



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

POSGRADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

Comunidad Andina de Naciones (1969-2010): desencuentro
de paradigmas de regionalización

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

DOCTOR EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

P R E S E N T A:

PABLO GENARO GAETE BALBOA

Tutor principal:

DR. RODRIGO PÁEZ MONTALBÁN (CIALC-UNAM)

Miembros del Comité Tutorial:

DRA. ROSA MARÍA PIÑÓN ANTILLÓN (FCPyS-UNAM)

MTRA. BERENICE RAMÍREZ LÓPEZ (IIEc-UNAM)

México, D.F., octubre de 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

***Para Irma, mi compañera, y Pauli, mi pequeña.
Pasajeras solidarias en este viaje...***

Agradecimientos:

Eternos a mis padres por estar siempre presentes...

A mi tutor principal, el Dr. Rodrigo Páez, por su confianza, que pavimentó el camino para llegar con bien al término de esta investigación. Sus consejos me ayudaron a abrir los horizontes del pensamiento, a través de nuestras largas charlas, alrededor de América Latina; región donde nos identificamos.

A los miembros de mi comité tutorial, la Dra. Rosa María Piñón y la Mtra. Berenice Ramírez. Su apoyo constante y sus observaciones puntuales, con una lectura crítica de mi trabajo, definitivamente incidieron en el buen resultado del proceso al abrir preguntas y perspectivas de análisis.

A los lectores que se integraron al equipo, el Dr. Jaime Estay y el Dr. Oscar Ugarteche, quienes con su larga experiencia y pasión en el estudio de la región, elaboraron recomendaciones muy importantes para ahondar en la historia de la integración latinoamericana, así como en los problemas nacionales que afectan ese devenir histórico.

Deseo agradecer por igual al Dr. Claudio Katz, que en todo momento me ayudó en mi estancia de investigación en la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Sus enseñanzas me permitieron poner en perspectiva los elementos teóricos de la tesis.

Como siempre, agradezco a la UNAM, y en esta ocasión también al CONACyT, por brindar el apoyo y el espacio para continuar con mis estudios y llevar a buen puerto mi investigación doctoral.

Índice.

a) A manera de introducción.	1
1) Planteamiento del problema.	4
2) Hipótesis de trabajo.	6
3) Estructura del texto.	7
4) Perspectiva histórica-sistémica.	10
5) Referentes conceptuales.	16
Capítulo I. Configuración del capitalismo contemporáneo y su devenir en América Latina.	24
1.1. Los “años dorados”: la reestructuración del sistema-mundo.	25
1.2. Antecedentes para la construcción del regionalismo latinoamericano.	30
1.3. La crisis de acumulación y la disminución de la hegemonía estadounidense.	34
1.4. América Latina en los ochenta: rumbo a la transformación neoliberal	40
1.5. El cambio de milenio: expansión financiera y contracción capitalista.	42
1.6. América Latina: de la crisis financiera y social a las propuestas de autonomía.	57
Capítulo II. Paradigmas de regionalización, una búsqueda teórica.	66
2.1. El siglo XIX como antecedente de la regionalización contemporánea.	67
2.2. Del Viejo Regionalismo del centro a la integración cepalina.	72
2.2.1. Teoría Neoclásica de las Uniones Aduaneras.	72
2.2.2. Propuesta para el desarrollo y la integración económica de la CEPAL.	76
2.2.3. Teorías de las relaciones entre los Estados-nación.	82
2.2.4. Características del Viejo Regionalismo.	84
2.2.5. Características del Regionalismo Cepalino Clásico.	85
2.3. El Nuevo Regionalismo: rumbo al libre comercio mundial.	86
2.3.1. Modelos teóricos para el Nuevo Regionalismo.	89
2.3.2. El Regionalismo Abierto en América Latina.	93
2.3.3. El Neoliberalismo en las Relaciones Internacionales.	96
2.3.4. Características generales del Nuevo Regionalismo.	98
2.4. El Regionalismo Postneoliberal: la construcción de un paradigma.	100
2.4.1. Más allá de la economía: política y relaciones internacionales.	106
2.4.2. Características del Regionalismo Postneoliberal.	107
Capítulo III. Regionalismo Cepalino Clásico: desencuentros hacia la industrialización.	110
3.1. ALALC, entre la integración para el desarrollo y la libre competencia.	111

3.1.1. Los resultados de la ALALC.	117
3.1.2. Balance del Proceso.	121
3.2. Vuelta al proyecto de la CEPAL: el Acuerdo de Cartagena.	124
3.2.1. Grupo Andino: industrialización <i>versus</i> liberalismo económico.	130
3.2.2. Balance entre conflicto de paradigmas y problemas estructurales.	140
Capítulo IV. Regionalismo Abierto en los Andes: la yuxtaposición de paradigmas.	144
4.1. Nuevos acuerdos para la década de los noventa.	147
4.2. Estados Unidos, entre el multilateralismo y bilateralismo.	151
4.3. El devenir conflictivo del Regionalismo Abierto Andino.	155
4.3.1. Tendencias y resultados de la CAN en los noventa.	167
4.3.2. Un balance del Regionalismo Abierto Andino.	174
Capítulo V. ¿Regionalismo Postneoliberal en la CAN?: un choque de paradigmas.	180
5.1. Postneoliberalismo: ¿la superación del libre mercado?	181
5.2. ALBA y UNASUR: dos caminos postneoliberales.	186
5.2.1. ALBA: la iniciativa transformadora.	187
5.2.2. UNASUR: La iniciativa política.	194
5.3. ¿Postneoliberalismo en la CAN?	200
5.3.1. Crisis en la CAN: el choque de paradigmas.	207
5.3.2. Balance y perspectiva del “postneoliberalismo” andino.	221
b) Conclusiones.	229
c) Bibliografía.	248

a) A manera de introducción.

En términos históricos, al interior del área andina siempre han existido lazos culturales y comerciales entre los diversos pueblos y naciones que la habitan. Antes de la llegada de los españoles, gracias a la red de caminos construida por el imperio incaico, se pudieron relacionar, dentro de un espacio político y económico regido por los Incas, gente de la sierra, la costa y la selva. Este inmenso territorio, llamado en aquella época *Tawantinsuyo*, abarcaba los territorios de los actuales Perú, Bolivia, Ecuador, el norte de Chile y parte de Argentina, así como una pequeña franja al sur de Colombia; Venezuela quedó lejos del poder de los Incas, donde el pueblo más sobresaliente eran los temidos *Caribes*. A la llegada de los españoles, y una vez concluida la conquista militar, la cultura, la religión, el idioma y las formas de gobierno de la Península Ibérica fueron creando un sincretismo cultural, con sus particularidades regionales en el área andina. De esta forma, los habitantes de este inmenso territorio, observado siempre desde la altura por la poderosa Cordillera de los Andes, han logrado formar una gama cultural en que comparten muchos elementos que definen y caracterizan a los distintos pueblos andinos.

Sin embargo, la inserción de la región a la economía-mundo capitalista, en su lógica de expansión mercantil, la colocó dentro de la división internacional del trabajo como proveedora de recursos naturales y monetarios del sistema, con lo que se le dio prioridad al mercado externo sobre las relaciones entre los mercados internos. En la época de la Colonia, con los descubrimientos de las minas en el Perú, y sobre todo la del Potosí, en Bolivia, los españoles administraron estos enclaves productivos para sacar la mayor producción de oro y plata rumbo a la metrópoli, para lo que crearon caminos y puertos que conectaran esos puntos hacia el mercado externo. Más adelante, con el agotamiento del mineral, se creó la misma lógica con productos agrícolas en los territorios de Venezuela y Colombia, conformándose el Virreinato de la Nueva Granada ya en el siglo XVIII. Asimismo, durante la mayor parte del dominio Español, las autoridades no permitieron el comercio entre las mismas colonias, ni con otras potencias

europeas. Éste estaba monopolizado por las casas comerciales de la metrópoli. Dicha situación cambió con las Reformas Borbónicas que abrieron el comercio de las colonias. En este devenir económico, no se propició la creación de una importante infraestructura que hiciera fluir el intercambio de mercancías y de otra índole entre los pueblos andinos.¹

Más adelante, con las guerras de independencia, Simón Bolívar alcanzó a crear la Gran Colombia que abarcaba los actuales territorios de Colombia, Ecuador, Venezuela, Panamá y una parte de lo que hoy es el Perú. La unión política estaba concebida dentro del proyecto de Bolívar de crear una gran confederación de naciones en los antiguos virreinos y capitanías de la América Hispana. La dificultad de gobernar un inmenso territorio con pobres caminos e inmensas barreras naturales, junto con los conflictos territoriales y de concepción política entre federalistas y centralistas, llevó a finales de la década de los veinte del siglo XIX a su disolución. Buena parte de este siglo se caracterizó por luchas intestinas al interior de los países por imponer un tipo de gobierno e intentar crear Estados-nación.

En medio de ese proceso, el imperio inglés, que había sustituido al decadente imperio español en la región consolidándose dentro del sistema-mundo, propició durante la segunda parte del siglo XIX la idea del libre comercio a través de las “ventajas comparativas”, profundizando su presencia en la región por medio de préstamos, inversiones en modernización de la infraestructura (ferrocarriles, puertos) y con la invasión de sus manufacturas; del otro lado, las oligarquías regionales respondieron, de la mano del capital inglés, con exportaciones mineras tradicionales e industriales en Bolivia, el Perú y Chile (el guano y el caucho también fueron importantes mientras duró su demanda internacional), y agrícolas: azúcar, tabaco, café y cacao, de parte de Ecuador, Venezuela y Colombia; consolidándose como exportadores de materia prima dentro de la “división internacional del trabajo”.² Esta dinámica no sólo generó mayor dependencia hacia

¹ Casas, Ángel (2003). *El desarrollo del área andina en el marco de la integración regional*. Tesis doctoral, Universidad de Córdoba, España, pp. 91-95.

² Idem., pp. 95-101.

el mercado externo, y semiabandono del interno, sino también propició guerras y conflictos entre los países vecinos para controlar sus recursos naturales. Las consecuencias de la Guerra del Pacífico, por ejemplo, se dejan sentir hasta hoy día con los diferendos en las fronteras marítimas entre el Perú y Chile, y el reclamo histórico de Bolivia por obtener la salida al mar que perdió al final de dicho conflicto bélico.

En la primera mitad del siglo XX, los países andinos se encontraban muy ocupados intentando consolidar sus Estados-nación (esto incluía la creación de mitos históricos fundadores y símbolos –en muchos de los cuales se veía al vecino como al enemigo– que ayudaran en la construcción de las identidades nacionales), con el fortalecimiento de sus fronteras, como para voltear a ver a los países vecinos. Cada uno intentaba resolver a su modo los conflictos heredados del siglo XIX, que incluían visiones distintas de gobierno entre conservadores y liberales, desplazamientos de campesinos por las oligarquías rurales, fortaleza de la iglesia frente al Estado, dictaduras, construcción de sistemas de partidos, hasta guerras civiles y conflictos fronterizos.

En términos económicos, el capitalismo dependiente de los mercados y capitales externos que se había desarrollado en la región, llevó a que los reajustes políticos y económicos en el sistema-mundo (Primera Guerra Mundial, Crisis de 1929, periodo de entreguerras, Segunda Guerra Mundial, desplazamiento de Gran Bretaña como potencia en la región por Estados Unidos) les mostraran a los gobiernos que tan frágiles eran sus economías, pues los precios de sus productos que exportaban dependían de la demanda internacional, así como el abastecimiento de capital externo estaba influido por los ciclos económicos de los países centrales, o en el peor de los casos por las crisis financieras. Ante esto algunos países andinos (Colombia, Venezuela y Chile) iniciaron procesos de industrialización aislados, sin embargo, éstos no cambiaron las estructuras primario exportadoras de las respectivas economías, y tampoco les llevó a generar esfuerzos comunes por romper la dependencia externa. No fue sino hasta la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960,

bajo el auspicio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que los países andinos vieron la posibilidad real de generar encuentros de beneficio económico mutuo a través de un proyecto regional.

Dentro de la ALALC, los países andinos tomaron consciencia que se encontraban rezagados de México, Brasil y Argentina en cuanto a iniciar procesos de industrialización para alcanzar el anhelado desarrollo económico, según la visión de aquella época. De esta forma, Chile, el Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia y Venezuela decidieron iniciar su propio proceso de integración al interior de la ALALC para crear un espacio común protegido y conformar industrias al interior de sus países en términos simétricos. El Grupo Andino nació en 1969, con un área total de alrededor de 5.5 millones de kilómetros cuadrados y una población mayor a los 64 millones de habitantes; su PIB en conjunto rondaba poco más de los 27 mil millones de dólares, el cual era parecido al de México o Brasil en aquella época; pero el PIB per cápita estaba por debajo de estos países y por arriba de los centroamericanos.³

Estos países, considerados por la CEPAL de desarrollo económico medio y relativo (Bolivia y Ecuador), iniciaban así la historia compartida de un devenir que ha durado más de cuatro décadas (relativamente poco, si lo comparamos con los siglos que han priorizado el mercado externo sobre el regional), haciéndolo uno de los organismos de integración con más experiencia de América Latina.

1) Planteamiento del problema.

