



3

América Latina y el Caribe: Escenarios posibles y políticas sociales

Editor: Theotonio Dos Santos



FLACSO



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Oficina Regional de Ciencia
para América Latina y el Caribe

Representación de la
UNESCO ante el MERCOSUR

Proyecto Repensar América Latina

Coordinador General: Gonzalo Abad Ortíz

Comité Editorial:

Adrián Bonilla

Julio Carranza

Thetonio dos Santos

Francisco Rojas

Juan Valdés

Edición: Alfredo Prieto

Asistencia editorial: Laura Marrero

Volumen 3

Theotonio Dos Santos, Editor

América Latina y el Caribe: Escenarios posibles y políticas sociales

ISBN 978-92-9089-174-1

© UNESCO 2011

Los autores se hacen responsables por la elección y presentación de los hechos que figuran en la presente publicación y por las opiniones que aquí expresan, las cuales no reflejan necesariamente las de la UNESCO, y no comprometen a la Organización.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos, no implican de parte de la UNESCO juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites.

Esta publicación se encuentra disponible en www.unesco.org/uy/shs y puede ser reproducida haciendo referencia explícita a la fuente.

Impreso en 2011 por la Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe

Luis Piera 1992, 2o. piso
11100 Montevideo, Uruguay

Índice

| | |
|--|-----|
| Preámbulo. <i>Julio Carranza Valdés</i> | 5 |
| Presentación <i>Gonzalo Abad Ortíz</i> | 7 |
| Introducción <i>Theotonio Dos Santos</i> | 13 |
| La economía mundial y América Latina a inicios del siglo XXI <i>Orlando Caputo</i> | 19 |
| Un repaso de la crisis y la necesidad de una nueva arquitectura financiera internacional <i>Oscar Ugarteche</i> | 57 |
| La integración latinoamericana: etapas pasadas y escenarios posibles <i>Jaime E. Estay</i> | 93 |
| Postneoliberalismo o cambio civilizatorio <i>Ana Esther Ceceña</i> | 121 |
| Desigualdad y crisis de incorporación: la caja de herramientas de políticas sociales de la izquierda <i>Luis Reygadas y Fernando Filgueira</i> | 133 |
| O espírito de Cochabamba: a reapropriação social da natureza <i>Carlos Walter Porto-Gonçalves</i> | 161 |
| Prospectiva tecnológica para América Latina <i>Leonel Corona</i> | 181 |

| | |
|---|-----|
| La educación superior en el mundo y en América Latina y el Caribe: principales tendencias <i>Francisco López Segrera</i> | 207 |
| Cambios demográficos y reestructuración económica en América Latina. Perspectivas y desafíos para las políticas sociales <i>Dídimo Castillo Fernández</i> | 233 |
| Centroamérica 2010 y sus escenarios de integración <i>Jorge Rovira Mas</i> | 257 |
| La crisis del imperialismo. América Latina y Panamá enfrentan cambios épicos en sus relaciones con los Estados Unidos <i>Marco A. Gandásegui, hijo</i> | 283 |
| Sobre los Autores | 313 |

La integración latinoamericana: etapas pasadas y escenarios posibles

JAIME E. ESTAY

En el presente texto, identificaremos las principales etapas por las que ha atravesado la integración regional en América Latina y las formulaciones teóricas que la han sustentado, revisando brevemente los contenidos centrales que en cada una de esas etapas han estado presentes, y postulando que en la actualidad se está en un proceso de transición hacia una nueva etapa: responde al escenario económico y político presente en la región y a los nuevos retos y objetivos que se desprenden de ese escenario para la integración regional.

La propuesta integradora en el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI)

Una primera etapa en la teoría y la práctica de la integración regional correspondió a los años 50 a 60 del siglo pasado. Durante la primera de esas décadas, si bien las economías latinoamericanas habían logrado un ritmo sostenido y relativamente alto de crecimiento de la actividad económica en el marco del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), en ese entonces vigente, aún así enfrentaban un conjunto de problemas para cuya solución, desde el enfoque desarrollista predominante en buena parte de los círculos académicos y gubernamentales, la integración regional aparecía

como un útil instrumento, sobre todo para enfrentar la llamada “restricción externa”.

Desde esa perspectiva, problemas como la estrechez de los mercados internos, el agotamiento de la “etapa fácil” de la industrialización sustitutiva de importaciones y la imposibilidad de enfrentar nacionalmente las necesidades en tecnología e inversión que suponía el desarrollo de ramas vinculadas a la etapa “no fácil”, así como aquellos obstáculos derivados del tipo de relaciones comerciales que se daban con los países centrales, podían atenuarse o superarse haciendo uso de la integración, en la medida en que constituía un medio para ampliar el ámbito de los mercados nacionales, desarrollar esfuerzos industriales conjuntos, reducir las capacidades ociosas, avanzar en la creación de infraestructura, cambiar la composición exportadora en favor de las manufacturas y reducir la vulnerabilidad externa, etcétera.

En ese contexto, buscando atender los objetivos recién mencionados, a lo largo de los años 50 se comenzaron a desarrollar una serie de iniciativas encabezadas por la recién creada CEPAL. Al inicio de la siguiente década se concretaron en la puesta en marcha de los primeros dos esquemas de integración (Mercado Común Centroamericano, MCCA y Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALLC), a los que se sumaron después el Grupo Andino y la Comunidad del Caribe. Si bien hubo diferencias entre esos esquemas, la definición de todos compartió una matriz teórica en cuya formulación la propia CEPAL desempeñó un papel de primer orden, definiendo en una serie de documentos las orientaciones del esfuerzo integrador.²⁰

Así, los años 50 y 60 constituyen una primera etapa de formulación en América Latina de una teoría de la integración, y también de puesta en marcha de esquemas integradores. En esos años la integración económica regional fue

20 Algunos de los principales textos elaborados en ese sentido durante los años 50 y 60 son CEPAL (1950), (1952), (1954) y (1959), Prebisch (1959), (1961) y (1963) e ILPES (1967). Por ejemplo, en el último de esos documentos se presentó un detallado ejercicio de proyección de “los efectos que podría tener sobre el sector externo y el desarrollo de América Latina un programa regional de sustitución de importaciones basado en la integración económica”. Algunos documentos posteriores, en los que manteniendo los mismos componentes centrales la propia CEPAL sintetizan y actualizan sus análisis iniciales sobre la necesidad de la integración en el marco del modelo ISI, son CEPAL (1975), (1982), (1985) y (1987).

progresivamente incorporada a la concepción dominante sobre el desarrollo latinoamericano, y se le asignó un importante papel en la superación del subdesarrollo: “el mercado común responde al empeño de crear un nuevo módulo para un intercambio latinoamericano adecuado a dos grandes exigencias: la de la industrialización y la de atenuar la vulnerabilidad externa de estos países” (CEPAL, 1959).

Esas formulaciones, además de apoyarse en los rasgos y problemas presentes en el escenario regional, tuvieron como referente externo directo la puesta en marcha de las comunidades europeas entre 1952 y 1958 y las teorizaciones a las que ese proceso dio lugar. Como es sabido, el arranque de la integración europea se acompañó de un conjunto de formulaciones, elaboradas en su gran mayoría desde la perspectiva del análisis económico tradicional, en las cuales se asignaban contenidos a la integración económica, ubicada en el contexto de la teoría del comercio internacional. A través de los trabajos y debates de autores como Viner (1950), Meade (1953), Lipsey (1957 y 1960), Balassa (1961) y Johnson (1957, 1960, 1960a y 1961) entre otros,²¹ tomó cuerpo la “Teoría de las Uniones Aduaneras”, que incluía la identificación de las conocidas cinco etapas de la integración (área de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica e integración económica total), girando en torno a las ventajas y desventajas de la unión aduanera y asociadas a la creación y desvío de comercio respectivamente. En términos del impacto positivo esperable sobre el bienestar, se ubicaba a dicha unión —en tanto liberalización parcial del comercio— como un “subóptimo” o segunda mejor alternativa respecto al “óptimo” representado por el libre comercio global.

