de manera específica y contradictoria.

Por una parte, la integración propiamente dicha no ha prosperado; más aún, muestra signos de *impasse*. Asimismo, la unión está muy distante aunque se

⁵³ Ver, Richard N. HAASS: “From Reluctant to Resolute: American Foreign Policy After September 11”, en <http://www.state.gov/s/p/rem/11445.htm> (accesado el 25 de junio de 2012).

⁵⁴ Philippe C. SCHMITTER: “La experiencia de la integración europea y el potencial para la integración en otra región”, en *Foro Internacional*, vol. 50, Nº 3-4, 2010, pp. 724-751.

⁵⁵ Es bueno recordar que en América Latina, como en otras periferias que han conocido en su historia la dominación de actores poderosos, la soberanía en tanto categoría política sigue, con ligeros cambios, perviviendo.

hayan creado organismos o foros donde se recurra a ese término. Por otra parte, y quizás con una mezcla de espontaneidad, convencimiento y convicción, tanto el regionalismo como la cooperación se han ido redefiniendo, al punto de alcanzar unos contornos y contenidos distintos a los del pasado: muchos actores del área –algunos con propósitos semejantes y otros con objetivos disímiles– respaldan y se comprometen con aquellas dos dinámicas. Por último, la concertación y el multilateralismo, con sus logros y peculiaridades, se han afianzado en el área: revertir las prácticas desplegadas sería costoso, individual y colectivamente, para los países de América Latina.

Así, el “complejo integracionista” en Latinoamérica podría profundizarse. El contexto global podría facilitar lo anterior, o al menos, no inhibirlo. Alcanzar el desarrollo, la autonomía y la identidad continúan siendo, en ese contexto, propósitos válidos.

RESUMEN

Este texto explora una cuestión crucial de las relaciones intrarregionales de América Latina: la integración. A esos efectos introduce el concepto de "complejo integracionista" para dar cuenta de la situación existente hoy en el área. La actual condición crítica por la que atraviesa la Unión Europea, los avances y retrocesos en la capacidad asociativa de Latinoamérica, los cambiantes procesos globales y las dinámicas internas en nuestra región, entre otras, permiten repensar

ciertas nociones clave de la política mundial. En esa dirección, y a través de una mirada normativa, inserta en una perspectiva regional, dicho "complejo" sintetiza una particular mixtura de integración, concertación, unión, cooperación, regionalismo y multilateralismo. El escrito concluye que el mapa del "complejo integracionista" que se despliega hoy en América Latina muestra un entramado denso y dispar y resultados interesantes y ambiguos.

SUMMARY

This text explores a crucial question in the inter-regional relations among Latin American countries: integration. It introduces the concept of "integrationist complex" to deal with the existing situation in the area. The critical condition of the European Union, the achievements and setbacks of the associative capacity in Latin America, the changing global processes, and the internal dynamics in our region, among others, allows for rethinking certain key notions of world politics.

Thus, and by means of a normative viewpoint, inserted within a regional perspective, such "complex" synthesizes a particular mixture of integration, concert, union, cooperation, regionalism, and multilateralism. The essay concludes by recognizing that the map of the "integrationist complex" that is currently being deployed in Latin America shows a dense and unbalanced framework, as well as interesting and ambiguous results.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

TOKATLIAN, Juan Gabriel

"Latinoamérica y el complejo integracionista: un concepto a debate". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 51, Nº 204, enero-marzo 2012 (pp. 475-492).

Descriptor: <Complejo integracionista> <Relaciones internacionales> <América Latina> <Integración>.