Durante esas cuatro décadas, los países andinos han visto pasar distintos modelos de desarrollo (el de Industrialización por Sustitución de Importaciones de la CEPAL, el Neoliberal y el intento de construir uno alternativo a éste último), múltiples sistemas de gobierno (desde dictaduras hasta la elección representativa de los gobernantes, pasando por gobiernos militares progresistas o hasta el intento de crear democracias participativas), cambiantes formas de luchas sociales (guerrillas, levantamientos indígenas, movimientos de la sociedad civil,

³ Puyana, Alicia (1983). *Integración Económica entre socios desiguales. El Grupo Andino*. Editorial Nueva Imagen, México, pp. 37 y 38.

organización de partidos, etcétera) y, por supuesto, transformaciones en el camino para intentar avanzar en la regionalización andina. La Comunidad Andina de Naciones (CAN) ha transitado por coyunturas difíciles, probado esquemas institucionales acordes a las necesidades del momento, arrastrado problemas añejos como la pobreza o se ha adecuado a las circunstancias internacionales. Sin embargo, lo que ha permanecido constante son los objetivos generales a alcanzar: promover el desarrollo armónico y equilibrado entre los países miembros; acelerar su crecimiento por medio de la integración y la cooperación; facilitar la participación de los países en la integración regional y el mejoramiento del nivel de vida de los habitantes de la región.⁴

A pesar de la continuidad discursiva de estos objetivos, no se han podido alcanzar resultados satisfactorios. Las causas y consecuencias de este fracaso se han estudiado, a lo largo de los años, desde distintos frentes y perspectivas. En la parte económica, para comenzar un proceso de regionalización, las condiciones no eran muy adecuadas: este grupo de países muestra grandes asimetrías en sus niveles de producción y desarrollo, con mercados internos estrechos y un bajo nivel de producción industrial y poco diversificada; asimismo, su condición periférica, se manifiesta en bajos niveles de ahorro interno, con dependencia en la exportación de productos primarios y en el endeudamiento externo, así como constantes déficits presupuestales y recurrentes procesos inflacionarios.⁵ A esto se le sumaba una deficiente infraestructura para conectar a países, entrecruzados por una inmensa cordillera de norte a sur; heterogeneidad en el progreso de sus sectores, que ahondaba los problemas en la planeación del desarrollo nacional con una fuerte prioridad de las actividades urbanas y abandono del sector rural; y altos niveles de marginación y pobreza, principalmente en el campo, que mantenían a gran parte de la población fuera del proyecto de industrialización y modernización de la época. En términos políticos y administrativos, la inestabilidad gubernamental, la debilidad de sus instituciones, las constantes manifestaciones

⁴ Los objetivos están tomados del Acuerdo de Cartagena. Este documento y otros oficiales se pueden consultar en la página oficial de la CAN: <http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx>

⁵ El análisis de esos factores se trata profundamente en el libro: Puyana, Alicia (1983). Op. cit, pp. 78-153.

populares reivindicativas, la baja participación social en el proceso de integración, así como los conflictos fronterizos, no ayudaban para avanzar en el proceso y lograr un entendimiento profundo entre los países andinos. Estas deficiencias en las estructuras económicas y políticas han hecho que durante estos años los gobiernos de la región hayan puesto en un segundo o tercer plano al proceso de regionalización, poniendo por encima el interés nacional.⁶ Esto se ha manifestado en las constantes violaciones a la normatividad andina o el debilitamiento de los mecanismos para alcanzar los objetivos.

Todo ello ha sido ampliamente documentado en diversos estudios sobre los logros o problemas particulares que se han ido presentando para la CAN dentro de cada periodo. Entonces, ¿qué podía aportar una tesis universitaria que deseara, en primera instancia, hacer un balance de este organismo de integración a más de 40 años de su fundación? El punto era encontrar un eje transversal de las distintas etapas por las que ha pasado la CAN para explicar los límites y las crisis del proceso a mediano y largo plazo, más allá de las coyunturas, los conflictos inmediatos y los errores de diseño. Dicho eje lo encontramos en la particularidad de analizar la contraposición o yuxtaposición de los paradigmas de regionalización, durante las distintas etapas por las que ha pasado el organismo andino para entender, en términos históricos, sus crisis institucionales, su estancamiento perenne, sus retrocesos en los objetivos y la salida de algunos de sus miembros (de los seis países originales del Acuerdo actualmente restan cuatro: el Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia).

2) Hipótesis de trabajo.

En la presente tesis, además de cumplir el objetivo general de hacer un recuento crítico de las etapas de regionalización por las que ha pasado América Latina y la CAN, trabajaremos a lo largo de la misma en la comprobación de la hipótesis: Los

⁶ Guerra- Borges señala que la creación de un proceso de integración entre países es una suma cualitativa y superior de los intereses nacionales, los cuales deben de ser compatibles hasta llegar a un interés regional. El problema se da cuando el “interés nacional” se utiliza como argumento para proteger élites económicas y políticas que protegen intereses comerciales, financieros e inclusive ideológicos de determinado grupo por encima del bienestar regional a largo plazo. Guerra-Borges, Alfredo (1997). *La integración de América Latina y el Caribe*. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México, D. F., pp. 132-135.

modelos de acumulación de capital en el sistema-mundo han direccionado o influido en la construcción de distintos paradigmas de regionalización en América Latina; dichos paradigmas se expresan en visiones disímiles del desarrollo o de inserción a la economía-mundo por parte de los gobernantes en turno, los cuales permiten, si coinciden, avanzar en los objetivos del proceso o, si divergen, paralizar y hasta destruir los mismos. Los actores nacionales (la alta burocracia, los poderes fácticos, la oligarquía y los movimientos sociales) han influido en este proceso para ahondar, casi siempre, las diferencias entre los países andinos. En otras palabras, al interior de la CAN, las distintas crisis institucionales por las que ha atravesado se explican en gran parte por las contradicciones desatadas a partir de la convivencia anómala de paradigmas de regionalización, o su yuxtaposición, en el devenir del organismo andino. Asimismo, las diferencias políticas, económicas e ideológicas dentro de los países de la región han influido en el desarrollo de dichas crisis.

3) Estructura del texto.

Para alcanzar el objetivo señalado y comprobar la hipótesis de esta investigación hemos dividido el texto en cinco capítulos:

El primero está dedicado al devenir contemporáneo del sistema-mundo en el que, a partir de crisis de acumulación en los países centrales, se transformaron los modelos de desarrollo durante el siglo XX para incrementar la tasa de ganancia de las empresas y bancos transnacionales. A partir de esto, nos compenetrarnos en la trayectoria histórica de América Latina donde, por influencia de esos modelos de desarrollo, se crearon e implementaron los distintos paradigmas de regionalización en las últimas décadas. El capítulo abarca hasta la crisis financiera del 2008-2009, con algunas de sus consecuencias, posibles explicaciones y perspectivas. Este capítulo servirá como referente histórico a lo largo de la tesis para entender el rol de la dinámica mundial en América Latina en general y en la Comunidad Andina en particular.

El segundo capítulo, partiendo de que la hipótesis está construida a partir de la premisa de paradigmas de regionalización, buscaremos las raíces teóricas,

interpretativas y conceptuales de dichos modelos para entender desde qué base están contruidos, qué visión del mundo defienden y qué mecanismos utilizan para alcanzar sus objetivos. Para empezar hacemos una breve introducción sobre los antecedentes de las uniones aduaneras en Europa y algunas propuestas en América durante el siglo XIX para contextualizar los inicios teóricos y de realización de los procesos de integración de la década de los cincuenta del siglo XX. En cuanto a la búsqueda teórica y conceptual, ésta se centra principalmente en la economía y las relaciones internacionales. En la primera, además de entender el eje económico como una de las columnas vertebrales de estos procesos, hacemos la diferenciación de las teorías creadas desde los países centrales y aquellas contruidas o adaptadas en América Latina. En la segunda, la de las Relaciones Internacionales, vemos los rasgos más característicos en las relaciones políticas entre los Estados a partir de la construcción de instituciones, así como de algunos elementos de la participación de los actores al interior de los países. Al final de cada apartado, como forma de puntualizar los procesos de regionalización, y su posterior comparación, se presentan las características más sobresalientes de dichos paradigmas.

En el siguiente capítulo, iniciamos nuestro recorrido por las etapas de regionalización de la CAN con el Regionalismo Cepalino Clásico. Para ello, analizamos la forma en que se negoció e implementó la ALALC con respecto a sus ideas originales de crear un mercado común en la región; así como cuáles fueron sus resultados y el porqué de los mismos. Esto nos sirve de preámbulo para responder por qué dentro de la propuesta de integración latinoamericana un grupo de países lanzó su propio proyecto para crear el Grupo Andino. Así, conocemos la propuesta integral de dicho organismo, su proceso y fracaso, centrándonos en la visión de desarrollo contrapuesta que generó el gobierno chileno a partir del cambio de gobierno con el golpe de Estado en 1973; así como las contradicciones que se dieron al interior de Grupo entre la propuesta liberal y los objetivos del Pacto Andino basados en el desarrollo industrializador con el apoyo económico del Estado.

En el cuarto capítulo, con una estructura similar al anterior, después de hacer algunas referencias históricas, vemos cómo se transformó del paradigma del Regionalismo Cepalino Clásico al llamado Regionalismo Abierto, donde el pragmatismo por la liberación comercial y financiera se convirtió en el nuevo eje, y los tratados tipo TLCAN, fomentados por el gobierno estadounidense, eran un modelo a seguir. En esa lógica, analizamos en un apartado el importante rol que desempeñó el gobierno de EU en esta nueva etapa de regionalización. Finalmente, analizamos su implementación en el área andina, sus resultados y consecuencias. Este apartado, siguiendo nuestra tesis original, estará enfocado en los conflictos que se propiciaron al interior del acuerdo por la yuxtaposición de modelos de regionalización disímiles, con objetivos e instituciones del Regionalismo Clásico, pero con el accionar pragmático del enfoque neoliberal; haciendo énfasis en el papel del gobierno peruano en la crisis institucional.

En el último capítulo se analiza la construcción del Regionalismo Postneoliberal en América Latina, la influencia que ejerció sobre algunos de los miembros de la CAN y el choque de paradigmas con el proyecto neoliberal. Para ello es importante entender de qué estamos hablando con la categoría “postneoliberal” para ver si realmente estamos ante la presencia de un modelo alternativo a la lógica de los libres mercados. Antes de entrar en materia con la CAN, le damos un repaso a los dos proyectos postneoliberales más importantes de la región: la ALBA y la UNASUR, liderados por el gobierno venezolano, el primero y el brasileño, el segundo. Con este contexto, analizamos la ruptura institucional al interior de la CAN con la salida de Venezuela, así como los caminos divergentes que tomaron los miembros de la CAN al seguir paradigmas contrapuestos, los conflictos suscitados y la nueva propuesta institucional cercana al Postneoliberalismo como salida para rescatar la herencia comercial y política de más de 40 años de un proyecto conjunto.

Es importante aclarar que el estudio de la CAN abarca, como lo indica el título, desde la creación del Grupo Andino en 1969 hasta el año 2010, cuando se presentó una Nueva Agenda Estratégica para tratar de superar la crisis y el

estancamiento en el que se encontraba dicho organismo. En los siguientes años, al interior de la CAN se ha intentado buscar un proceso de “reingeniería” para amoldar al organismo a su realidad actual. Por otro lado, en América del Sur, los acontecimientos en algunos frentes de regionalización se han transformado. Dentro de ese último capítulo se presentarán las actualizaciones de lo acontecido en la CAN y de algunos de estos procesos, así como los posibles escenarios para el organismo andino.

4) Perspectiva histórica-sistémica.

El estudio y la investigación de los fenómenos sociales han pasado por múltiples derroteros en la historia contemporánea del conocimiento. Teorías y paradigmas se han desarrollado a lo largo del tiempo para dar cuenta, desde una visión muy particular, de sucesos en el mundo entero. Desde perspectivas epistemológicas distintas, los pensadores sociales han conformado entidades coherentes del conocimiento para intentar explicar las distintas realidades. En esta lógica, los estudiantes de ciencias sociales hemos tenido que estudiar y entender, poco más poco menos, distintas teorías para observar y analizar la realidad desde una configuración determinada. En una tesis de posgrado esto se vuelve una exigencia académica, en la que los lectores del texto pueden vislumbrar el análisis y la descripción de los fenómenos a partir de los “anteojos” que está usando el investigador en el proceso.

Dentro de esta lógica académica, la presente tesis doctoral, a partir del problema de estudio y de los referentes del investigador, utilizará la perspectiva sistémica e histórica del modo de acumulación capitalista de Immanuel Wallerstein, llamada “análisis de los sistemas-mundo”. En la que, a juicio del mismo autor, más que una teoría su propuesta se inscribe en el debate de los fundamentos que han constituido los paradigmas sociales actuales que no permiten abrir interrogantes para observar las “opciones históricas alternativas que se abren ante nosotros”.⁷

⁷ Wallerstein, Emmanuel (2004). *Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos. Un análisis de los sistemas-mundo*. Akal, Madrid, p.134.

El utilizar esta perspectiva sistémica para analizar el devenir del proceso de regionalización contemporáneo de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) se justifica desde distintos ámbitos: la continuidad del pensamiento latinoamericano en las ciencias sociales; el análisis histórico en los cambios del modelo de acumulación capitalista; y algunos elementos conceptuales para el análisis de la CAN y de América Latina en sus históricas relaciones con los países centrales.

La ciencia social en Latinoamérica ha intentado romper, en algunas etapas de su historia, las ataduras eurocéntricas que por momentos no permiten observar los problemas de la región desde la región misma. En esta tradición se inscriben ensayistas, filósofos, literatos, historiadores y economistas, entre muchos otros. Este devenir del pensamiento regional, en términos generales, está expresada en el “análisis de los sistemas-mundo” por la continuidad e influencia de algunos de estos pensadores latinoamericanos en las ideas de Wallerstein. Podemos afirmar que este autor ha retomado algunas ideas de los teóricos marxistas de la dependencia, empezando por entender en términos históricos al capitalismo como un sistema jerárquico de estructura mundial que organiza las partes dentro de un todo. El sistema está organizado por una división internacional del trabajo, la cual le da un papel específico a cada una de esas partes; de esta forma, como lo señaló Gunder Frank⁸, la condición subdesarrollada de los países periféricos no se puede explicar separada de la riqueza de los centrales; ni se puede demostrar en términos histórico que el subdesarrollo sea una etapa primaria para alcanzar el desarrollo. En otras palabras, el desarrollo del capitalismo europeo (que determina la división internacional del trabajo), desde el siglo XVI hasta nuestros días se genera a partir de la transferencia de recursos desde América para Europa. Wallerstein extrapola esta idea de una región hacia el sistema histórico capitalista mundial.