Desde esa perspectiva, dado que la maximización del bienestar que se deriva por la vía de una asignación óptima de recursos del libre comercio no era obtenible en el corto o mediano plazos, la unión aduanera constituía un paso en esa dirección, pero en las versiones iniciales de la Teoría de las Uniones Aduaneras —sobre todo en las formulaciones de Jacobo Viner—, ello dependía de que la unión no implicara que los países participantes desplazarán su demanda de importaciones desde fuentes de menor costo hacia fuentes de mayor costo. Este aspecto fue revisado y complementado por otros autores, que cuestionaron algunos de los supuestos y las conclusiones de Viner sobre las condiciones que darían lugar a una desviación de comercio. Incluyeron los efectos de la unión aduanera ya no solo sobre la producción sino también so-

21 Parte de varios de los materiales recién mencionados fueron publicados en español en Andic y Teitel (1977); el libro de Bela Balassa fue publicado en español por UTEHA, México, 1980.

bre el consumo, y tendieron en general a ampliar el rango de situaciones posibles bajo las cuales la unión aduanera daría lugar a la creación de comercio.

En esos cuestionamientos, así como en desarrollos posteriores, se fueron incorporando consideraciones más cercanas a la realidad, y en particular a la de los países latinoamericanos, ya sea por asumir un escenario no estático sino dinámico donde la unión aduanera, concebida como un proceso, podía ir empujando cambios (por ejemplo, disminución de costos por economías de escala), o ya sea por considerar para la Unión objetivos que iban más allá de la sola búsqueda del libre comercio, incorporándose el objetivo de generación de “bienes públicos” como el ahorro de divisas, el mejoramiento de los precios del intercambio, el aumento en la capacidad de negociación internacional, la formación de capital y, especialmente, el logro del desarrollo industrial.

En esa dirección aparecieron varios textos —entre ellos Meier (1960), Allen (1961), Johnson (1965), Cooper y Massel (1965) y Mead (1968)— que tenían una pertinencia especial para economías como las de América Latina. Les siguieron otros en los que se introducían rectificaciones a las categorías y propuestas básicas la Teoría de las Uniones Aduaneras, desde la perspectiva de las necesidades de los países en desarrollo, como fue la conclusión de Andic, Andic y Dosser (1977) de que para estos países la discusión debería centrarse ya no en la creación y desviación de comercio, sino en la creación y desviación del *desarrollo*, o la propuesta de Burestanm Linder (1977) acerca de una desviación *eficiente* de comercio que resulta de disminuir importaciones de bienes no indispensables procedentes de los países desarrollados. Todas estas consideraciones desempeñaron un importante papel en las teorizaciones desarrolladas en la región.

La propuesta integradora en el modelo aperturista

Por escapar a los fines de este trabajo, no intentaremos presentar aquí un recuento de lo ocurrido con la integración regional en el marco de la primera etapa, pero cabe recordar que en muchos sentidos los procesos de integración se alejaron de los objetivos asignados. Hacia fines de los años 60 ya eran claramente perceptibles un conjunto de problemas y contradicciones en su funcionamiento: el sesgo claramente “comercialista” del funcionamiento de los esquemas, en desmedro de los demás ámbitos en que supuestamente debía desarrollarse la integración; los avances concentrados solo en el período

inmediato posterior a la creación de cada esquema; la disociación entre los objetivos declarados de arribar a zonas de libre comercio y el hecho de que únicamente se concretó la formación de zonas de preferencia arancelaria, la ausencia de actores no gubernamentales en la definición y funcionamiento de los esquemas, etcétera.

Cuando se trataba de reducir los aranceles a cero, de establecer un arancel externo común, de avanzar en medidas de complementación industrial, o de establecer políticas comunes en otros ámbitos, aparecían primero las reticencias y luego los incumplimientos. En tal sentido, pese a los logros que efectivamente se dieron en el incremento del comercio intraesquema y en la creación de mecanismos de pago y crédito para facilitarlos, poco fue lo que la integración de los años 60 y 70 ayudó al proceso industrializador y en general al desarrollo.

Sobre esa base, durante la mayor parte de la década de los 80 la grave crisis económica por la que atravesaron los países latinoamericanos empujó a un notorio retroceso de los esfuerzos integradores, deteriorándose incluso aquellos esquemas y ámbitos en los que se habían obtenido avances de alguna importancia durante las décadas anteriores. Para los años 80, la decisión de los gobiernos latinoamericanos de disminuir importaciones, incrementar exportaciones y generar cuantiosos superávits de la balanza comercial para servir los intereses de la deuda externa, se constituyó en un freno objetivo para el desarrollo de los esquemas de integración y para la sobrevivencia de los organismos regionales de cooperación financiera. En ese contexto, el comercio entre los países miembros de cada esquema sufrió un agudo deterioro, se multiplicaron los incumplimientos de los objetivos fijados y, en definitiva, la integración regional fue relegada por completo en el escenario de crisis que dominaba a la región.

Sin embargo, más que el deterioro de los esquemas de integración en los años 80, lo que empujó a la redefinición profunda de los contenidos del esfuerzo integrador, y a una segunda etapa en la integración y las formulaciones sobre ella, fueron los cambios que mediante la crisis se abrieron paso en el funcionamiento más general de las economías latinoamericanas y en las estrategias de desarrollo. En tal sentido, la década de los 80 marcó el fin del modelo ISI y el arranque de un nuevo patrón de funcionamiento económico y social, impulsado desde esa década y consolidado en los años 90 con la aplicación de las políticas que se han conocido como el Consenso de Washington.

La implementación de esas políticas supuso cambios sustanciales en la totalidad del funcionamiento económico y social de los países de la región y en particular en las modalidades de inserción internacional y en el desempeño del sector externo. En el nuevo funcionamiento el mercado mundial se transformó en el parámetro inmediato del desenvolvimiento de las economías nacionales y todos los esfuerzos se dirigieron a crear condiciones que permitieran competir en dicho mercado. Se desarrollaron acelerados procesos de apertura de las economías al libre flujo de mercancías y capitales, modificando la situación previa en la cual el énfasis estaba puesto en estructuras productivas y mercados internos —o regionales— que se desenvolvían con importantes mediaciones respecto al escenario mundial.

En ese marco, resultaba evidente que la “vieja integración” no era funcional a la nueva estrategia, como lo señala por ejemplo Bulmer-Thomas, quien luego de revisar el funcionamiento previo de los distintos sistemas de integración expone lo siguiente:

Desde los años 80 se ha considerado que todos esos sistemas han fracasado. Sin embargo, a mediados de los años 80 la industrialización había dejado de ser el objetivo del desarrollo económico. La meta era ahora el crecimiento orientado a la exportación basado en la venta de productos no tradicionales a los mercados extrarregionales en rápido crecimiento. Los sistemas originales eran absolutamente inadecuados en estas nuevas circunstancias. La integración regional cayó en desgracia para resurgir en los años noventa con un norte diferente (Bulmer-Thomas, 1998).