⁸ Gunder Frank, Andre (1967). “El desarrollo del subdesarrollo”, en *Pensamiento Crítico*, núm. 7, agosto, Habana, pp. 159-173. Consultado en marzo de 2014 en: <http://www.filosofia.org/rev/pch/1967/n07p159.htm>

Para ello utiliza la categoría sistémica centro-periferia de Raul Prebisch⁹ y retomada por los teóricos de la dependencia. A ésta Wallerstein le agrega una categoría intermedia, semiperiferia, que le da dinamismo a la relación estática y bipolar de Prebisch, pues permite entender en términos históricos el ascenso o descenso de algunos países en la escala jerárquica, así como las diversas relaciones entre los mismos. Las transferencias de capitales hacia el centro surgen de la extracción de recursos naturales y de la forma de explotación predominante de los trabajadores en la periferia, principalmente. Las diferencias en esta escala jerárquica se puede caracterizar de la siguiente manera: El centro y la periferia son los polos opuestos, si en el primero se pueden encontrar tipos de producción diversificada, con salarios relativamente altos y niveles tecnológicos modernos, en el segundo, observamos una combinación de producción simple, de productos primarios en muchos casos, con salarios bajos (mayores niveles de pobreza y explotación del trabajo) un nivel de tecnología rudimentaria o claramente dependiente de la producida en el centro. Al nivel de Estado, en el centro, éste es fuerte y autónomo, mientras que en la periferia es débil y subordinado, en general, a las decisiones del centro. La semiperiferia es la zona intermedia entre los dos extremos. Los países que se ubican ahí tienen cierto nivel de dependencia hacia el centro, con Estados con mayores márgenes de autonomía, además que presentan un desarrollo intermedio en lo económico y lo social.¹⁰

En cuanto a nuestro objeto de estudio, la región andina, los “los análisis del sistema mundo”, ayudan a entender las relaciones históricas de la misma con los países del área y con los centrales dentro de la economía-mundo capitalista¹¹. Lo que, a su vez, nos permite no perder de vista que en el devenir histórico de la

⁹ Wallerstein, Immanuel (2007). *Crítica al sistema mundo capitalista*. Era, México, D.F., pp., p. 169.

¹⁰ Aguirre, Carlos (2007). “Una perspectiva global del “análisis de los sistemas-mundo””, en Wallerstein, Immanuel, *Crítica al sistema mundo capitalista*. Era, México, D.F, p. 45.

¹¹ El concepto de “economía-mundo”, Wallerstein lo toma de Fernand Brudell, para quien “es la economía de solo una porción del planeta, aunque forma un “todo-económico”. En otros términos, es un “mundo en sí””. * Wallerstein retoma esta idea y la traslada al proceso histórico de expansión de capitalismo, el cual ha alcanzado al planeta entero, por lo que ese “todo-económico” es la economía-mundo capitalista en términos globales. *Cueva, Marcos (2007). *El nuevo mundo en la encrucijada*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, ITACA, México, D.F., p. 22.

América Andina, desde la época de la colonia, pasando por su formación como Estados-nación, hasta nuestros días, ha estado influido por el pensamiento y los principales acontecimientos que han conformado la actual estructura económica internacional. En otras palabras, al tener como referencia metodológica al sistema-mundo, considerado como unidad de análisis en su totalidad, podemos ubicar a la CAN dentro de las dinámicas globales del capitalismo histórico, que han marcado el rumbo de la región. El sistema-mundo como un todo “influye de manera determinante en la irrupción, el curso y desenlace específico de dichos acontecimientos, situaciones y procesos que se despliegan de modo constante en su seno”¹².

Esta afirmación está presente en nuestra hipótesis mencionada, al considerar que los modelos de regionalización impuestos en la CAN, su contraposición o yuxtaposición (que han generado severas crisis institucionales), han surgido de la dinámica del sistema-mundo, por lo que esa variable externa se vuelve significativa para entender los problemas del organismo andino.

Las presiones e influencias globales se han acentuado en la CAN por su condición periférica: “un capitalismo que ocupa la escala más baja de la configuración global del sistema-mundo, y en el que existen formas de trabajo, de salario y relaciones económicas tales como la esclavitud, el trabajo semilibre, la explotación servil, etc...”¹³. Esta condición de debilidad estructural genera no sólo un constante flujo de recursos hacia el centro por medio de mecanismo como el intercambio desigual en las cadenas de mercantilización mundiales o del perenne endeudamiento externo, sino también produce fuertes niveles de subordinación y dependencia hacia los países centrales. Esta condición también nos permite colocar en una dimensión histórica la necesidad de los países de la región de crear el Grupo Andino al interior de la ALALC a finales de la década de los sesenta, así como entender el drástico cambio en el modelo de desarrollo impuesto en los ochenta por el Fondo Monetario Internacional o también la búsqueda de algunos países de mayor autonomía frente a los países centrales en la primera década del siglo XXI.

¹² Aguirre, Carlos (2007). Op cit., pp. 41 y 42.

¹³ Idem., p. 43.

Por otro lado, la categoría intermedia de la “semiperiferia” nos podrá ser muy útil al momento de entrar a la formación de Regionalismo Postneoliberal en Sudamérica y su papel dentro de la CAN, pues Brasil, considerado como un país semiperiférico, ha sido uno de los líderes más importantes del proceso con su propio proyecto geoeconómico y geopolítico enfrentado por momentos al de Estados Unidos. Además, como menciona Wallerstein, “Brasil ocupa una posición muy importante en el sistema-mundo. Su gran tamaño y población, su papel como líder de América Latina y su fuerza como Estado semiperiférico, hacen que cuanto ocurra en Brasil sea muy relevante en términos geopolíticos, y en la estructura de la economía-mundo”.¹⁴ Por otro lado, el enfrentamiento de Brasil con EU en términos comerciales frente al ALCA (que de continuar con los planes originales se deberían terminar las negociaciones para el 2005 para echar a andar un acuerdo hemisférico tipo TLCAN) fortaleció las posiciones postneoliberales en la región y, a su vez, dentro del proyecto brasileño abrió espacios de expansión para sus empresas transnacionales con el objetivo de colocarlas con mayor fuerza en el sistema-mundo, al igual que fortalecer su posición en la región frente a los signos de la disminución relativa de la hegemonía estadounidense en aquel momento. Entender este nuevo balance de fuerzas en el continente durante los procesos de regionalización de la primera década del siglo XXI es acompañarse de la categoría “semiperiferia” creada por Wallerstein.

Por otro lado, la idea de Wallerstein de una disminución histórica en la hegemonía económica de Estados Unidos en el sistema-mundo se manifestó en América Latina, durante el primer decenio del siglo XXI, en una mayor autonomía de algunos de naciones con preferencias de izquierda frente a los dictados de Washington. Si en las décadas anteriores podíamos observar un fuerte control de la potencia del norte hacia la región, a través de intervenciones armadas, golpes de Estado y dictaduras, así como presión política y diplomática, sin olvidar el estrangulamiento económico con las deudas externas, la fuga de capitales o el boicot internacional, durante ese periodo se observó que el gobierno de EU ya no

¹⁴ Wallerstein, Immanuel (2005a). *La crisis estructural del capitalismo*. Centro de Estudios, información y documentación “Immanuel Wallerstein”, Edit. Contrahistorias, México, D.F., p. 191.

controlaba del todo la región: Brasil incrementó su liderazgo en Sudamérica, de la mano de Argentina, con el fortalecimiento del MERCOSUR, y Venezuela, donde no se pudo concretar un golpe de Estado contra Hugo Chávez, logró ser un referente en la construcción del postneoliberalismo, con su activismo antiimperialista y su propuesta neobolivariana; asimismo, en la mayoría de los países latinoamericanos se eligieron presidentes con tendencias de izquierda que se opusieron exitosamente al proyecto estadounidense del ALCA. En el lado político y diplomático, la OEA, patrocinada por EU, ha perdido fuerza teniendo que ceder posiciones contrarias a los intereses de la potencia del norte.

En el cuerpo de la tesis se desarrollarán estas ideas más ampliamente, pero lo que queremos apuntar es que el análisis de los sistemas-mundo a este respecto nos permite entender cómo, a partir de la disminución relativa de la hegemonía estadounidense, su gobierno, muy ocupado militarmente en medio oriente, está perdiendo fuerza económica y política en Sudamérica. En palabras del autor: “América Latina se está aprovechando ahora de la debilidad estadounidense”¹⁵. Ese es uno de los factores para ubicar en términos históricos el desarrollo del proyecto Postneoliberal en la región, incluyendo su papel al interior de la CAN.

Finalmente, la crisis sistémica a la que hace referencia el autor estadounidense, encontramos que parte de los argumentos para sustentar dicha idea está en la pérdida de rumbo del desarrollo económico clásico del liberalismo, donde el progreso lineal era parte inherente del sistema, por el cual la mayoría de la población se veía en el futuro beneficiada. Sin embargo, ante las evidencias cada vez más claras del capitalismo como un sistema opresor y polarizador de las clases sociales (a la vez que depredador de la naturaleza), la idea del progreso está siendo claramente cuestionada. Algunas de estas expresiones se han manifestado en la creación de grupos plurales de lucha contra la globalización neoliberal, como el Foro Social Mundial con su eslogan “Otro mundo es posible”. También se han fortalecido movimientos indígenas en la región que luchan por implementar derechos comunales sobre la producción y organización, claramente

¹⁵ Idem., p. 201.

opuestas a la idea clásica del liberalismo, en propuestas como el “Buen vivir”, donde se busca el respeto por la naturaleza y el bienestar comunal eliminando la lógica de la ganancia individual del capitalismo.¹⁶ Estas iniciativas y movimientos sociales son parte de los antecedentes y desarrollo de una de las tendencias del Regionalismo Postneoliberal, donde se están buscando alternativas al eje de la acumulación del capital y su propaganda del progreso para todos.

5) Referentes conceptuales.

En América Latina, los procesos contemporáneos de regionalización llevan más de cincuenta años transitando por diversos derroteros: algunos se han adaptado a los paradigmas económicos vigentes, otros se han estancado para quedarse con sus bajos logros históricos, y unos más han surgido en el camino enseñándonos que sobre esta temática, a pesar de los múltiples análisis al respecto, nada se ha consolidado en la región y falta mucho por aprender.

Existen dos grandes clasificaciones del fenómeno: 1) Como “Viejo Regionalismo” se le conoce a los procesos de integración entre países que fueron construidos bajo la óptica del desarrollo económico y el Estado interventor, durante el periodo de la Guerra Fría, siguiendo los parámetros de la integración económica de estilo europeo; 2) Al “Nuevo Regionalismo”, en contraposición histórica con el “Viejo”, se le llama a la expansión mundial de acuerdos de regionalización, principalmente de libre comercio que, al amparo de la teoría neoliberal, surgieron en la década de los noventa.

Si bien no existe un consenso entre la comunidad académica por estos conceptos, sí se acepta que con el cambio del modelo de acumulación de capital en la década de los ochenta, surgió una transformación cuantitativa y cualitativa en los procesos de regionalización a nivel internacional,¹⁷ incluyendo a América Latina. A

¹⁶Aguirre, Carlos (2003). Op. cit., pp. 89-91.

¹⁷ Por ejemplo, Bhagwati al reconocer ese fenómeno ubica dos tipos de regionalismo, a los cuales llama “First Regionalism” and “Second Regionalism”. Bhagwati, Jagdish (1999a). “Regionalism and Multilateralism: an Overview” in Bhagwati, Jagdish; Pravin Krishna and Arvind Panagariya (eds.). *Trading Blocs. Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, pp. 9-12.

mediados de los noventa, en el famoso libro de Fawcett y Hurrell, *Regionalism in World Politics*,¹⁸ se analiza desde diversas perspectivas la conformación de un nuevo tipo de regionalismo inmerso en un orden internacional cambiante. Más adelante, Hettne y Sunkel, coordinaron un libro con varios volúmenes donde se analiza el fenómeno, caracterizando y conceptualizando a la “Globalización” y al “Nuevo Regionalismo”.¹⁹

En nuestro estudio, cuando hagamos alusión a la construcción de los procesos de regionalización en los países centrales, o su influencia en Latinoamérica, tendremos en cuenta los conceptos genéricos de “Viejo” y “Nuevo Regionalismo”. Sin embargo, para dar cuenta del devenir de la regionalización en América Latina y en particular en la CAN, utilizaremos otras categorías que nos sirvan para analizar y caracterizar de manera particular lo ocurrido en la materia en la región; y, de esta forma, poder llevar a cabo comparaciones en la conformación y aplicación de la teoría entre dos realidades muy distintas, como son las de las regiones de países centrales y las de América Latina.

En esta perspectiva, la etapa que corresponde al Viejo Regionalismo, lo nombraremos Regionalismo Cepalino Clásico para dar cuenta de las particularidades con que se conformó y se puso en práctica un tipo de regionalización promovida desde la CEPAL para coadyuvar con el modelo de Sustitución de Importaciones (ISI), con el que se pretendía industrializar la región y alcanzar el desarrollo económico. Por el lado del Nuevo Regionalismo, utilizaremos la categoría creada por la CEPAL de Regionalismo Abierto, conceptualizado como: “un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y

¹⁸Fawcett, Louise y Andrew Hurrell (eds.) (1995). *Regionalism in World Politics*, Oxford University Press, Great Britain.

¹⁹Hettne, Björn (1999). “Globalization and the New Regionalism” in Hettne, Björn; Andrés Inotai and Oswaldo Sunkel (eds.), *Globalism and the New Regionalism*, Macmillan Press, London, vol. 1, pp. 7 y 8.

transparente”²⁰. Si bien en este último regionalismo no existen diferencias de fondo con lo planteado desde la lógica de los países centrales, puesto que las premisas neoliberales eran compartidas, sí da cuenta del principio que imperaba en la región sobre incrementar el número de acuerdos, principalmente de libre comercio, pero sin cerrarlos a la apertura de nuestras economías al mundo entero.

En el nuevo milenio han surgido otras formas de regionalismo que no encajan del todo las clasificaciones anteriores. Recientes acuerdos se han firmado entre los países Sudamericanos y otros se han reestructurado, intentando trascender el aperturismo comercial y financiero para centrarse en la cooperación política y económica entre las naciones, a los que algunos autores han llamado “Regionalismo Postneoliberal”.²¹ Esta tercera categoría nos permitió darle seguimiento al análisis histórico de la CAN no sólo por el uso del concepto “regionalismo” que en seguida aclararemos, sino también por los enlaces comparativos con las anteriores etapas que las tres categorías que se manejan: modelo de desarrollo, alcances y objetivos en los acuerdos, contexto internacional, instituciones, papel del Estado y de la sociedad civil, entre otros.

Pero, ¿a qué llamamos regionalismo? Este concepto es tan complicado de “fijar” como el de “región”. Ambos están sujetos a la visión particular de una disciplina en un momento determinado o al objetivo a analizar dentro de una investigación, por lo que se podría observar el mismo fenómeno regional a partir de variables tan disímiles como las económicas, políticas, históricas o culturales, así como una

²⁰ CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile. Consultado en marzo de 2014 en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>

²¹ Entre los autores de donde tomamos este concepto están: Da Motta, Pedro y Sandra Ríos (2007). *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. CEPAL, Serie Comercio Internacional núm. 82, Santiago de Chile; Sanahuja, José (2010). “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”, en Cienfuegos, Manuel y José Sanahuja. *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Fundación CIDOB, Barcelona; Rojas, Francisco, Josette Altmann y Tatiana Beirute (2012). “Integración política: un camino hacia la integración latinoamericana” en Altmann, Josette. (edit.), *América Latina: caminos de la integración regional*, FLACSO, San José, Costa Rica; Arenas, Nahuel (2012). “Post-Neoliberalismo en América Latina: en busca del paradigma perdido”. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XVIII, núm. 27, diciembre, Buenos Aires.

mezcla de algunas de éstas, y sacar conclusiones tan distintas como su definición misma. Además, el problema se complica si dentro del factor geográfico (innato al regionalismo) este concepto se utiliza para observar espacios determinados al interior de los países o para extrapolarlos más allá de sus fronteras políticas en relación con otras naciones.

Las discusiones teóricas en torno al regionalismo no son recientes, por lo menos desde la década de los sesenta y setenta del siglo pasado podemos encontrar un incremento en el acervo bibliográfico sobre el tema a partir de la creación de organismos regionales y multilaterales que surgieron al terminar la Segunda Guerra Mundial, así como por el surgimiento de los procesos de regionalización económica que se vivían en Europa y América Latina. En esa época, el regionalismo se analizaba desde aspectos específicos, a saber: “grado de cohesión social (identidad étnica, raza, lenguaje, religión, cultura, historia, consciencia de una herencia común); cohesión económica (patrones de comercio, complementación económica); cohesión política (tipo de régimen, ideología), y cohesión organizacional (existencia de instituciones regionales formales). Entre estos estudios, la idea de interdependencia regional adquirió un atención particular.”²²

Otros aspectos importantes que se utilizaron para el estudio del regionalismo son, por una parte, las voluntades políticas para crear estos espacios y, por otra, los elementos geográficos que intervienen en el proceso. En el primer aspecto, tenemos áreas en el sistema-mundo en donde se han constituido regiones a partir de procesos históricos y culturales muy acentuados que han dado al lugar a fuertes sentimientos de pertenencia e identidad entre sus habitantes (por ejemplo, las regiones autónomas al interior de España). Si en este tipo de áreas, en un segundo momento, se institucionaliza un espacio económico, político y social común se llevará a cabo de una forma más fluida, es decir, la regionalización histórica precederá a la institucional. Por otro lado, están aquellos procesos

²² Hurrell, Andrew (1995). “Regionalism in theoretical perspective”, in Fawcett, Louise y Andrew Hurrell (eds.). Op. cit., p. 38.

donde se ha institucionalizado una región sin los determinantes históricos y culturales antes mencionados, donde se ha impuesto la decisión política para establecer regiones sin el reconocimiento profundo de pertenencias o identidades de parte de sus habitantes²³ (por ejemplo, el TLCAN entre México, EU y Canadá). Estos últimos suelen encontrar más obstáculos para consolidar o profundizar un determinado espacio regional común que los primeros.

En cuanto al segundo aspecto, el geográfico, podemos encontrar en primer lugar procesos de regionalización donde la cercanía inmediata de las áreas o países que integran una región es determinante para entender, y en su caso profundizar, la interdependencia económica, política o social. En el llamado Viejo Regionalismo, como veremos más adelante, tenía como principio la cercanía geográfica. Sin embargo, hoy en día, también se puede reconocer un “regionalismo no geográfico”, donde se dan acuerdos legales, a partir siempre de la voluntad política, entre países o ciudades distantes geográficamente para buscar la cooperación o interdependencia en distintas áreas; esto gracias a los avances tecnológicos en telecomunicaciones y medios de transporte que han surgido en las últimas décadas.²⁴ En el Nuevo Regionalismo podemos encontrar ejemplos claros, como el Tratado de Libre Comercio firmado entre Estados Unidos e Israel en 1986.

Ahora bien, para entender las distintas etapas en las que se ha clasificado el regionalismo, como uno de los objetivos de este capítulo, nos centraremos en el estudio del regionalismo geográfico y no geográfico entre países, así como el creado por las voluntades políticas de los Estados o “regionalismo voluntario”, como le llama Ángel Casas.²⁵ Dentro de las disciplinas para estudiar el regionalismo, nos servirán para nuestro estudio, principalmente, los aspectos económicos y políticos (desde los cuales se ha dado la mayor producción

²³ Boisier, Sergio (1994). “Crisis y alternativas en los procesos de regionalización”. *Revista de la Cepal*, núm. 52, abril, Chile, p. 180.

²⁴ Casas, Ángel (2003a). *El modelo regional andino. Enfoque de economía política internacional*. Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, Quito, pp. 25-33.

²⁵ Idem., p. 29.

académica), sin descuidar la parte histórica y cultural del proceso; esta última, sobre todo, para entender al Regionalismo Postliberal en América Latina.

Partiendo de esas especificaciones, podemos entonces definir al regionalismo como un proceso político en el que distintos países del sistema-mundo deciden establecer un acuerdo legal para regular un espacio compartido, donde se genera una mayor interacción en las relaciones económicas, políticas y culturales.

Otra aclaración al respecto, ¿por qué utilizar el concepto de “regionalismo” en lugar del utilizado durante varias décadas de “integración económica” para dar cuenta de estos procesos en América Latina? La respuesta es relativamente sencilla, pero vale la pena aclararla. La “integración económica”, como categoría de análisis, está ligada directamente a la regionalización de la década de los sesenta y setenta del siglo pasado, donde se tenía como modelo al proceso europeo y a las etapas sistematizadas por Bela Balassa para llegar, en forma lineal, a una Unión Económica.²⁶ En el regionalismo que surgió con la expansión del modelo neoliberal en todo el sistema-mundo y el posterior, nacido en América Latina en la primera década del siglo XXI, dentro de sus características generales, encontramos que los países que firman acuerdos ya no se plantean alcanzar las etapas últimas de la integración económica; por lo que, desde esta perspectiva, no es válido seguir utilizando el concepto de “integración económica” para dar cuenta del devenir histórico de los procesos de regionalización que trascendieron al Viejo Regionalismo.

Una última categoría que vale la pena precisar es la de “paradigma”, puesto que se encuentra en el texto en forma transversal por ser parte de la hipótesis de trabajo y estar incluida en cada una de las etapas mencionadas. En la tesis, para nuestra materia de estudio, extrapolamos la idea de Kuhn sobre lo que son los

²⁶ Dicha etapas las podemos resumir de la siguiente manera: 1) Zona de Libre Comercio. Se eliminan aranceles y restricciones cuantitativas al intercambio de mercancías entre los países participantes; 2) Unión Aduanera. Al libre comercio se le suma una política tarifaria hacia terceros países a través del establecimiento de un arancel externo común; 3) Mercado Común. Se da la libre circulación de los factores de producción (mercado de trabajo y de capitales); y 4) Unión Económica. Se armonizan las políticas económicas de los países miembros. Balassa, Bela (1980). *Teoría de la integración económica*. Hispano-Americana, Distrito Federal, México.

paradigmas, conceptualizados como “realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de los problemas y soluciones a una comunidad científica”²⁷ para referirnos a los paradigmas de regionalización que se han impuesto en América Latina y en la CAN. Podemos decir en otras palabras que estos modelos les proporcionan a los científicos herramientas conceptuales, metodológicas y teóricas para crear líneas de investigación, en las cuales se pueda observar y resolver los problemas naturales o sociales desde una perspectiva determinada.²⁸

Para Kuhn los paradigmas surgen de un proceso de maduración en donde diversas escuelas de pensamiento o perspectivas teóricas compiten entre sí para dar cuenta de los fenómenos estudiados y ofrecer soluciones a los problemas presentados. Este devenir concluye cuando la comunidad científica le da primacía a una de esas escuelas y las investigaciones posteriores utilizan ese marco teórico para analizar la realidad. En el capítulo II observaremos algunos elementos con la transformación del Viejo Regionalismo al Nuevo, como parte integral de los cambios en los modelos económicos del sistema-mundo del Keynesianismo al Neoliberalismo.

En la etapa de la construcción del Postneoliberalismo relacionamos la idea de Kuhn sobre la creación de “ciencia extraordinaria”. Ésta se da cuando surgen “anomalías” en las que las herramientas y los planteamientos del paradigma en boga (en este caso el neoliberal) no logran satisfacer la resolución de los problemas planteados, entonces dicho paradigma entra en una etapa de “crisis”, donde se cuestionan sus supuestos elementales. Es ahí donde, desde diversas perspectivas se estudian e investigan alternativas para resolver las “anomalías” y ofrecer nuevas herramientas desde donde observar los fenómenos y resolver los problemas de la ciencia. Este proceso puede llevar a la creación de un nuevo paradigma, lo que en la perspectiva del autor sería una “revolución científica”.²⁹

²⁷ Kuhn, Thomas (1986). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., p. 13.

²⁸ Pérez, Ana Rosa (2000). *Kuhn y el cambio científico*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., pp. 44-45.

²⁹ Idem, pp. 29-33.

No estamos afirmando que el Postneoliberalismo, junto con su perspectiva de regionalización, esté generando una “revolución científica”, pero sí está cuestionando algunos elementos esenciales del modelo basado en el libre mercado, por lo que podemos llamarlo como un paradigma en construcción que intenta ofrecer herramientas de análisis para resolver los problemas o anomalías que ha dejado los más de 20 años de implementación de Neoliberalismo en América Latina.

Capítulo I: Configuración del capitalismo contemporáneo y su devenir en América Latina.

El sistema capitalista ha pasado por diferentes fases y etapas a lo largo de su historia. Cada una de éstas ha estado ligada a la expansión o recuperación del objeto mismo del capitalismo: la tasa de ganancia. No podemos pensar este sistema-mundo sin tener en cuenta la necesidad del dinero de reproducirse constantemente buscando caminos nuevos, u otros ya transitados, para que la rueda de las ganancias siga girando. Este ir y venir del capital por territorios, formas de explotación de recursos naturales y mano de obra, cambio tecnológico, estrategias de mercado y consumo, expansión cultural, etcétera, ha determinado las formas como se organizan la economía y la política mundial, quién o quiénes la dirigen y, como consecuencia de ello, la jerarquía entre los Estados-nación y su organización interna.

Durante el siglo XX, dos fuertes caídas a nivel mundial en la tasa de ganancia determinaron transformaciones en el sistema de producción y organización de la economía, así como en la configuración del sistema político internacional: la primera fue la crisis internacional de la década de los treinta y la segunda, la que se experimentó en la década de los setenta con la declinación de la hegemonía económica de los Estados Unidos, así como sus principales mecanismos para mantener la estabilidad financiera internacional. Estas crisis replantearon formas de producción, la división internacional del trabajo y las relaciones de poder político y económico entre países a nivel mundial, entre otras cosas.

La última gran crisis del sistema, acontecida en el 2008, tiene sus raíces en la liberación de los mercados financieros llevada a cabo en la mencionada crisis de los años setenta como forma de recuperación de la alicaída tasa de ganancia. Sus consecuencias seguirán apareciendo por algunos años más, y hasta ahora no se tiene claro qué replanteamientos en términos del funcionamiento de la economía-mundo capitalista traerá consigo. Para algunos analistas, con esta crisis se deberá reformular el sistema económico internacional que, a grandes rasgos, viene funcionando con algunos principios de Bretton Woods; para otros, tan sólo se

tendrán que reformar los mercados financieros con una mayor regulación estatal e internacional; pero para aquellos que visualizan las últimas etapas del capitalismo esta crisis se fusionará con la ecológica para replantear la forma en que las relaciones económicas y sociales han funcionado en los últimos 500 años.

Estas crisis y reestructuraciones del capitalismo han moldeado constantemente el devenir histórico de América Latina al formar parte integral del sistema-mundo. Los modelos de acumulación internacional han estructurado las relaciones económicas internas de estos países, sus relaciones con otros de la región y su inserción externa, por lo que conocer la influencia de la configuración del capitalismo y sus transformaciones en América Latina será un objetivo de primer orden en la idea de analizar la forma en cómo fueron constituidos e implementados los distintos paradigmas de regionalización, como un paso importante en la comprobación de la hipótesis de trabajo.

De esta manera, el presente capítulo está dividido en tres grandes apartados, los cuales siguen la lógica histórica de las distintas reestructuraciones contemporáneas que ha vivido la economía-mundo capitalista a partir de sus crisis sistémicas o de los cambios para incrementar la tasa de ganancia. Después de describir y analizar la coyuntura internacional, cada apartado recupera los cambios más importantes, junto con algunas de sus consecuencias, que acontecieron en América Latina, para en capítulos posteriores entender en términos históricos la implementación de los modelos de regionalización.

1.1. Los “años dorados”: la reestructuración del sistema-mundo.

La primera gran crisis del siglo XX se registró con la depresión de 1929, en la que los monopolios y la concentración del capital llevaron a una sobresaturación del mercado. La lucha entre los estados centrales por el dominio territorial donde colocar sus mercancías y capitales aún no había concluido. Época en la que el imperio británico, el hegemón organizador de economía-mundo capitalista del siglo XIX, estaba en franca decadencia con el surgimiento de otros dos centros que

competían por la hegemonía internacional: Estados Unidos y Alemania.³⁰ El liberalismo económico, junto con su régimen colonial de explotación y las formas de obtención de plusvalía hacia los trabajadores, mostraba signos de agotamiento expresados en una crisis económica, en la que el desempleo iba en aumento, las mercancías se amontonaban en los almacenes, las fábricas cerraban y no había quien hiciera funcionar los engranajes del capital pagando salarios para comprar bienes.