En efecto, al calor de la estrategia aperturista la vieja integración fue sometida a fuertes críticas —y junto con ella el intervencionismo estatal, el proteccionismo, la búsqueda de la industrialización y su “sesgo antiexportador”, etc.— y entre fines de los años 80 e inicios de los 90 hubo esfuerzos para “reubicar” a la integración en el marco de la nueva estrategia. Estos se centraron en la identificación tanto de los grados y formas en que la integración regional podía llegar a constituirse en un medio para alcanzar los niveles necesarios de competitividad en el mercado mundial, como de las orientaciones particulares que permitirían pasar de la “integración para la protección” de las décadas previas, a la “integración para la apertura”, postulada como el objetivo que imponía la nueva situación.

A modo de ejemplo, en las dos siguientes citas se sintetiza, por una parte, el planteamiento del problema por la CEPAL y, por otra, la respuesta positiva que dicha institución terminó asignando a la posible convergencia entre integración y apertura. Así, en el documento “Transformación productiva con equidad” de esa institución. El punto se planteaba en los siguientes términos:

En el pasado se postuló a la integración como un instrumento funcional para una estrategia de industrialización cuya finalidad fundamental era abastecer la demanda interna. Faltaría ahora demostrar que la integración puede ser igualmente funcional para estrategias tendientes a lograr mayor competitividad internacional (CEPAL, 1990: 163).

Y en 1993, Gert Rosenthal llegaba a la siguiente conclusión:

Ya existe información suficiente para demostrar que los compromisos integradores entre un grupo de países no son por fuerza incompatibles con la meta de fundar una economía internacional más abierta y transparente. En efecto, en los últimos tiempos empezó a ganar aceptación, tanto en círculos académicos como gubernamentales, la idea de que el ideal de una economía internacional abierta, sin barreras artificiales al libre intercambio de bienes y servicios, no excluía necesariamente los compromisos integradores y que estos incluso podían facilitar su consecución (Rosenthal, 1993).

La “información suficiente” que se menciona, si bien está directamente relacionada con los propios trabajos de la CEPAL que un año después darían lugar a la presentación de su nueva propuesta integradora, seguramente también se refiere a los análisis sobre el “nuevo regionalismo” que por ese entonces ya se multiplicaban en los países desarrollados. Fueron claramente impulsados por la mayor presencia de acuerdos comerciales en el escenario internacional que se empezó a dar desde la segunda mitad de los años 80. Schiff y Winters (2003: xi) los calificaron “uno de los mayores desarrollos en las relaciones internacionales en los años recientes” y Bhagwati (1993) los ubicó como la segunda oleada de regionalismo desde la Segunda Guerra Mundial.

Esa mayor presencia de acuerdos comerciales, si bien en términos generales se relaciona con la multiplicación del número de acuerdos comerciales —según la OMC, los acuerdos notificados ante ella, y previamente ante el GATT, pasaron de 22 en 1986 a 44 en 1994 y a 218 en 2010—, se refiere también de

manera importante a los avances que al respecto se estaban dando en Europa y los Estados Unidos.

En el caso europeo, basta recordar que durante la segunda mitad de los años 80 tuvo lugar el “relanzamiento” de su proceso de integración. Su arranque puede ser ubicado en 1986 con la firma del Acta Única Europea, seguida por el Tratado de Maastricht, los criterios de convergencia, el Mercado Único, el Tratado de Ámsterdam, el Tratado de Niza, las sucesivas ampliaciones de países miembros, la moneda única, la dificultosa reforma institucional finalmente plasmada en el Tratado de Lisboa —que entró en vigor el 1º de diciembre de 2009—, etc., todo lo cual dio lugar a una cantidad importante de análisis y enfoques sobre el avance de la integración hacia nuevos ámbitos, la ampliación de la membresía y los cambios en la institucionalidad comunitaria.²²

En el caso de los Estados Unidos, el avance en la firma de acuerdos constituyó en realidad un abandono del rechazo que el gobierno de ese país había mantenido durante décadas ante la opción de empujar hacia el libre comercio global por mecanismos paralelos al multilateralismo. Desde la segunda mitad de los años 80, teniendo como telón de fondo los problemas de la Ronda Uruguay del GATT, la profundización de la integración europea y las necesarias adecuaciones en su política internacional derivadas del fin de la Guerra Fría, los Estados Unidos comenzaron a avanzar en la firma de tratados comerciales,²³ como parte de una estrategia que el gobierno de ese país ha calificado de “liberalización competitiva”: supone moverse simultáneamente en distintos ámbitos de negociación, además del multilateral, e incluye a partir del TLCAN la firma de tratados con países atrasados. Para ellos se destacan dos elementos de presión en la estrategia estadounidense que han estado claramente presentes en América Latina: para los países dispuestos a firmar tratados, la exi-

22 Una revisión de los nuevos enfoques —el neoinstitucionalismo y los estudios de la gobernanza y de la europeización— en relación con esos temas, puede encontrarse en Dur y Mateo (2004).

23 Hasta antes de los años 90, los Estados Unidos solo habían suscrito un tratado con Israel. Desde ese entonces y hasta la fecha, lo han hecho con Canadá (1998), Canadá y México (1992) —que inaugura los tratados Norte-Sur—, Jordania (2000), Singapur (2003), Chile (2003), Australia (2004), Marruecos (2004), Centroamérica y República Dominicana (2004), Bahrein (2004), Omán (2006), Perú (2006), Colombia (2006), Corea del Sur (2007) y Panamá (2007). Los tres últimos aún no están vigentes. A ellos hay que agregar las negociaciones del ALCA, cuyo colapso en 2003 y cancelación definitiva en 2005 llevaron a acentuar la búsqueda de tratados con países de América Latina y el Caribe.

gencia de avanzar en las “reformas estructurales” (o “reformas de mercado”, como las denominó George Bush en junio de 1990, al presentar la Iniciativa para las Américas). Para los países reticentes a firmar, había la amenaza de quedar aislados de sus vecinos y socios en la región y de perder las facilidades de acceso al mercado estadounidense.

En los siguientes párrafos, que corresponden a un artículo escrito en 2002 por el entonces representante de comercio del gobierno estadounidense, se resume esa estrategia:

Los Estados Unidos han declarado claramente sus intenciones. Promoveremos el libre comercio a nivel mundial, regional y bilateral, al tiempo que reconstruimos el apoyo al mismo en nuestro país. Al avanzar en frentes múltiples, los Estados Unidos pueden ejercer su influencia en pro de la apertura de mercados, crear nueva competencia en la liberalización, enfocarse en las necesidades de los países en desarrollo y crear un nuevo dinamismo político al poner el libre comercio a la ofensiva.

En la actualidad cualquier decisión de la OMC requiere un consenso entre sus 144 miembros. Cualquier país —cualesquiera sean sus razones políticas o económicas— puede paralizar la agenda de Doha. No aceptaremos pasivamente un veto en el avance de los Estados Unidos hacia la apertura de los mercados. Deseamos alentar a los reformadores que favorecen el libre comercio. Si otros no desean avanzar, los Estados Unidos avanzarán con aquellos que lo desean. Ha llegado el momento de que otros nos digan cuando están listos para abrir sus mercados, de que presenten propuestas para la liberalización y empaquen sus críticas con compromisos (Zoellick, 2002).

Para multiplicar la probabilidad de éxito, los Estados Unidos están estimulando también una campaña para concretar acuerdos de libre comercio (ALC) regionales y bilaterales. Estos acuerdos pueden promover vínculos poderosos entre el comercio, la reforma económica, el desarrollo, la inversión, la seguridad y las sociedades libres.