Los problemas que experimentaba el capitalismo, a los que se sumaba la amenaza del comunismo desde el fortalecimiento de la Unión Soviética, se enfrentaron a partir de las críticas de Keynes al libre mercado y de su propuesta de intervención del Estado para crear el pleno empleo. Este economista inglés planteó que el capitalismo tiende a generar desempleo y una desigual distribución de la riqueza, lo cual crea inestabilidad en el sistema. Ante esto, propuso la generación de empleos, y con ello de la reactivación de la ganancia, a través del incremento de la demanda vía inversión y gasto público. Estas ideas se concretaron en *el New Deal* propuesto por Roosevelt en la década de los treinta. A este impulso en la acumulación del capital se sumó la tendencia de organización productiva que se venía practicando años atrás en los Estados Unidos: el Fordismo. Éste consistió, en general, en aplicar los métodos científicos de la organización del trabajo con el análisis y la medición de tiempos y movimientos propuesta por Taylor a principios del siglo, a la cadena de montaje, donde se incrementaba el rendimiento del trabajo al maquinizar el ritmo del mismo. De esta forma se complementó la producción en masa (el Fordismo), con el consumo en masa (el Keynesianismo).³¹

La expresión más acabada del régimen de acumulación fordista-keynesiano fue el Estado de Bienestar que se consolidó al finalizar la Segunda Guerra Mundial. Éste fue la base para el desarrollo de la época que Erick Hobsbawm reconoce como “los años dorados” del capitalismo. El Estado de Bienestar se desarrolló *grosso*

³⁰ Wallerstein, Immanuel (2005). *La decadencia del poder estadounidense*. Editores Independientes, ERA, México, D.F., p.37.

³¹ Flores Olea, Victor y Abelardo Mariña (2000). *Crítica de la globalidad*. FCE, México, D.F., pp. 203-207.

modo a partir del acuerdo entre los trabajadores, los empresarios y el gobierno para mantener la expansión del capital a través del incremento de los salarios de los trabajadores y sus beneficios sociales (subsidios, cobertura de salud, educación, acceso a vivienda y bienes intermedios, entre otras cosas) por una mayor productividad. Lo cual permitió también mantener el consumo masivo basado en el pleno empleo, incrementar el nivel de vida general de la población y conservar la estabilidad económica y política frente al avance de la influencia de la Unión Soviética y el fortalecimiento de partidos de comunistas en algunos países europeos.³²

La Segunda Guerra Mundial fue la que definió quien sustituiría al decadente imperio británico. Tanto Estados Unidos como Alemania ampliaron su base industrial entre 1870 y 1914, alzándose los dos como países centrales que competían abiertamente la hegemonía del sistema-mundo a los británicos. Esta Guerra Mundial, que para Wallerstein es la prolongación de la Primera, marcó el triunfo de la potencia americana sobre la europea en todos los aspectos. Los Estados Unidos salieron indemnes del conflicto y con una gran fortaleza económica, política y militar. Su planta industrial no sufrió daño alguno, poseían tres cuartas partes de las reservas de oro internacionales, eran acreedores de todo el mundo y deudores de nadie. Por otro lado, la industria e infraestructura europea estaba destruida. El hambre en Europa seguía haciendo mella en gran parte de la población, que se vio muy mermada por los crueles años del conflicto. La reconstrucción todavía tardaría unos cuantos años en concretarse. Mientras tanto, los Estados Unidos tenían el control para imponer un orden económico y político internacional que les permitiera consolidar su posición hegemónica en el sistema-mundo capitalista.³³

Sin embargo, al indiscutible nuevo hegemón se le presentaba un par de problema a resolver. El primero era de orden económico, ¿cómo aprovechar y expandir el potencial de sus industrias y empresas trasnacionales con la demanda

³² Hobsbawn, Erick (2010). *Historia del Siglo XX*. Edit. Crítica, Madrid, pp. 284 y 285.

³³ Wallerstein, Immanuel (2005). *Op. cit.*, pp. 37, 38 y 50.

internacional deprimida por la destrucción causada por el conflicto bélico? Esto lo resolvió a través del famoso Plan Marshall, en el que ofreció apoyo monetario a sus aliados en Europa occidental para la reconstrucción de sus economías e infraestructura; lo cual le permitiría, además de crear un inmenso mercado para sus productos e inversiones, generar acuerdos económicos, políticos y bélicos para afianzar su poder hegemónico, al mismo tiempo que crear un barrera de contención frente al poder de la Unión Soviética en Europa oriental. Esto último era el segundo problema a resolver, un tanto más complicado que el primero, por lo que se necesitaba atacar desde distintos frentes. Además de fomentar el desarrollo y bienestar del capitalismo en Europa occidental, y posteriormente en Japón, a través del Acuerdo de Yalta, Estados Unidos dividió el mundo con la Unión Soviética para que ninguno de las dos potencias actuara en sus zonas de influencia respectivas y así evitar un conflicto bélico de características nucleares. De esta manera, se desarrolló la Guerra Fría, en donde, salvo algunas excepciones, se mantuvieron las fronteras trazadas después de la Segunda Guerra Mundial sobre las zonas que competían por un lado al sistema capitalista y, por otro, al socialista.³⁴

Dentro de la lógica que Estados Unidos creó en Europa occidental para ampliar sus mercados e inversiones, además de detener el avance ideológico del comunismo y la “expansión” soviética, se pugnó por la unidad europea como forma de fortalecimiento económico y geopolítico de la región. Frente a esta idea, y teniendo como marco teórico el libro de Jacob Viner *Teoría de las Uniones Aduaneras*, publicado en 1950, surgió la Comunidad Europea del Carbón y el Acero en 1951, que más tarde (1957) expandió sus objetivos convirtiéndose en la Comunidad Económica Europea (CEE).

En este contexto, los Estados Unidos crearon una serie de instituciones y mecanismos multilaterales para afianzar su hegemonía durante las próximas décadas. Gran parte de la misma descansó sobre los Tratados de Bretton Woods, de donde surgieron a partir de 1944 el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el

³⁴ Idem., pp. 50 y 51.

Banco Mundial (BM); ambos creados para que fueran manejados según los intereses y necesidades principalmente de la potencia norteamericana. La primera institución, el FMI, estaría encargada de darle estabilidad financiera a los países miembro cuando tuvieran problemas de liquidez en su balanza de pagos; asimismo, como forma de coadyuvar con ese objetivo velaría por la estabilidad de los tipos de cambio a través de la cooperación monetaria. Estos objetivos quedaron asentados en un sistema de tipos de cambios fijos teniendo como referencia el dólar como moneda de intercambio y de reserva internacional; la cual, a su vez, estaba amarrada a un precio fijo en oro (recordemos que al final de la SGM, Estados Unidos poseía tres cuartas parte de las reservas de ese metal precioso). La segunda institución, el BM, llamada en un inicio Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, fue la encargada en sus primeros años de, como su nombre lo indica, financiar la reconstrucción de una parte del mundo occidental y, en un segundo momento, de fomentar el desarrollo económico por medio de préstamos para elevar el nivel de vida de las poblaciones de los países miembros. Años después, en 1948, surgió una tercera institución, el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), que tenía como objetivo reducir las barreras arancelarias al comercio para fomentar e incrementar las transacciones de mercancías a nivel internacional; objetivos claramente vinculados a la política externa de abrir mercados para la realización de las mercancías estadounidenses.³⁵

Dentro de la lógica estadounidense de velar por el buen funcionamiento del sistema-mundo al expandir los mercados capitalistas, las instituciones que le darían un marco de legitimidad sirvieron para romper las viejas estructuras internacionales, caracterizadas por la lucha territorial entre distintos países centrales por obtener colonias y así alimentar su propio desarrollo capitalista. De esta forma, se rompió con el bilateralismo de los países centrales a favor del multilateralismo liderado por los Estados Unidos, quienes apoyaron las luchas de

³⁵ Rosas, Ma. Cristina (1997). *Crisis del multilateralismo clásico: política comercial externa estadounidense y zonas de libre comercio*. Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, México, D.F., pp. 27-33.

descolonización (estos territorios representaban futuros mercados para los productos e inversiones estadounidenses) que se vivieron en Africa y Asia oriental después de la SGM, cuidando de no enfrentarse a sus aliados europeos. De la misma manera, al fomentar el crecimiento económico en las distintas periferias que quedaron fuera del Plan Marshall y los Acuerdos de Yalta, también lograba potenciar mercados para sus empresas transnacionales. Así se terminó de estructurar el nuevo orden económico internacional, donde los países centrales, junto con algunos semi-periféricos, se dedicaron a disfrutar de casi tres décadas de bienestar y auge económico, conocido como los “años dorados” del capitalismo, como nunca se había visto en su historia.

El motor de este crecimiento fueron los Estados Unidos. Este país, para 1950 no sólo poseía la mayor cantidad de reservas en dólares, sino también el 60 por ciento de la existencia de capital de los países centrales y de su producción misma. No fue sino hasta mediados de los cincuenta cuando los principales países de Europa Occidental y Japón comenzaron a vivir la explosión de crecimiento y consumo que la expansión se generalizó en diferentes sectores y regiones del sistema-mundo. La industrialización, apoyada por los gobiernos respectivos, no sólo se incrementó en los países centrales, sino también a las economías socialistas y países semi-periféricos, donde también se dieron fenómenos de crecimiento poblacional, urbanización, incremento en la educación, salud, entre otras cosas. Pero volviendo a la industrialización, se pueden observar cifras impresionantes de su desempeño en aquella época: la producción mundial de manufacturas se cuadruplicó y su comercio mundial se multiplicó por diez entre la década del cincuenta y setenta y llegó a representar hasta el 60 por ciento del mismo. Los países centrales acaparaban este boom productivo, pues poseían alrededor de tres cuartas partes de la producción mundial y más del 80 por ciento de las exportaciones de este tipo de productos.³⁶

1.2. Antecedentes para la construcción del regionalismo latinoamericano.

³⁶ Idem., pp. 261-263 y 271-273.

La historia de la construcción del regionalismo en América Latina tiene, relativamente, poco tiempo y ha navegado a contracorriente. La estructura de las economías y sociedades de los distintos países de la región se conformó a partir de su relación de dependencia y subordinación hacia los países centrales. En términos históricos, las condiciones para comenzar un proceso de integración en la década de los sesenta del siglo XX tenía poca viabilidad: las relaciones comerciales, los intercambios culturales y los caminos por donde transitar entre países eran secundarios para las prioridades de cada gobierno. En el mismo tenor, la orografía no ayudaba mucho con una inmensa cordillera aislando unos países de otros o la indomable selva amazónica en el centro mismo de Sudamérica. En realidad, los latinoamericanos fuimos por muchas décadas prácticamente desconocidos los unos para los otros; como dice Guerra-Borges, el principal logro de los intentos de integración de la época fue que “descubrió América Latina a los latinoamericanos”.³⁷

La génesis de este derrotero lo podemos encontrar desde tiempos de la Colonia, donde las relaciones económicas y políticas estaban dirigidas totalmente hacia la metrópoli, con una prohibición explícita de comerciar entre las regiones y puertos del continente. La infraestructura que se creó para extraer y transportar los minerales y algunos otros productos primarios estaban enfocados directamente a los puertos que llevarían los productos a España o Portugal, en el caso de Brasil.

Una vez que se consolidó la independencia administrativa de las colonias y terminó el periodo caótico que vivieron las recién conformadas repúblicas, la región acentuó su papel dentro del sistema-mundo capitalista como exportadora de materias primas para las máquinas de la revolución industrial y la alimentación de las masas crecientes de proletarios en las ciudades industriales de los países centrales; en el mismo proceso se convirtió en receptora de inversiones extranjeras para explotar los recursos naturales. En el último cuarto del siglo XIX, la red de ferrocarriles construida principalmente por capitales británicos siguió la

³⁷ Guerra-Borges, Alfredo (2002). *Globalización e integración latinoamericana*. Siglo XXI, IIEc-UNAM, Universidad Rafael Landívar, México, D.F., p. 161.

misma lógica del imperio Español: crear infraestructura para transportar los productos al mercado externo. De esta forma, se creaban redes de transporte que asemejaban el delta de un río buscando su salida al mar, con lo cual quedaron aisladas vastas regiones al interior de los países; así, mientras las economías latinoamericanas se integraban más al comercio internacional, se separaban entre sí. Osvaldo Sunkel resume este proceso de la siguiente manera: “las relaciones características del patrón centro-periferia del siglo XIX fortalecieron el carácter extrovertido y centrífugo de las economías y sociedades latinoamericanas. Sus sectores exportadores eran como extensiones de ultramar de sus socios metropolitanos, con quienes desarrollaron fuertes lazos comerciales y financieros, de inversión, tecnología de comunicaciones y transporte, y también vínculos y asociaciones políticas, sociales y culturales. Nada de esto caracterizó las relaciones entre los países de la región, que siguieron dándose la espalda en mutuo aislamiento.”³⁸

Este modelo de crecimiento hacia afuera, sustentado en el liberalismo económico y la teoría de las ventajas comparativas, funcionó hasta la década de los 30 del siglo XX, cuando la crisis del 29 desestructuró los mercados internacionales; situación que se ahondó aún más con la Segunda Guerra Mundial.

Durante estos decenios, las naciones experimentaron desequilibrios en sus balanzas comerciales, debido a la crisis generalizada del comercio y las finanzas. Esto, junto a la baja en actividad económica al interior de los países con un alto desempleo, generó que las economías dejaran en un segundo plano la lógica de los libres mercados al aplicar fuertes barreras proteccionistas al comercio y control al área financiera. Ante la falta de productos antes importados, las naciones se dedicaron a proteger e incentivar la producción de aquellos que compraban en el exterior: los países centrales lo hicieron con la agricultura a través de subsidios y una elevada protección arancelaria (situación que continúa hasta nuestros días y ha sido motivo de rompimiento en negociaciones de la OMC y otras iniciativas

³⁸ Sunkel, Osvaldo (1998). “Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?”. *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, octubre, Santiago de Chile, p. 232.

para liberar el comercio mundial); y los países semiperiféricos crearon políticas para proteger e incentivar la producción de manufacturas.³⁹ Estas políticas aplicadas en América Latina más adelante se convertirían en el modelo de crecimiento conocido como Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI).

La Segunda Guerra Mundial y los años de posguerra significaron el verdadero despegue de América Latina en términos de industrialización y crecimiento económico. Con la economía de Estados Unidos volcada hacia la producción bélica y el territorio europeo en conflicto, la demanda de los productos agrícolas latinoamericanos se incrementó, al igual que sus precios. Estos ingresos extraordinarios permitieron sostener lo que se conoció como la etapa fácil de la ISI, donde se sustituirían las manufacturas de consumo inmediato. En esta época, cuando el Producto Interno Bruto (PIB) creció en promedio arriba de los cinco puntos porcentuales, se vivieron los mayores incrementos de la producción industrial en los países de la región: “En Argentina la producción industrial aumenta en un 50% entre 1945 y 1955; en Uruguay, como ya se vio, crece en cerca del 120% entre 1943 y 1955; en Chile, en alrededor de un 30% entre 1945 y 1952, o sea el doble de velocidad que en 1929-37; en México se duplica en el lapso 1946-56, en Brasil aumenta en un 123% entre 1947 y 1957.”⁴⁰ Esto trajo consigo un incremento real de los salarios y, por consiguiente, del mercado interno; condición esencial para continuar con el proceso de industrialización por la demanda de las manufacturas.