Ya sea la causa la democracia, la seguridad, la integración económica o el comercio libre, los defensores de la reforma frecuentemente necesitan avanzar hacia una meta amplia paso a paso —trabajando con socios dispuestos, creando coaliciones y expandiendo gradualmente el círculo de cooperación. Así como los mercados comerciales modernos dependen de la integración de

redes, nosotros necesitamos una red de acuerdos comerciales que se fortalezcan mutuamente para enfrentar los diversos retos comerciales, económicos, de desarrollo y políticos.²⁴

Paralelamente a la aplicación de esa estrategia, desde los años 90 han aparecido una cantidad importante de documentos en los que se revisa la “liberalización competitiva” de los Estados Unidos, y en general el “nuevo regionalismo”, analizando sus características generales y sus diferencias con el regionalismo anterior (Mistry (1995), Bergsten (1997), Ethier (1998), Banco Mundial (2000), Burfisher, Robinson y Thierfelder (2003), analizando las relaciones entre el desarrollo de bloques y el multilateralismo, así como las condiciones requeridas para que el nuevo regionalismo conduzca efectivamente al libre comercio global (Andriamananjara (2000) y (2003), Bhagwati (1993), Winters (1996), Ethier (1998a), Crawford y Laird (2001), Panagariya y Findlay (1994), criticando el carácter proteccionista que en definitiva conservaría el regionalismo en sus nuevas vertientes (Krugman, 1991 y 1993), destacando la importancia del efecto de atracción que la formación de un bloque tiene sobre los países no miembros (Corden (1995) y Baldwin (1995) y (1997), etcétera.

24 Una formulación de la “liberalización competitiva” bastante previa a la que estamos citando, cuya identificación debo a Lourdes Regueiro, corresponde a Bergsten (1996): “En la búsqueda de la liberalización recíproca, los países podían volverse hacia su región geográfica respectiva o hacia el sistema global de comercio en su totalidad. El acercamiento global es fundamentalmente superior porque maximiza el número de los mercados extranjeros implicados y evita las distorsiones económicas (y los riesgos políticos) de la discriminación entre los socios comerciales. De hecho, la sucesión de las rondas del GATT desde la postguerra ha hecho una contribución importante a la liberalización del comercio global. Sin embargo, como la urgencia de la liberalización competitiva se aceleró durante la década pasada, el acercamiento regional ha venido cada vez más a dominar el proceso. Resulta simplemente ser menos demoroso y menos complicado resolver arreglos mutuamente aceptables con algunos vecinos que con la totalidad de más de cien países miembros de la OMC. Por otra parte, las agrupaciones regionales notoriamente están queriendo proceder mucho más audazmente: muchas de ellas han decidido adoptar totalmente el libre comercio (...) mientras que ninguno de los conclave globales hasta la fecha ha considerado siquiera una meta tan ambiciosa”.

En ese marco de formulaciones generales sobre el “nuevo regionalismo”, en el ámbito más directo de América Latina durante la primera mitad de los años 90 se desarrolló una nueva propuesta teórica sobre el tipo de integración que se correspondía con el contexto de funcionamiento económico y de estrategias presentes en la región, asignándose al esfuerzo integrador un conjunto de objetivos distintos a los de la “vieja” integración, en lo que la CEPAL (1994) llamó el “regionalismo abierto”,²⁵ el SELA (1992) la “nueva etapa” de la integración²⁶ y el BID (2002) el “nuevo regionalismo en América Latina”.²⁷

El “regionalismo abierto” planteado por la CEPAL —la propuesta de mayor elaboración e impacto en la región—, correspondía a las nuevas prácticas integradoras que tres años antes Rosenthal (1991) había calificado como “la etapa pragmática” de la integración, y dicha institución la definió en los siguientes términos:

En este documento se denomina “regionalismo abierto” al proceso que surge al conciliar (...) la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por

-
- 25 Una revisión del uso del concepto de “regionalismo abierto” en Asia y en América Latina está en Kuwayama (1999), en tanto que en Pizarro (1999) se hace una comparación de los procesos de regionalización en ambas regiones. Para una crítica del concepto cepalino de regionalismo abierto, véase Guerra-Borges (1999) y (2001).
- 26 En un libro publicado por el SELA sobre el tema (1992:7) la “nueva etapa” se planteaba en los siguientes términos: “Se han modificado los conceptos acerca de la forma de progresar hacia la integración al superarse los viejos esquemas de la mera ampliación de mercados, como vía de estímulo a la industrialización, por formas de integración más competitivas y abiertas al mundo”.
- 27 Refiriéndose a ese nuevo regionalismo, el BID (2002:1) explicaba en los siguientes términos el resurgimiento de la integración en la región: “Hay muchas razones, pero el motivo principal parece ser la búsqueda de herramientas de política adicionales que permitan lograr una inserción exitosa de los países en una economía mundial cada vez más globalizada y competitiva”. Y agregaba a continuación: “las iniciativas de integración regional representan un tercer nivel de reforma de política comercial, llevada a cabo como parte del proceso de reforma estructural que se produjo desde mediados de los 80, que apunta a complementar y reforzar la liberalización unilateral y multilateral. Vista de este modo, la integración regional es una parte integral del proceso mismo de reforma estructural”.

las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general (CEPAL 1994:12).

Antes de presentar esa definición, en el mismo documento la CEPAL (1994:11) planteaba que los procesos de integración “serían los futuros cimientos de una economía internacional libre de proteccionismo y de trabas al intercambio de bienes y servicios”, pero también, si lo que finalmente se imponía era un mundo fragmentado, la integración “se convierte en un mecanismo para diversificar los riesgos en una economía internacional cargada de incertidumbres”.

Y más adelante se agregaba:

Todo lo anterior significa que abordar la integración en el marco del regionalismo abierto entraña compromisos con determinadas características que contribuyan a una reducción gradual de la discriminación intrarregional, a la estabilidad macroeconómica en cada país, al establecimiento de mecanismos adecuados de pago y de facilitación del comercio, a la construcción de infraestructura y a la armonización o aplicación no discriminatoria de normas comerciales, regulaciones internas y estándares. Además, la reducción de los costos de transacción y de la discriminación al interior de la región podría reforzarse con arreglos o políticas sectoriales que aprovecharan, a su vez, los efectos sinérgicos de la integración (CEPAL, 1994:14).

También en el mismo documento la CEPAL vinculaba el regionalismo abierto con la propuesta de *transformación productiva con equidad* que había presentado cuatro años antes, identificando los sentidos en que la integración podía ayudar a dicha transformación: aprovechamiento de las economías de escala; reducción de las rentas improductivas derivadas de la falta de competencia; mejora de expectativas para la inversión nacional y extranjera; reducción de los costos de transacción; mayores niveles de ahorro y de inversión e incrementos de productividad como resultado de la elevación de la eficiencia; empujar a la incorporación del progreso técnico y a la articulación productiva; favorecer el proceso de especialización intraindustrial; incrementar los flujos recíprocos de personas, capital, personas y tecnología, así como permitir la constitución de redes con potenciales de especialización e innovación; ayudar al incremento de la producción y la productividad agrícolas; mejorar la eficiencia de las decisiones de política económica, aportando con ello a la estabilidad y al aumento de la inversión; y contribuir “a lograr un modelo de desarrollo que impulse, de manera simultánea, el crecimiento y la equidad” (CEPAL, 1994:9-10).

A nuestro juicio, en el texto sobre “Regionalismo Abierto” de la CEPAL se plasmó lo principal de una nueva formulación teórica acerca de la integración regional, y en lo que respecta a los análisis de esa institución —descontando algunos materiales recientes que mencionaremos en el siguiente apartado—, a partir de allí lo que se hizo principalmente fue, por una parte, el seguimiento general del desempeño y problemas de los distintos esquemas de integración y de los tratados bilaterales a través de los informes anuales *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe* y de documentos como los de Ocampo (2001), Baumenn *et al.* (2002) y Maldonado (2003) y, por otra parte, el abordaje de temas específicos referidos a la integración, tanto en esos informes anuales como en otros documentos: los aspectos fiscales de la integración en el capítulo VI del *Panorama* de 1997 (CEPAL, 1997); los aspectos sociales de la integración (Rosenthal *et al.*, 1997-1998); las asimetrías y convergencias, en el capítulo VI del *Panorama* de 1998 (CEPAL, 1999); la revisión del concepto de regionalismo abierto, en el capítulo VII del *Panorama de 1999-2000* (CEPAL, 2001); la integración en el área de transporte, en el capítulo VI del *Panorama de 2001-2002* (CEPAL, 2003); la cooperación e integración energética (Ruiz, 2006); el papel del comercio en el avance de la integración, en el capítulo IV del *Panorama* de 2007 (CEPAL, 2007), etcétera.

En suma, para esta segunda etapa la teoría de la integración regional fue redefinida en función del objetivo aperturista, encaminando en esa dirección principal los contenidos del esfuerzo integrador e incluso regresando al principio de que los procesos de integración constituyen una “segunda mejor opción” respecto al libre comercio global, y por tanto a la propuesta de que se haga uso de esa segunda opción solo hasta en tanto existan condiciones para que sea reemplazada por el libre comercio global. Todo se ubica en el marco del “nuevo regionalismo”, encabezado en buena medida por los Estados Unidos.

La situación reciente: hacia una tercera etapa de la integración regional

Han transcurrido más de tres lustros desde que con posterioridad a la crisis de los 80 y al deterioro de la integración que la acompañó, se empezó a concretar el “relanzamiento” de la integración latinoamericana. Allí confluyeron la revitalización de los esquemas de integración previamente existentes (el MCCA, la CARICOM, la CAN y, en menor medida, la ALADI), la crea-

ción de nuevos esquemas (MERCOSUR y G3) y la firma de un número muy elevado de acuerdos bilaterales de liberalización comercial entre los países latinoamericanos.²⁸ Todo ello se llevó adelante invocando el “regionalismo abierto” y ubicando a la integración en el nuevo marco de funcionamiento de las economías de la región, y por tanto vinculándola con las tendencias a la apertura, privatización y liberalización que se venían imponiendo en correspondencia con los postulados del Consenso de Washington, lo cual constituyó un freno de primer orden para un verdadero avance de la integración regional e impuso límites muy cercanos a ese avance ubicándolo, a lo más, como un subproducto de la estrategia aperturista, definida como prioridad absoluta.

Si bien existe una relativa diversidad de situaciones respecto a los resultados arrojados por el avance de los distintos esquemas y acuerdos, en términos generales tuvieron un escaso efecto en los vínculos entre los países, y en todo caso no abrieron paso a un avance sustancial de la integración regional, ni menos aún llevaron a que la integración se constituyera en una palanca efectiva para el desarrollo. En términos generales, la integración latinoamericana estructurada en función del “regionalismo abierto” adolece de claras insuficiencias. Entre estas se destacan su falta de profundidad y de amplitud, así como la debilidad de su desarrollo institucional.

En lo que respecta a la *falta de profundidad*, tanto los acuerdos bilaterales como la mayor parte de los esquemas de integración han mantenido un carácter claramente “comercialista”. Se han concentrado en la liberalización generalizada de aranceles entre los miembros de cada esquema o acuerdo, y por tanto aún están lejos de abarcar con alguna profundidad otros aspectos económicos de la vinculación entre los países, como el desarrollo de infraestructura, los movimientos de capitales, la coordinación y convergencia de políticas macroeconómicas y la atención de las disparidades, y más lejos están aún de incorporar los múltiples componentes no económicos que, históricamente, han estado presentes en los vínculos entre los pueblos de la región.

En los casos del CAN, MERCOSUR, CARICOM y MERCOSUR, a lo más han avanzado a una situación de uniones aduaneras “imperfectas”, sin haber logrado en cada caso una aplicación total de un arancel externo común. A ello se agrega que en cada uno de esos esquemas los vínculos comerciales han

28 En los últimos veinte años los países miembros de la ALADI han suscrito entre ellos 31 Acuerdos de Complementación Económica, contados desde el AAP. CE 14 entre Argentina y Brasil, firmado en diciembre de 1990, hasta el AAP.CE no. 66 entre México y Bolivia, firmado en mayo de 2010.

estado sujetos a profundos vaivenes y caídas. Los más recientes se dieron, por una parte, entre fines de los años 90 y el comienzo de la siguiente década y, por otra, en el año 2009 en el contexto de la crisis mundial.

En cuanto a la *falta de amplitud de la integración regional*, hasta hace muy poco la gran cantidad de acuerdos de todo tipo entre los países de la región no dio lugar a algún tipo de convergencia, sino en todo caso a una multiplicidad de vínculos que apuntaban más bien a un escenario de fragmentación del esfuerzo integrador, a una verdadera “maraña” de tratados, con el consiguiente riesgo de incongruencias entre ellos y con la ausencia de un carácter efectivamente regional en el esfuerzo integrador. Esto no se fue superando a pesar del reconocimiento del problema y de las múltiples declaraciones de gobiernos y organismos regionales sobre la necesidad de avanzar hacia una “multilateralización progresiva”.

En lo que se refiere a la *debilidad institucional*, el desempeño de los esquemas de integración ha permanecido claramente atado a los vaivenes procedentes de los países miembros, no solo en relación con la situación económica prevaleciente y los impactos que tiene cada crisis económica o política nacional sobre el esquema correspondiente, sino también respecto a las posiciones más o menos integracionistas de los gobiernos de turno, a la prioridad que asignan al objetivo de la integración, a las estrategias de inserción internacional presentes en cada caso, a los conflictos de distinto tipo entre los participantes de cada esquema, etc. Si bien los esquemas integradores poseen distintos grados de complejidad en sus estructuras de funcionamiento, en todos los casos no han logrado una solidez que permita a los esquemas el mínimo de autonomía requerido para avanzar tanto hacia la concreción de los objetivos planteados en cada caso como hacia la definición y cumplimiento de nuevos objetivos.

Parte importante de esa debilidad de los esquemas ha estado vinculada al carácter intergubernamental que hasta la fecha posee lo sustancial de sus estructuras institucionales, lo que ha implicado una ausencia de criterios supranacionales en la conformación de dichas estructuras, los cuales de existir —y dependiendo, por supuesto, de su adecuada definición y cumplimiento— podrían haber permitido una mayor autonomía y margen de maniobra en el funcionamiento de cada esquema para sostener y dar continuidad al esfuerzo integrador.

A esos problemas en el desenvolvimiento de la integración latinoamericana, se agrega lo referido a los acuerdos comerciales con los Estados Unidos, asun-

to tanto o más preocupante que los antes mencionados y cuya presencia ha venido constituyendo una amenaza de primer orden para el futuro de los distintos esquemas. Hasta el año 2003, las negociaciones del ALCA, y desde ese entonces la negociación y firma de los tratados de libre comercio con los Estados Unidos, fueron ubicadas en el más alto nivel de prioridad por varios de los gobiernos de la región, que avanzaron rápidamente en la concreción de esos tratados. Su puesta en marcha ya ha tenido graves consecuencias en el funcionamiento de varios de los esquemas de integración regional, provocando fracturas en la CAN o una pérdida de relevancia del esquema ante los compromisos con los Estados Unidos en el Mercado Común Centroamericano.