Sin embargo, cuando las condiciones en el sistema-mundo cambiaron, donde Europa y Japón, con el apoyo de los Estados Unidos, recuperaron rápidamente sus estructuras económicas y productivas, los flujos de comercio se concentraron entre los países centrales, discriminando los productos provenientes de los periféricos y semiperiféricos; por lo que se volvió a presentar el viejo problema de la disminución de los términos de intercambio de los productos primarios que

³⁹ Idem, pp. 232-233.

⁴⁰ Cueva, Agustín (1999). *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. Siglo XXI, México, D.F., p.187.

exportaba la región (la caída osciló entre el 15 y el 20% entre 1955-65) y con ello la escasez de divisas regresó a las economías latinoamericanas. El crecimiento del PIB regional, como consecuencia, disminuyó hasta ubicarse alrededor del 1.5% en el decenio de 1955-65 y para el 66 ya estaba estancado.⁴¹ De esta manera, la intención primaria de crear un mercado interno y protegido en cada país para generar procesos de industrialización se vio frustrada por problemas económicos estructurales. Ante esto, desde la segunda mitad de la década de los cincuenta, Raúl Prebisch y la CEPAL recomendarían iniciar procesos de integración en la región para seguir avanzando, entre otras cosas, en las siguientes etapas de la industrialización.

1.3. La crisis de acumulación y la disminución de hegemonía estadounidense.

Algunos de los factores que contribuyeron a crear los años gloriosos del sistema-mundo capitalista de la posguerra se convirtieron en las variables que desencadenaron el final de esa época y la reconversión del sistema de acumulación de capital. El primer factor tiene que ver con los Acuerdos de Bretton Woods, donde la convertibilidad de las monedas quedó sujeta al dólar y éste a su vez a un precio fijo en oro. El sistema funcionó adecuadamente mientras Estados Unidos presentaba una economía sana, la cual podía seguir generando dólares para financiar el crecimiento económico mundial, pero una vez que se hicieron presentes los déficits en sus cuentas internas e internacionales, se volvió más complicado mantener el motor del crecimiento con el dólar como única moneda de cambio. El segundo factor, el cambio tecnológico, permitió en los países centrales principalmente, usar nuevas tecnologías intensivas en el uso de capital, lo cual incrementó la productividad y sus rendimientos, pero a mediano plazo implicaba usar cada vez menos la masiva mano de obra contratada; fórmula económica que desde las explicaciones marxistas de la “composición orgánica del capital” tendería a generar una crisis de sobreacumulación.⁴² El tercer factor que motivó

⁴¹ Idem, pp. 191.

⁴² La relación entre el capital constante y el capital variable determinan la “Composición orgánica de capital”. Cuando existe una mayor inversión en el capital constante (maquinaria, tecnología, instalaciones,

este crecimiento exponencial fue el precio del barril de petróleo que entre 1950 y 1973 oscilaba entre los 2 dólares; ínfimo precio que financió en gran parte la explosión productiva basada en el uso intensivo de la energía a partir de la explotación de los hidrocarburos.⁴³ Y cuando la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) incrementó el precio del barril primero en 1973 y después a finales de los setenta, éste llegó a superar la barrera de los cuarenta dólares lo cual, por sus efectos inflacionarios, terminó de descarrilar las tasas de ganancia en las economías centrales.

Otro de los elementos que sirvieron como génesis de la hegemonía estadounidense de la posguerra, y que más adelante se les revirtió creándose un nuevo orden internacional, fue el apoyo que le brindó a Alemania y a Japón para reconstruir su economía e infraestructura, restringiéndoles, a la vez, su participación e inversión pública en cuestiones bélicas. Esto último les permitió a ambos países concentrar sus recursos financieros y humanos en potenciar sus capacidades industriales, tecnológicas y financieras con lo que, en unos años, sus empresas transnacionales y bancos estaban listos para competir y superar en muchos rubros a los estadounidenses no sólo en los mercados internacionales, sino también en su propia casa. Durante esa época la participación del PIB estadounidense en el mundial se redujo a casi la mitad, cediendo puntos a Europa Occidental y Japón. Además, “En términos de producción industrial, sobre el total del mundo capitalista, entre 1950 y 1970 la posición estadounidense se redujo de 51 a 36 por ciento, mientras que las economías europeas y japonesa, con mayores tasas anuales, mejoraron su posición relativa de 35 a 38 por ciento, y de uno a nueve por ciento respectivamente. [...] Las pérdidas se reflejaron de manera aún más contundente en las exportaciones. Las ventas de Estados Unidos al exterior representaban 36.7 por ciento del total mundial registrado a comienzos de

etc.) sobre el capital variable (fuerza de trabajo), se incrementa la “Composición orgánica de capital” y se da una tendencia a la baja de la tasa de ganancia. Para autores como Harvey, cuando el sistema no puede procesar los excedentes generados, a través de la expansión geográfica y la reorganización espacial del capital, se da una crisis de sobreacumulación, donde coexisten el excedente de capital y de trabajo. Harvey, David (2004). “El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión”. *Socialist Register*. Consultado en octubre de 2011 en: <http://biblioteca.virtual.clacso.org.ar/ar/libros/social/Harvey.pdf>

⁴³ Hobsbawm, Eric (2010). Op. cit., p. 265.

los años cincuenta, mientras que 20 años después sólo representaban el 15.3 por ciento del total. Las exportaciones alemanas pasaron de 5.5 a 12.1 por ciento; las británicas retrocedieron de 11.3 a 6.9 por ciento; las francesas pasaron de 2.2 a 6.2 por ciento y las japonesas de 1.5 a 6.9 por ciento.”⁴⁴

Los déficits que comenzaron a sufrir los Estados Unidos en los años setenta muestran claramente cómo su hegemonía económica fue perdiendo terreno frente a países centrales que le disputaban la competitividad en el terreno internacional y provocaron cambios en el sistema-mundo. Para alimentar el déficit interno (el cual creció de 6 mil millones de dólares en 1964 a más de 25 mil millones cinco años después), la máquina de hacer dólares no dejó de funcionar a la par del constante crecimiento en el gasto público que se necesitó para sostener el sistema fordista-keynesiano, junto con el excesivo gasto bélico que representó mantener la guerra de Vietnam en la década de los sesenta. El déficit externo empezó a aparecer gracias al incremento en las importaciones, las cuales fueron promovidas por el incremento en la masa monetaria al interior del país. El superávit comercial, 7 mil millones de dólares, que gozaban los Estados Unidos en 1964 para finales de la década ya había desaparecido. El saldo de la cuenta corriente de su balanza de pagos llegó a ser negativa para 1968.⁴⁵

Entre la discusión de si los déficits de Estados Unidos eran sanos para la economía internacional por mantener el crecimiento con el flujo de dólares o si eran algo coyuntural, la confianza en el dólar se fue debilitando, principalmente entre sus socios de Europa Occidental. Era claro que el valor del dólar ya no estaba respaldado por las reservas de oro de EU: si para 1950, el gobierno estadounidense poseía la mayoría de este tipo de reservas, para principios de la década de los setenta sólo tenía el 21 por ciento, mientras que las de Europa Occidental aumentaron en el mismo periodo del 11 al 37 por ciento.⁴⁶ Sin ese respaldo se seguía imprimiendo el billete verde para sostener el crecimiento interno y externo. Ante ello, era insostenible continuar con los cambios fijos de

⁴⁴ Cueva, Marcos (2007). Op. cit., p. 50.

⁴⁵ Guerra-Borges, Alfredo (2002). Op. cit, pp. 72 y 73.

⁴⁶ Idem., p. 72.

otras monedas con el dólar y mucho menos sostener su precio frente al oro. En agosto de 1971 el presidente Nixon declaró, dentro de su Nuevo Programa Económico, que no funcionaría más la libre convertibilidad de dólares por oro y, con ello, frente a un dólar sobrevaluado, no quedaba más opción que su depreciación. Este hecho marcó el abandono del sistema de control financiero impuesto en Bretton Woods y la consiguiente liberación de los mercados de capitales; una condición necesaria para que las inversiones pasaran de la deprimida esfera productiva a la especulativa para recuperar las tasas de ganancia.

A esta crisis se le vino a sumar el incremento a los precios del petróleo en 1973, de 2.5 dólares a 41 en menos de una década.⁴⁷ Este aumento en los hidrocarburos generó un incremento en los costos de producción de las empresas en general, incluyendo a las transnacionales. Y en términos macroeconómicos, como en cascada, produjo fenómenos inflacionarios que, junto con la caída de la productividad y tasas de ganancia de las empresas, generó un fenómeno nuevo en las economías de los países centrales: la estanflación. Por otro lado, existía una gran cantidad de masa monetaria en los mayores bancos de los países centrales. Este fenómeno se dio primero por los llamados eurodólares, que consistían en grandes depósitos de la moneda estadounidense fuera del país, principalmente en Europa; lo cual se generó, principalmente, a partir de las fuertes inversiones del gobierno de EU con el Plan Marshall y en incremento constante en sus importaciones. Otra causa de los recursos financieros disponibles a nivel internacional fueron los incrementos en los precios del petróleo, que generaron grandes ganancias a los países miembros de la OPEP; éstos al no poder procesar esa masa monetaria (llamada petrodólares) la depositaban en los bancos de los países centrales, principalmente de los Estados Unidos, pero también de Europa. Los banqueros, con tal cantidad de recursos, se dedicaron a otorgar préstamos fáciles a tasas de interés variables a los países periféricos, quienes lograron con esos recursos resolver problemas en sus balanzas de pago y mantener el nivel de gasto gubernamental. Más tarde, a principios de los ochenta, cuando los Estados

⁴⁷ Hobsbawm, Eric (2010). Op. cit, pp. 470 y 471.

Unidos incrementaron sus tasas de interés frente a su proceso inflacionario, las deudas contraídas por los países semiperiféricos y periféricos se incrementaron. Esto generó la famosa crisis de la deuda, que marcó la entrada del neoliberalismo a esos países.

La disminución generalizada en las tasas de ganancia trajo cambios en el sistema que transformaron al modelo de acumulación de capital. Las empresas transnacionales, para disminuir sus costos de producción, relocalizaron parte procesos productivos en los países periféricos (regiones de bajos salarios) con lo que se reducía los costos en la mano de obra. Esto, por lógica, trajo mayores tasas de desempleo de los países centrales, y una realidad de incertidumbre laboral, lo que propició la desarticulación de los sindicatos y muchas de los logros obtenidos por los trabajadores durante el Estado de Bienestar, con lo que surgió la “flexibilidad laboral”. Como mencionamos también se trasladó parte de la inversión del capital internacional de las actividades productivas a la esfera financiera, que trajo un incremento en los bancos multinacionales y en la liquidez de los mercados financieros, recursos que se podían mover de un país sin restricción alguna.⁴⁸ Por otro lado, se reorientó modelo keynesiano hacia el sector militar, sobre todo en los Estados Unidos. Frente a la disminución en la tasa de ganancia, gobiernos como el de Reagan y Tacher en los ochenta redujeron su participación y gasto en los sectores productivos y sociales, dejando esos espacios a la iniciativa privada y canalizaron fuertes niveles de gasto en armamento.⁴⁹

En términos de comercio internacional y de inversión productiva, la competencia entre los estados centrales capitalistas se expresó en la conformación de tres bloques económicos regionales: la Unión Europea, liderada por Alemania; la región oriental de Asia, con Japón a la cabeza y el área de América del norte, encabezada por los Estados Unidos. Entre estas regiones se produce el mayor

⁴⁸ Para darnos una idea del incremento de estas enormes reservas de liquidez, para 1970 se calculaban alrededor de 110 mil millones de dólares y para finales de la década más de un billón, libres de control estatal, y dispuestos a moverse en cualquier momento. Carney, Larry. “Globalización: ¿El legado final del socialismo?”, en: Saxe-Fernández, John (1999). *Globalización: crítica de un paradigma*. Edit. Plaza y Janés, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM. México, pp. 199 y 200.

⁴⁹ Wallerstein, Immanuel (2005a). Op. cit., pp. 81-83.

número de innovaciones tecnológicas, las mercancías con mayor valor agregado, y se dan los mayores flujos de comercio e inversión del mundo entero: “Entre el 85 y 90% de los bienes de alto valor agregado y de alta tecnología se producen y consumen entre estos países, además de que participan con 80% de los flujos de inversión extranjera directa y con más del 85% de las patentes”;⁵⁰ es decir, dentro de la llamada *triada* es donde se da la competencia intracapitalista y, a su vez, las más profundas relaciones en el ámbito productivo entre las empresas transnacionales de estos países centrales.

La pérdida de hegemonía económica de los Estados Unidos también se reflejó en la disminución de liderazgo de este país para llevar adelante nuevas rondas de negociaciones a principios de la década de los ochenta; además de que las negociaciones al interior del GATT se había vuelto muy largas y complicadas por el número de países (la primera Ronda se dio en Ginebra en 1947 y participaron 23 países, para la última, la Ronda Uruguay (1986-1994), ya eran miembros 124 naciones⁵¹) pues, a diferencia de organismos como el BM o el FMI, al GATT se llegaba a resoluciones finales por consenso.

De esta manera, a finales de los ochenta, los Estados Unidos, además de continuar buscando la apertura multilateral del comercio, abrieron otro camino de posibilidades para dar una salida más pronta y segura a sus mercancías e inversiones a través de la firma de acuerdos bilaterales de libre comercio con Israel y Canadá. Al acuerdo con este último país se sumaría México para concretar un tratado trilateral (TLCAN), que plantearía nuevos temas en las agendas de negociación más allá de la liberación comercial y de inversiones: propiedad intelectual, trato nacional de inversiones, compras gubernamentales, entre otros. Fue así como surgió un nuevo tipo de regionalismo que marcaría una tendencia en el continente americano liderada por los Estados Unidos con el ALCA, primero, y con tratados bilaterales con países latinoamericanos después.

⁵⁰ Flores Olea, Victor y Abelardo Mariña (1999). Op. cit., p. 255.

⁵¹ Dicken, Peter (1998). *Global Shift. Transforming the world economy*. The Guilford Press, United States of América, pp. 92-95.

1.4. América Latina en los ochenta: rumbo a la transformación neoliberal.

América Latina vivió las grandes transformaciones económicas y políticas del sistema-mundo en medio de la mayor crisis económica contemporánea de su historia. En la década de los setenta, los gobiernos latinoamericanos, ante el agotamiento del modelo ISI, intentaron sostener el crecimiento del PIB a través del incremento en el gasto público, el cual fue financiado por un endeudamiento externo exponencial: la deuda externa pública de la región ascendió de 16 mil millones de dólares en 1970 130 mil millones en 1980 y dos años después llegó a los 143 mil millones de dólares.⁵² El pago de la deuda se hizo insostenible (las tasas de interés de la misma pasaron de 6 u 8 por ciento en 1976 al 18 o 20 por ciento a principios de los años 80⁵³) y, frente a la escasez de divisas, en 1982 México se declaró en moratoria y devaluó su moneda. El resto de los países de la región siguió el mismo camino.

La crisis económica puso a los países latinoamericanos a merced de los organismos financieros internacionales (FMI y BM), que protegían los intereses de los capitales estadounidenses y europeos, quienes para otorgar préstamos de emergencia impusieron las condiciones para lograr la continuidad de los pagos a la banca mundial y rescatar las ganancias de los acreedores. En un segundo momento, con los programas de ajuste estructural se orientaron las economías hacia el mercado internacional, con una mayor participación de sector privado en detrimento del público. Asimismo, se promovió la desregulación de la economía en materia de precios e inversiones extranjeras, al igual que la apertura del sector externo con la disminución unilateral de los aranceles. Eugenia Correa señala estos objetivos como formas de intervención: “En América Latina dos poderosas formas vigentes de intervención son las privatizaciones y el pago del servicio de la deuda externa. En un caso se interviene para definir la estructura de la propiedad del capital, impulsando una mayor centralización y presencia de capitales estadounidenses, en primer lugar. En el otro se interviene para afectar toda la

⁵² Estay, Jaime (1996). *Pasado y presente de la deuda externa en América Latina*. IIEc-UNAM, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, p. 113.

⁵³ Evans, Trevor (1995). *La transformación neoliberal del sector público*. Latino Editores, Nicaragua, pp. 2 y 3.

dinámica económica y garantizar el traslado de recursos financieros hacia el exterior, hacia la banca transnacional.”⁵⁴ De esta forma, se generaron cambios estructurales en las economías latinoamericanas, donde se pasó de un modelo de desarrollo económico “hacia adentro”, con fuerte participación del sector público, a otro “hacia afuera”, con sustento en la teoría neoliberal, basado en la participación del capital privado y la apertura financiera y comercial.

Las consecuencias de la crisis y de las políticas de choque implementadas por el FMI en la década de los ochenta (llamada por la CEPAL como la “década perdida”), no sólo marcaron un punto de inflexión en el devenir económico de la región, también significó un fuerte costo social que presenta consecuencias hasta nuestros días. La inflación llegó a cifras récord con números que varían entre tres y cuatro dígitos; por ejemplo, al final de la década en Nicaragua se alcanzó 8 500%, en el Perú 8 291.5 %, en Brasil 2 359.9% y en Argentina 1832.5%; consecuentemente se dio una reducción generalizada del salario real que varió de acuerdo a cada país, en el Perú cayó en 24.1%, en México 44.3% y en Brasil se redujo hasta en 54.1%. En este mismo orden, el PIB por habitante disminuyó 9.6% en ese periodo.⁵⁵ Estas cifras se reflejaron en el mayor número de pobres en la región: 60 millones de personas engrosaron las filas de la pobreza durante esa década, alcanzando a 196 millones de latinoamericanos; el número de pobres creció al doble del ritmo del aumento de la población total (44% y 22% respectivamente).⁵⁶ En otras palabras, el peso de la crisis recayó sobre los hombros de la mayoría de la población; sacrificio que se mantuvo durante varios lustros para garantizar el pago de la deuda a los acreedores extranjeros y estabilizar las variables macroeconómicas que permitieran un ambiente propicio para reactivar la inversión extranjera.

⁵⁴ Correa, Eugenia (1992). *“Los mercados financieros y la crisis en América Latina*. IIEc-UNAM, México, p. 151.

⁵⁵ Bernal, Victor (1993). “Regionalización transnacional y bloques económicos: la perspectiva latinoamericana”. En: Carmona de la Peña, Fernando (coordinador). *América Latina: crisis y globalización*. Tomo I, IIEc.-UNAM, México, pp. 37, 38.

⁵⁶ Vilas, Carlos (1996). “América Latina y el “Nuevo Orden Mundial””, en González Casanova, Pablo y John Saxe-Fernández. (coord.). *El mundo actual: situación y alternativas*. CIICH-UNAM, S. XXI, México, p. 352.

Frente a semejantes problemas, los procesos de regionalización se estancaron, e inclusive en algunos casos retrocedieron, como veremos en el capítulo cuatro. La nueva forma de ordenar la economía a través de los mercados, también repercutió en la creación de un cambio radical en la construcción, o reestructuración, de organismos de regionalización. El mercado interno, sumamente deprimido por el desempleo y los bajos salarios, había dejado de ser la prioridad; en ese momento se volteaba a ver a los mercados externos de los países centrales, como espacios potenciales para comprar las mercancías latinoamericanas, que con la apertura arancelaria regresarían, en muchos casos, a su condición histórica de bienes primarios y extractivos, como la minería y los hidrocarburos; en otros, las empresas trasnacionales aprovecharían los pobres salarios para profundizar la sobreexplotación laboral con el modelo maquilador. Asimismo, se intentaría paliar la histórica escasez de divisas con la desregulación de las inversiones extranjeras que trajeran el ahorro externo tan necesario para echar a andar las economías de la región nuevamente y resolver los problemas deficitarios de las balanzas de pagos. De esta manera, la regionalización de los mercados abrió sus puertas para dar paso a acuerdos pensados en ligar las economías al proceso de globalización neoliberal, donde la prioridad pasaba por generar tratados con los países centrales; característica central del Nuevo Regionalismo que se asentaría en la región durante la década de los noventa.

1.5. El cambio de milenio: expansión financiera y contracción capitalista.

En la década de los noventa, las transformaciones en el modelo de acumulación de la economía-mundo capitalista vinieron acompañadas de todo un aparato de propagandístico de los beneficios de las libertades económicas y políticas. La caída del Muro de Berlín en 1989 y dos años más tarde la desaparición de la Unión Soviética fueron sucesos que, al marcar el fin de toda una época de confrontación este-oeste en la llamada Guerra Fría, dieron la pauta para que gobiernos e instituciones promotoras de la globalización anunciaran que el mundo debía prepararse para una nueva etapa donde el libre mercado junto con la

democracia representativa (dos caras de la misma moneda) serían el único camino a seguir.

Esta idea se expandió desde varios frentes. El pensamiento de algunos académicos estadounidenses fue promovido ampliamente por los medios de comunicación y por el gobierno mismo. Al no existir más el principal Estado promotor del régimen socialista, y con ello desechar la utopía comunista como siguiente etapa, el liberalismo era el gran ganador. Personajes como Huntington lanzaban tesis donde las confrontaciones internacionales ahora serían entre la cultura occidental y su contraparte la musulmana; o aquel que alcanzó gran fama, Fukuyama, al presentar una idea tan descabellada como el “Fin de la historia”, donde al no existir un derrotero distinto y mejor que el del capitalismo occidental, pues había que pensar que el enfrentamiento entre ideologías, tan característico del siglo XX, se había desvanecido. En ese mismo tenor, aquella teoría o autor en el que se hubiera sustentado de una manera u otra la construcción del “socialismo real” no tenía más cabida en las aulas universitarias. De esta manera, para muchos académicos el estudio del marxismo en sus diferentes manifestaciones quedó relegado a la anécdota de esa época que estaba llegando a su fin, y con ello la posibilidad del cambio social.

Por el lado de la política, en términos discursivos ya no sólo eran insostenibles los totalitarismos de cualquier signo, sino tampoco se les veía viabilidad a los partidos de izquierda, y mucho menos aquellos rotulados con el adjetivo de comunistas. La tendencia fue buscar el “centro” de la política como posibilidad de supervivencia. De esta forma, la socialdemocracia de tipo europeo, que en muchos países no tenía arraigo de ningún tipo, se presentó como la opción más viable para competir dentro del nuevo esquema liberal, dejando a gran parte de la población con pocas opciones en términos electorales. De esa misma manera, supuestamente al desaparecer las ideologías también se esfumaría el conflicto social y por ello no habría que hablar más de clases sociales. Ahora nacía, según la visión conservadora, una sociedad civil liberada de instituciones no funcionales como los sindicatos, que actuaría en los ámbitos asistencialistas, sustituyendo el rol del

Estado, y en los de garantes o vigilantes de la democracia, sobre todo hacia los países periféricos, donde las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) expandieron su presencia.⁵⁷

En el ámbito económico, soslayando la historia de la economía-mundo capitalista, se hablaba de la globalización como un fenómeno nuevo, surgido a raíz de las innovaciones tecnológicas en la computación, los medios de comunicación y los transportes, en el que las naciones serían cada vez más interdependientes por la liberación de mercancías y de servicios, así como en un futuro del tránsito de las personas. En ese sentido, el mercado se mostraba como un ente independiente que actuaba con sus propias reglas por encima de las decisiones de los Estados o de las organismos económicos internacionales, por lo que no había mucho que hacer más que subirse al *tren de la globalización*, es decir, seguir el decálogo de políticas del recién estrenado Consenso de Washington.

Asimismo, desde ámbitos empresariales y gubernamentales de los países centrales, aprovechando las tendencias de las empresas transnacionales por deslocalizar su producción, hablaban del desarraigo de dichas compañías de sus respectivas naciones, las que se moverían libremente sin considerar las fronteras y siguiendo únicamente las leyes del mercado. Esa tendencia, supuestamente, no sólo traería un homogeneidad en el tipo y nivel de consumo internacional, sino profundizaría el proceso de la desaparición del Estado, al volverse obsoleto frente a las regulaciones mercantiles.

Estas ideas que marcaron toda la década de los noventa, llamadas por Saxe-Fernández *Globalismo Pop*,⁵⁸ pretendían sin mayor oposición expandir los principios liberales en el sistema-mundo, principalmente en los países semiperiféricos y periféricos, para ampliar y asegurar a futuro las tasas de ganancia del capital transnacional; en ese tenor, escondían las consecuencias

⁵⁷ Cueva, Marcos (2007). Op. cit., pp. 69-74.

⁵⁸ Saxe-Fernández, John (1999). "Globalización e imperialismo", en Saxe-Fernández, John (coord.). *Globalización: crítica a un paradigma*. UNAM-IIEc, Plaza y Janés, México, D.F., p. 15.

sociales para la mayoría de la población y las que se generaban para el sistema mismo a raíz de la liberación de los mercados financieros: “la financiarización”.

Como señalamos más atrás, la crisis en el modo de acumulación capitalista de los setenta trajo cambios estructurales en la economía-mundo para tratar de recuperar a la alicaída tasa de ganancia. El gobierno estadounidense liberó los tipos de cambio, emprendió una ofensiva para debilitar y desaparecer a los sindicatos, empujó la desregulación del comercio y los servicios, al mismo tiempo que apoyaba la deslocalización del proceso de producción de las empresas transnacionales. Parte fundamental de estas acciones fue abrir el campo de acción capital financiero, con una regulación más laxa que le permitiera expandirse a todo el globo, penetrar en actividades nuevas y crear instrumentos innovadores.

Este proceso de financiarización internacional lo lideran los grandes bancos y las empresas transnacionales desde los países centrales, principalmente Estados Unidos. En las décadas del Estado de Bienestar tanto empresas como bancos centraban sus actividades en la obtención de ganancia ligadas a la producción de mercancías y servicios, en la nueva etapa ambos han volteado sus acciones hacia la ganancia fácil y rápida de los mercados financieros. Los inversionistas de las transnacionales ahora están más preocupados por el actuar de las acciones en las bolsas de valores que del desempeño productivo mismo de sus empresas; en los bancos, los mercados de depósitos y de créditos han pasado a un segundo plano por la búsqueda de ingresos vía mercados de cambios, de derivados o como intermediarios financieros. Para entender este fenómeno bastan algunos ejemplos: En el mercado de tipos de cambios en el 2002 diariamente se manejaban recursos de alrededor de 1,200,000 millones de dólares, de los cuales tan sólo el 13 por ciento se utilizaba para finiquitar las transacciones internacionales de mercancías y servicios; la bolsa de valores de Wall Street negociaba acciones en 1990 por 39.0 miles de millones de dólares, diez años después este volumen se incrementó en 264.4 millones de dólares, de los cuales sólo entre el 5 y 10 por ciento correspondieron a emisiones primarias, es decir, aquellas que sirven para financiar a las empresas; en el mercado de derivados, aquellos que funcionan como

contratos para que los inversionistas se protejan de las variaciones en tipos cambios o tasas de interés, los recursos manejados pasaron de 5 billones de dólares en 1990 a 134 para el año 2001.⁵⁹

Buena parte de estos recursos son creados en los Estados Unidos o van a parar a su economía. Este fenómeno tiene distintas lecturas desde la lógica de ese país como hegemonía del sistema-mundo. No cabe duda que este país sigue siendo potencia económica, con los mayores volúmenes de exportación (poco más del 12 por ciento del total internacional en el años 2000, frente al 8.6 de Alemania y 7.5 de Japón), la mayor captación de recursos de inversión extranjera directa (en el 2000 controlaba el 42.3 por ciento de este tipo de inversión a nivel mundial) y financiera (en 2002 captó 55.9 por ciento de las inversión en portafolio), además de seguir siendo el dólar la principal moneda de reserva y para realizar transacciones internacionales,⁶⁰ entre otros rubros. Sin embargo, como se apuntó en apartados anteriores, en términos relativos, desde la década de los setenta se ha sufrido una declinación en su hegemonía, sobre todo en la competencia con Europa y Asia en términos productivos, “de tal forma que para principios del siglo XXI, la producción industrial estadounidense por habitante no representaba ya más que 50 por ciento de la de Japón, 60 por ciento de la de Alemania, y era inferior a la de Francia e Italia”⁶¹. Frente a la disminución de la ganancia de sus empresas transnacionales en ese terreno, la recuperación de los ingresos se ha enfocado en el área financiera.