Si bien hasta la fecha siguen estando presentes esos pocos avances y fuertes incertidumbres en la integración regional, durante la primera década de este siglo se han ido produciendo cambios de importancia, principalmente derivados de los nuevos escenarios sociopolíticos y de las modificaciones en el funcionamiento económico que han ido generándose en distintos países de la región.

En tal sentido, lo destacable es el creciente rechazo al esquema neoliberal y a las políticas derivadas del Consenso de Washington, plasmado en la aparición de gobiernos que en distintos grados han venido aplicando estrategias de desarrollo alternativas en las que difícilmente encuentran cabida la “integración para la apertura” y las formulaciones del “regionalismo abierto”. A esto se agrega —en parte como consecuencia de esa nueva situación—, un reconocimiento cada vez mayor de las insuficiencias de la integración regional.

A modo de ejemplo, en el caso de la CEPAL —que según vimos encabezó la propuesta de regionalismo abierto para la región—, en sus informes del *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe* se ha venido plasmando un tono de creciente crítica hacia la situación que caracteriza la integración:

- En el capítulo III del *Panorama* de 2004-2005, que tiene como insumo al documento de Lima y Maldonado (2005), se califica a ese bienio como “crítico para la integración regional”: no se observan correcciones en los mecanismos de integración respecto a sus tradicionales falencias: debilidad de sus instancias de solución de controversias; adopción de normas comunitarias que no se incorporan a la legislación nacional o no se llevan a la práctica; carencia de una efectiva institucionalidad comunitaria; ausencia de coordinación macroeconómica y trato

inadecuado o inexistente de las asimetrías en el seno del esquema de integración (CEPAL, 2005).

- En el capítulo IV del *Panorama* de 2005-2006 se plantea que “la integración regional no puede permanecer por mucho más tiempo en un estado embrionario” y que la necesidad inmediata es perfilar una pronta readecuación de los esquemas de integración, evitando que se imponga una asimetría de compromisos más exigentes en los acuerdos realizados con los socios comerciales desarrollados que en los celebrados en el contexto subregional. Esta asimetría acentuaría el desinterés por la integración regional de los agentes económicos y daría lugar a tratamientos diferenciados.

El actual estancamiento de los procesos de integración en América Latina y el Caribe no responde a la mayor atención puesta por los países de la región a las negociaciones de acuerdos de libre comercio con terceros, sino más bien a los escasos progresos registrados y a la insuficiente voluntad política de los líderes de los bloques para seguir impulsándolos. Esta situación pone en serio peligro los logros obtenidos hasta el momento y va en detrimento de la identidad propia de los proyectos regionales (CEPAL, 2006).

Y en el capítulo III del *Panorama* de 2008-2009 se expone:

Los países de América Latina y el Caribe deberían redoblar sus esfuerzos por construir espacios regionales ampliados y emprender iniciativas de cooperación que permitan desplegar las sinergias de las diversas subregiones. La colaboración más estrecha dentro del Caribe, América del Sur y México-Centroamérica ya no será solamente un importante objetivo político, sino que planteará una serie de exigencias en el plano económico para insertarse en una economía global menos dinámica pero de mayor competencia y cada vez más estructurada en torno a cadenas regionales o subregionales de valor (CEPAL, 2009).

Paralelamente a esos y otros balances negativos, se han ido introduciendo nuevos objetivos, temas, preocupaciones y acciones en la integración regional, en parte a través de la readecuación de algunos de los esquemas preexistentes y, sobre todo, de la puesta en marcha nuevos procesos e instancias integradoras con definiciones generales y una amplitud geográfica y temática que contrastan claramente con lo sucedido en las últimas décadas y apuntan a la

aparición de una tercera y prometedor etapa de la integración latinoamericana y caribeña.

En orden cronológico, una primera instancia integradora a destacar es la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), que se puso en marcha por parte de Cuba y Venezuela en diciembre de 2005. Durante el quinquenio transcurrido desde ese entonces ha tenido un notorio proceso de desarrollo y consolidación, lo que se expresa tanto en la incorporación de otros siete países (Bolivia, 2006, Nicaragua, 2007, Dominica y Honduras, 2008 y Ecuador, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda, 2009) como en la adopción en su seno de distintas iniciativas y en la diversificación y consolidación de su estructura institucional.

En los documentos fundacionales de la ALBA-TCP, el Acuerdo para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas y la Declaración Conjunta (Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA, 2004), firmados ambos en diciembre de 2004, se plasma una visión de la integración que difiere sustancialmente de lo que en ese ámbito venía ocurriendo en la región. En el Acuerdo se plantea una relación basada en los principios de solidaridad y en el desarrollo de los vínculos “que resulten más beneficiosos para las necesidades económicas y sociales de ambos países”, así como la elaboración de “un plan estratégico para garantizar la más beneficiosa complementación productiva” (empezó a concretarse con la firma de más de cuarenta acuerdos entre Cuba y Venezuela en abril de 2005), el intercambio de paquetes tecnológicos integrales, el trabajo conjunto y en coordinación con otros países latinoamericanos “para eliminar el analfabetismo en terceros países”, la ejecución de “inversiones de interés mutuo en iguales condiciones que las realizadas por entidades nacionales”, “la posibilidad de practicar el comercio compensado” y “el desarrollo de planes culturales conjuntos”, todo ello teniendo en cuenta “las asimetrías en lo político, social, económico y jurídico entre ambos países” y acompañado por la definición de un conjunto de acciones a desarrollar por cada uno.

Por su parte, en la Declaración Conjunta, luego de consignar su posición compartida de crítica respecto del Área de Libre Comercio de las Américas y de la integración latinoamericana —que “lejos de responder a los objetivos de desarrollo independiente y complementariedad económica regional, ha servido como un mecanismo para profundizar la dependencia y la dominación externa”— se afirma que “solo una integración basada en la cooperación, la

solidaridad y la voluntad común de avanzar todos de consuno hacia niveles más altos de desarrollo puede satisfacer las necesidades y anhelos de los países latinoamericanos y caribeños y, a la par, preservar su independencia, soberanía e identidad”. Se identifican entonces los siguientes doce “principios y bases cardinales del ALBA”: el comercio y la inversión no como fines sino como instrumentos para un desarrollo justo y sustentable, la aplicación de trato especial y diferenciado, la complementariedad económica, la cooperación y no la competencia entre los países participantes, planes especiales para los países menos desarrollados en la región —incluido un Plan Continental contra el Analfabetismo—, la creación de un Fondo de Emergencia Social, el desarrollo integrador de las comunicaciones y el transporte entre los países latinoamericanos y caribeños, acciones para propiciar la sostenibilidad del desarrollo, integración energética, fomento de las inversiones de capitales latinoamericanos en la propia América Latina y el Caribe, defensa de la cultura latinoamericana y caribeña y de la identidad de los pueblos de la región, medidas para que las normas de propiedad intelectual protejan el patrimonio de los países de la región y no se transformen en un freno a la cooperación entre ellos, y concertación de posiciones en la esfera multilateral y en los procesos de negociación de todo tipo.

Sobre esos principios, la ALBA-TCP ha ido avanzando en distintas direcciones, entre las que destacan la creación de empresas Grannacional, la puesta en marcha del Banco del ALBA y la concreción inicial del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), en el marco del cual en febrero de 2010 se produjo la primera operación comercial utilizando la nueva moneda.

Una segunda instancia integradora a destacar es la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), creada por doce países²⁹ el 23 de mayo de 2008 en Brasilia al firmarse un tratado constitutivo cuya ratificación está en proceso. En dicho tratado (Presidentes de América del Sur, 2008), se define como objetivo general de la Unión “construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democra-

29 Los doce países miembros de UNASUR son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guayana, Paraguay, Perú, Uruguay, Surinam y Venezuela.

cia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”.

En el mismo tratado se identifican los siguientes objetivos específicos: a) el diálogo político; b) el desarrollo social y humano; c) la erradicación del analfabetismo y el acceso universal a una educación de calidad; d) la integración energética; e) el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región; f) la integración financiera; g) la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas; h) el desarrollo de mecanismos para la superación de las asimetrías; i) la consolidación de una identidad sudamericana; j) el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud; k) la cooperación en materia de migración; l) la cooperación económica y comercial; m) la integración industrial y productiva; n) la aplicación de políticas y proyectos tecnológicos comunes o complementarios; o) la promoción de la diversidad cultural y de la memoria, conocimientos y saberes de los pueblos de la región; p) la participación ciudadana; q) la coordinación entre organismos especializados de los Estados miembros para la lucha contra el terrorismo, la corrupción, las drogas, la trata de personas y otras amenazas; r) la promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales; s) el intercambio de información y de experiencias en defensa; t) la cooperación para fortalecer la seguridad ciudadana; y u) la cooperación sectorial

Una tercera instancia que interesa destacar, es la futura Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), cuya creación fue en principio acordada en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, celebrada en Cancún, México, en febrero de 2010. Tuvo como antecedente inmediato a la I Cumbre de América Latina y El Caribe sobre Integración y Desarrollo (Brasil, diciembre de 2008) con la participación de treinta y tres países. En la Cumbre de Cancún, además de decidir la constitución de la comunidad, se definieron un conjunto de principios y valores en que se sustentará su funcionamiento y se estableció un programa de trabajo.

En lo que respecta a los principios y valores, en la Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe (Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe, 2010) se sostiene que la comunidad trabajará sobre la base de la solidaridad, la inclusión social, la equidad e igualdad de oportunidades, la complementariedad, la flexibilidad, la participación voluntaria, la pluralidad y la diversidad, y que deberá impulsar prioritariamente la integración regional para promover el desarrollo sostenible; auspiciar la concertación política, el impulso a la agenda latinoamericana

y caribeña en foros globales, y un mejor posicionamiento de la región ante acontecimientos relevantes del ámbito internacional; fomentar los procesos de diálogo con otros Estados, grupos de países y organizaciones regionales; promover la comunicación, la cooperación, la articulación, la coordinación, la complementariedad, y la sinergia entre los organismos e instituciones subregionales e incrementar la capacidad para desarrollar esquemas concretos de diálogo y cooperación internacional para el desarrollo.

En lo que respecta al programa de trabajo, en la Declaración de Cancún se identifican veinte ámbitos o temas, con sus correspondientes líneas prioritarias de acción. Abarca lo siguiente: cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración; crisis financiera internacional; comercio; energía; integración física en infraestructura; ciencia y tecnología; desarrollo social; seguridad alimentaria y nutricional; educación, salud y servicios públicos; cultura; migración; género; desarrollo sustentable; cambio climático; desastres naturales; derechos humanos; asuntos de seguridad; problema mundial de las drogas; terrorismo; y cooperación Sur-Sur (Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y El Caribe, 2010a).

En suma, la integración latinoamericana atraviesa hoy por un momento de importantes definiciones. Se mezclan problemas, incertidumbres y tendencias al agotamiento de las modalidades todavía vigentes con otras de aparición de nuevos objetivos y modalidades enmarcados en cambios en el funcionamiento económico y político en un número importante de países. Hay claras señales de que el escenario hoy prevaleciente, así como el propio contexto mundial de crisis y de graves falencias en el orden económico internacional, está empujando a la aparición de una tercera etapa en la integración regional. Esa integración bien podría superar las insuficiencias que históricamente la han caracterizado y transformarse al fin en un instrumento puesto al servicio del desarrollo.

Bibliografía

- Allen, R. L. (1961) "Integration in Less Developed Areas". En: *Kyklos*, 14, fasc. 3.
- Andic, S. y S. Teitel (comps.) (1977) *Integración económica*, Lecturas 19, FCE, México, DF.

- Andic, F., S. Andic y D. Dosser (1977) “Una contribución a la teoría de la integración económica”. En: Andic, S. y S. Teitel (comps.) *Integración económica*, FCE, Lecturas 19, México, DF.
- Andriamananjara, S. (2000) “Regionalism and Incentives for Multilateralism”. En: *Journal of Economic Integration*, vol.1, no. 15, marzo.
- Andriamananjara, S. (2003) “Competitive Liberalization or Competitive Diversion? Preferential Trade Agreements and the Multilateral Trading System”, U.S. International Trade Commission, mayo.
- Balassa, B. (1961) *The Theory of Economic Integration*, Homewood.
- Baldwin, R. (1995) *A Domino Theory of Regionalism*, NBER Working Paper 4364.
- Baldwin, R. (1997) “The Causes of Regionalism”. En: *The World Economy*, vol. 20, n. 2.
- Banco Mundial (2000) *Trade Blocs. Policy Research Report*, Oxford University Press, Nueva York.
- Bhagwati, J. (1993) “Regionalism and Multilateralism: An Overview”. En: De Melo, J. y A. Panagariya (eds.) *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Bergsten, F. (1996) *Competitive Liberalization and Global Free Trade: A Vision for the Early 21st. Century*, Peterson Institute for International Economics, Working Paper 96-15.
- Bergsten, F. (1997) “Open Regionalism”. En: *The World Economy*, vol. 20, no. 5.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2002) *Progreso económico y social en América Latina. Informe 2002. Más allá de las fronteras. El nuevo regionalismo en América Latina*.
- Baumann, R., I. Bustillo, J. Heirman, C. Macario, J. Máttar y E. Pérez (2002) *Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes*, CEPAL, Serie Comercio Internacional, no. 25, Santiago de Chile, septiembre.

-
- Bulmer-Thomas, V. (1998) “El Área de Libre Comercio de las Américas”. En: *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, Santiago de Chile, octubre.
- Burestanm Linder, S. (1977) “Uniones aduaneras y desarrollo económico”. En: Andic, S. y S. Teitel (comps.) *Integración económica*, Lecturas 19, FCE, México, DF.
- Burfisher M., Sherman Robinson y K. Thierfelder (2003) “Regionalism: Old and New, Theory and Practice”, ponencia presentada en la Conferencia Internacional Agricultural Policy Reform and the WTO: Where Are We Heading?, Italia, junio.
- CEPAL (1950) *Estudio económico de América Latina 1949*, CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (1952) *Informe preliminar del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina sobre Integración y Reciprocidad Económica en Centroamérica*, Santiago de Chile.
- CEPAL (1954) *Cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano*, Nueva York.
- CEPAL (1959) *El mercado común latinoamericano* (1959), Naciones Unidas, México, DF, julio.
- CEPAL (1975) *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, Cuadernos de la CEPAL, no. 4, Santiago de Chile.
- CEPAL (1982) *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, Estudios e Informes de la CEPAL, no. 8, Santiago de Chile.
- CEPAL (1985) *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, Estudios e Informes de la CEPAL, no. 49, Santiago de Chile.
- CEPAL (1987) *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, Estudios e informes de la CEPAL, no. 63, Santiago de Chile.
- CEPAL (1990) *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.

- CEPAL (1994) *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe, la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, enero.
- CEPAL (1997) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1997*, Santiago de Chile, 28 de noviembre.
- CEPAL (1999) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Edición 1998*, marzo.
- CEPAL (2001) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Edición 1999-2000*, Santiago de Chile, marzo.
- CEPAL (2003) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Edición 2001-2002*, Santiago de Chile, marzo.
- CEPAL (2005) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2004. Tendencias 2005*, Santiago de Chile, agosto.
- CEPAL (2006) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. 2005-2006*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2007) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Tendencias 2008*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2009) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. 2008-2009. Crisis y espacios de cooperación regional*, Santiago de Chile, agosto.
- Cooper, C. A. y B. F. Massell (1965) "Towards a General Theory of Customs Unions for Developing Countries". En: *Journal of Political Economy*, vol. 73, no. 5, octubre.
- Corden, W. M. (1995) "A Western Hemisphere Free Trade Area: Implications for Latin America". En: *Trade Liberalization in the Western Hemisphere*, BID/CEPAL, Washington D.C.
- Crawford, J. A. y S. Laird (2001) "Regional Trade Agreements and the WTO". En: *North American Journal of Economics and Finance*, vol. 12, no. 2.

-
- Dür, A. y G. Mateo (2004) *¿Más hombres ciegos y más elefantes? Una revisión de la literatura más reciente sobre la integración europea*, WP, no. 233, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Barcelona.
- Durán Lima, J. y R. Maldonado (2005) *América Latina y el Caribe: la integración regional en la hora de las definiciones*, CEPAL, Serie Comercio Internacional, no. 62, Santiago de Chile, diciembre.
- Ethier, W. (1998) “The New Regionalism”. En: *The Economic Journal*, vol. 108, pp. 34-58.
- Ethier, W. (1998a) “Regionalism in a Multilateral World”. En: *Journal of Political Economy*, vol. 106, no. 6.
- Guerra-Borges, A. (1999) “Reflexiones críticas y propositivas sobre regionalismo abierto en América Latina”. En: *Estudios Latinoamericanos*, a. VI, no. 11, enero-junio.
- Guerra-Borges, A. (2001) “¿Tiene futuro la integración de América Latina?”. En: *Problemas del Desarrollo*, vol. 32, no. 137, IIEC/UNAM, México, DF.
- ILPES (1967) *La brecha comercial y la integración latinoamericana*, Siglo XXI Editores, México, DF.
- Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y El Caribe (2010) *Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe*, Cumbre de la Unidad, Cancún, México, 23 de febrero.
- Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe (2010a) *Declaración de Cancún*, Cumbre de la Unidad, Cancún, México, 23 de febrero.
- Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA (2004) “Acuerdo entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de Cuba para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas y la Declaración Conjunta sobre la visita”, La Habana, Cuba, 15 de diciembre.
- Johnson, H. (1957) “Discriminatory Tariff Reduction: a Marshallian Analysis”. En: *Indian Journal of Economics*, julio.

- Johnson, H. (1960) "The Cost of Protection and the Scientific Tariff". En: *Journal of Political Economy*.
- Johnson, H. (1960a) "The Economic Theory of Customs Union". En: *Pakistan Economic Journal*.
- Johnson, H. (1965) "An Economic Theory of Protectionism, Tariff Bargaining and the Formation of Customs Unions". En: *The Journal of Political Economy*, vol. 73, no. 3, junio.
- Johnson, H. (1993) "Regionalism vs. Multilateralism: Analytical Notes". En: De Melo, J. y A. Panagariya (eds.) *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press, Nueva York.
- Krugman, P. (1991) "Is Bilateralism Bad?". En: Helpman, E. y B. Razin (eds.) *International Trade and Trade Policy*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Kuwayama, M. (1999) *Open Regionalism in Asia Pacific and Latin America: Survey of the Literature*, CEPAL, Serie Comercio Internacional, no. 4, Santiago de Chile, diciembre.
- Lipsey, R. (1957) "Trade Diversion and Welfare". En: *Economica*, XXIV, febrero.
- Lipsey, R. (1960) "The Theory of Customs Unions: A General Survey". En: *Economic Journal*, septiembre.
- Maldonado, R. (2003) *Avance y vulnerabilidad de la integración económica de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Serie Comercio Internacional, no. 25, Santiago de Chile, agosto.
- Mead D. C. (1968) "The Distribution of Gains in Custom's Unions between Developing Countries". En: *Kyklos*, vol. XXI.
- Meade, J. (1953) *Problems of Economic Unions*, University of Chicago Press, Chicago.
- Meade, J. (1955) *The Theory of Customs Unions*, North Holland Publishing Company, Amsterdam.

-
- Meier, G. M. (1960) "Effects of a Custom Union on Economic Development". En: *Social and Economic Studies*.
- Mistry, P.S. (1995) "Open Regionalism: Stepping Stone or Millstone toward an Improved Multilateral System?". En: Jan Joost, T. (ed.) *Regionalism and the Global Economy: The Case of Latin America and the Caribbean*, The Hage, FONDDAD.
- Ocampo, José Antonio (2000) *Pasado, presente y futuro de la integración regional*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Panagariya, A. y R. Findlay (1994) "A Political-Economy Analysis of Free Trade Areas and Customs Unions", *Policy Research Working Paper*, no. 1261, Banco Mundial, Washington, DC.
- Pizarro, R. (1999) *Comparative Analysis of Regionalism in Latin America and Asia-Pacific*, CEPAL, Serie Comercio Internacional, no. 6, diciembre.
- Presidentes de Venezuela y Cuba (2004) "Acuerdo entre el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela y el Presidente del Consejo de Estado de Cuba para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas y la Declaración Conjunta sobre la visita", La Habana, 14 de diciembre.
- Prebisch, R. (1959) "El Mercado Común Latinoamericano", *Comercio Exterior*, no. 5, México, DF.
- Prebisch, R. (1961) *Marcha hacia el Mercado Común Latinoamericano*, ILPES, Santiago de Chile.
- Prebisch, R. (1963) *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, FCE, México, DF.
- Presidentes de América del Sur (2008) *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, Brasilia, Brasil, 23 de mayo.
- Representantes Gubernamentales de los países de la Comunidad Sudamericana de Naciones (2004) *Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones. III Cumbre Presidencial Sudamericana*, Cusco, 8 de diciembre.

- Rosales, O. (2006) “Crisis de la integración y convergencia de acuerdos comerciales”, *Notas de la CEPAL*, no. 46, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Rosenthal, G. (1991) “Un enfoque crítico a treinta años de integración en América Latina”. En: *Revista Nueva Sociedad*, no. 113, mayo-junio.
- Rosenthal, G. (1993) “La integración regional en los años noventa”. En: *Revista de la CEPAL*, no. 50, Santiago de Chile, agosto.
- Rosenthal, G., A. di Filippo, E. Franco, J. Bascuñan, J. Durston, E. Porras, S. Palma, O. González Cravino, A. Ermida, A. Forman y M. Hopenhayn (1997 y 1998) *Aspectos sociales de la integración* (cuatro volúmenes), Secretaría Permanente del SELA, Serie Políticas Sociales, no. 14.
- Ruiz Caro, A. (2006) *Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe*, Serie Recursos Naturales e Infraestructura, no. 106, CEPAL, Santiago de Chile, abril.
- Schiff, M. y A. Winters (2003) *Regional Integration and Development*, Banco Mundial, Washington, DC.
- SELA (1992) *La nueva etapa de la integración regional*, FCE, México, DF.
- Viner, J. (1950) *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, Nueva York.
- Winters, L. A. (1996) “Regionalism versus Multilateralism”, Policy Research Working Paper, no. 1687, World Bank, International Economics Department, International Trade Division, Washington, DC.
- Zoellick, R. (2002) “Unleashing the Trade Winds”. En: *Revista The Economist*, 13 de diciembre.