La relativa declinación del área productiva de las empresas estadounidenses también se ha expresado en el galopante incremento del déficit en la cuenta corriente, con un aumento constante de las importaciones para un mercado interno voraz que no puede satisfacerse con la producción interna del país. EU tiene números rojos en términos comerciales con todos sus principales socios. Esto le acarreó que de 1999 al 2004 su déficit en externo se duplicara, alcanzando

⁵⁹ Guillén, Arturo (2007). *Mito y realidad de la globalización neoliberal*. UAM Iztapalapa, Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., pp. 62-68.

⁶⁰ Idem, pp. 158-162.

⁶¹ Cueva, Marcos (2007). Op. cit., p. 114.

ese último año 668,074 millones de dólares, alrededor del 5.7 por ciento de su PIB. A esto se le ha sumado el otro déficit, el público, que después del año 2000 comenzó nuevamente con su espiral ascendente, y para el 2005 alcanzó los 426 mil millones de dólares, representando el 3.5 por ciento del PIB. Por otro lado, otro rubro que absorbe millonarias cantidades de dinero es la deuda externa del gobierno federal, la cual para 2004 se estimaba en 8.03 billones de dólares o el 65.7 por ciento del PIB. Se estima que para 2004 las necesidades de financiamiento de dicho país alcanzaron los 820 mil millones de dólares.⁶²

La financiarización de la economía-mundo y la enorme cantidad de recursos monetarios (así como naturales) que se necesitan para satisfacer a la economía estadounidense, ha hecho que el sistema mismo penda de hilos muy delgados. Por una parte, el crecimiento de la economía mundial ha dependido desde hace décadas de las crecientes importaciones estadounidenses. Éstas a su vez se financian con el ahorro externo que proviene del resto de los países centrales o semiperiféricos (a quienes les conviene que EU siga comprando sus productos), pero principalmente de Japón y China que han invertido grandes cantidades de dólares en la compra de Bonos del Tesoro, incrementándose así la deuda del gobierno estadounidense. Lo que ha logrado mantener este equilibrio precario ha sido la confianza en el dólar como principal moneda de reserva y de intercambio internacional. Si el gobierno de los EU quisiera resolver el déficit en su cuenta corriente sin necesidad de depender del ahorro externo debería devaluar su moneda, pero esto generaría una crisis internacional por los incrementos en las tasas de interés y procesos inflacionarios consecuentes; además, se perdería la confianza en esta moneda y con ello se mermaría la entrada de recursos al país, tan necesaria para financiar el déficit interno y el pago de la deuda.

Este frágil equilibrio, y sus posibles consecuencias en la economía-mundo capitalista, que al parecer es un consenso creado entre los países centrales y algunos semiperiféricos, surgió a raíz del rompimiento de los acuerdos de Bretton Woods en la década de los setenta. La liberación de los mercados financieros que

⁶² Guillén, Arturo (2007). Op. cit., pp. 164-166.

en parte le han permitido a EU continuar como país hegemónico del sistema, a otras naciones (México en 1995; países asiáticos en el 97; Rusia el 98; y Brasil en el 99, entre otros) les ha acarreado severas crisis financieras y económicas. Características tales como monedas estables pero sobrevaluadas, déficits externos e internos y alto nivel de endeudamiento, que tiene la economía estadounidense, sufrían aquellas naciones antes de sus crisis; la diferencia es que EU fabrica los dólares para hacer frente a la necesidad de recursos y, como mencionamos, el ahorro externo lo ayuda para que siga cumpliendo su papel en el sistema-mundo. Sin embargo, algunos de los hilos que sostienen esta situación se empezaron a romper en la primera década del siglo XXI.

La economía estadounidense registró durante la década de los noventa, con la administración Clinton, un repunte en sus resultados macroeconómicos con un crecimiento general de la economía, menos desempleo y superación del déficit público; sin embargo, esto se logró a costa de un proceso de terciarización de la economía y de flexibilización del mercado laboral, lo que trajo aumentos en la desigualdad y mayores índices de pobreza por la precarización del empleo y la caída en los salarios reales.⁶³ Los números positivos comenzaron su declive al iniciar el siglo XXI. Gracias a la dinámica de la economía-mundo capitalista, en la que existe una gran confianza hacia el dólar, el capital financiero se refugió en los mercados estadounidenses frente a la debacle de los llamados países emergentes. Esto, junto con la perspectiva de un mayor crecimiento de la economía ligada a los servicios de alta tecnología, provocó un boom en las bolsas de valores de EU, que comenzó a decrecer durante el año 2000 hasta el 2002. La caída de la bolsa de acciones tecnológicas NASDAQ acumuló en ese periodo poco más del 75 por ciento, con una pérdida de más de 4.6 billones de dólares, es decir, la mitad del PIB de esa nación. Con una economía cada vez más ligada al sector financiero, la economía entró en una recesión: el crecimiento del PIB disminuyó de poco más del 5 por ciento a menos del 2, en esos primeros años del nuevo milenio. La recesión se pudo contener gracias al incremento en el consumo de la población vía créditos con tarjetas bancarias y para la adquisición de bienes

⁶³ Cueva, Marcos (2007). Op. cit., p. 113-114.

raíces. “La especulación inmobiliaria tomó el lugar de la especulación bursátil”, escribió Arturo Guillén en 2006 vislumbrando la crisis de 2008.⁶⁴

Como mencionamos, buena parte de las ganancias en las nuevas formas de acumulación fueron sostenidas sobre los hombros de los trabajadores de los países centrales, con la derrota del sindicalismo y la flexibilización laboral, así como de la profundización en la depredación ambiental. Frente a esto surgieron movimientos de protesta antiglobalización que se manifestaban contra las instituciones internacionales que promovían la agenda neoliberal o que eran parte de esa lógica: OMC, FMI, BM, G8, ALCA, etcétera. Una de las primeras manifestaciones masivas fue la conocida como la “Batalla de Seattle”, en Estados Unidos en 1999, donde sindicatos y grupos ecologistas protestaron contra la reunión de la OMC, con fuertes enfrentamientos en las calles entre manifestantes y fuerzas del orden. A ésta le siguieron las protestas contra el ALCA en la ciudad canadiense de Québec en abril del 2001, que reunió a unos 60 mil activistas; y poco después se dio la masiva reunión de Génova en el norte de Italia, que congregó a alrededor de 300 mil personas de diversas partes de Europa para protestar contra la reunión del G8. Sin embargo, el movimiento antiglobalización en los países centrales fue perdiendo fuerza por la muerte de un activista a manos de la policía en Génova y por un acontecimiento que marcaría el derrotero de las relaciones internacionales de la primera década del siglo XX: los ataques a las Torres Gemelas en septiembre del 2001⁶⁵, y la consiguiente lucha contra el terrorismo mundial, que incluyó la invasión de parte de Estados Unidos de Afganistán e Irak, así como el incremento del poder de represión contra sus

⁶⁴ Guillén, Arturo (2007). Op. cit., pp. 259-263.

⁶⁵ Para Wallerstein, estos acontecimientos sustentan su tesis de la declinación del poder estadounidense: un grupo de terroristas pudo atacar exitosamente el territorio de la mayor potencia militar en la historia; las invasiones a Irak y Afganistán no tuvieron los resultados deseados y representaron un gasto militar del que todavía no se ven las consecuencias el debilitamiento de la economía estadounidenses; y las leyes “antipatrióticas” pegaron directamente en los derechos en los derechos civiles de la población, baluarte de esa sociedad. Wallerstein, Immanuel (2005). Op. cit., pp. 12-18.

propios ciudadanos. Con ello se callaron durante un tiempo las masivas voces de protesta antiglobalización en los países centrales.⁶⁶

La destrucción de las Torres Gemelas transformó el panorama en el sistema-mundo. El país hegemónico había sufrido un ataque en su propio territorio, y esto sería muy bien aprovechado por los neoconservadores que habían tomado el poder con la presidencia de Bush hijo. Desde el gobierno estadounidense se lanzó toda una campaña mediática, apoyada por las grandes corporaciones de medios de comunicación, de la nueva guerra contra los terroristas (el nuevo enemigo que sustituía a los comunistas) o las naciones que supuestamente los apoyaran.

El discurso de que la globalización traería paz y bienestar a la humanidad había terminado; ahora se volvía al belicismo abierto para tratar de alcanzar los objetivos trazados: profundizar la lógica de los libres mercados, asegurar la hegemonía estadounidense y debilitar o acabar con los gobiernos u organizaciones que estuvieran contra de esta perspectiva. Para ello, la famosa frase de Bush de “están con nosotros o contra nosotros” marcaba la frontera a nivel global de quiénes los apoyarían en sus objetivos y quiénes no. Dentro de esa línea se utilizó toda una estrategia para seguir mostrando que los “buenos” estaban de lado de las libertades promovidas por Estados Unidos, las cuales incluían aquellas atribuidas a la democracia representativa (poder elegir gobernantes por votación), siempre y cuando esas democracias siguieran el camino complementario, la de defender las políticas del Consenso de Washington. De lado de la declinación hegemónica, el gobierno estadounidense, aprovechando su supremacía militar, le apostó a una parte de su recuperación a las invasiones militares directas en medio oriente (con el discurso de la seguridad mundial y llevar la libertad a esos territorios), con lo que asegurarían también el petróleo de una región que tiene más del 60 por ciento de las reservas probadas, así como corredores geoeconómicos para el transporte de los energéticos.⁶⁷ Para redondear toda la

⁶⁶ Munck, Ronaldo (2007). *Globalization and Contestation. The new great counter-movement*. Routledge Editor, University of New Castle, London, pp. 58-68.

⁶⁷ Klare, Michael (2002). *Resource Wars. The new landscape of global conflict*. Owl Books, New York, pp. 54-58.

estrategia, como forma de presionar a países u organizaciones que no entraran en su lógica o se opusieran a ella, el epíteto de terroristas se expandió por el mundo. Así, surgió un “eje del mal”, donde se incluía a Cuba o se reclasificaba a movimientos guerrilleros como a las FARC colombianas como narco terroristas o se apoyaba un golpe de Estado contra el presidente Chávez en Venezuela, entre muchos ejemplos.

Las guerras promovidas por Washington en Irak y Afganistán también sirvieron como fórmula, copiadas del *keynesianismo militar* de Regan en los ochenta, para recuperar la economía nacional de la recesión. “Los gastos militares, incluyendo los beneficios a los veteranos, se incrementaron de 341.6 miles de millones de dólares en 2000 a 534.1 billones en 2005. Es decir, en tan sólo cinco años se incrementaron 56 por ciento.”⁶⁸ Este fuerte incremento en el gasto público, junto con una política de disminución de tasas de interés, llevó a un crecimiento del PIB nacional del 0.8 por ciento en 2001 al 3.6 por ciento en 2004, que fue descendiendo en los siguientes años. Sin embargo, ese gasto también tuvo una fuerte repercusión en el déficit público (ayudado por la disminución de los impuestos a los más ricos), que pasó de casi 40 mil millones de dólares en 2001, tres años después alcanzaba poco más de 500 mil millones de dólares, financiado con el ahorro externo vía endeudamiento del Estado y de las familias estadounidenses.⁶⁹ Estos números, junto con el incremento estructural del déficit en la balanza comercial y las mayores libertades otorgadas de parte de la administración Bush a los mercados financieros, harían un caldo de cultivo idóneo para el estallido de la crisis financiera a final de esa década.

La crisis financiera del 2008 ha sido clasificada como una crisis sistémica dentro de la economía-mundo capitalista, no sólo por las pérdidas millonarias en el sector financiero o la afectación a los sectores productivos de los países centrales, junto con la expansión global de la misma, sino porque puso en evidencia que el modo

⁶⁸ Guillén, Arturo (2007). Op. cit., p. 195.

⁶⁹ Gambina, Julio (2011). “Crisis capitalista y desafíos para la construcción de un nuevo orden”. En Estay, Jaime y Alejandro Álvarez (coord.). *La crisis del capitalismo. Desarrollo global y en América Latina*. UNAM-BUAP, México, pp. 64-67.

de acumulación basado en la financiarización de la economía presentaba contradicciones que eran provocadas por el sistema mismo y podían poner en duda su continuidad. El capitalismo básicamente funciona con base en la venta de productos y servicios a la población. Cuando las grandes empresas que producen las mercancías y los bancos que prestan dinero para que siga funcionando ese proceso, ponen buena parte de sus recursos humanos y financieros en la inversión de los mercados especulativos para obtener ganancias rápidas y fáciles, algo empieza a fallar. Estos mercados eran tan atractivos por encima de los sectores productivos que gran parte de los recursos monetarios estaba invertidos ahí: “Cuando estalló la crisis de 2008 la masa financiera global llegaba según los cálculos más conservadores a un equivalente de 20 veces el Producto Bruto Mundial”⁷⁰. A eso hay que sumarle que a los compradores de las mercancías el modelo les limita sus ingresos a través de la contracción de sus salarios para incrementar las ganancias, pero deben de seguir consumiendo, y la fórmula para ello es meterlos también a la lógica financiera a través de ofrecerles créditos baratos. El endeudamiento tiene un límite, y éste se registra cuando las deudas superan con creces las capacidades de pago; entonces, ya no se pueden vender mercancías ni servicios (crisis de sobreproducción) y la rueda de la ganancia se detiene.

Como se sabe, la crisis estalló en el centro hegemónico del sistema-mundo, Estados Unidos, por el rompimiento de la burbuja especulativa del sector inmobiliario, el cual había registrado un boom de ventas con créditos accesibles y riesgosos a buena parte de la población y precios de los inmuebles a la alza. Cuando el negocio no se pudo seguir manteniendo, la crisis se expandió en el sistema gracias a la desregulación de los mercados financieros que, aun sabiendo que se había rebasado el límite en las capacidades de pago de dichas hipotecas, se siguió especulando no sólo con las mismas sino con los mercados de coberturas de riesgo, de seguros y demás mecanismos inventados para extraer recursos monetarios. La interdependencia de estos mercados entre los países

⁷⁰ Beinstein, Jorge (2012). “El comienzo del invierno global”. En Saxe-Fernández, John. *Crisis e imperialismo*. UNAM-CIICH, México, D.F., p.65.

centrales hizo que la crisis saltara de EU a Europa y más tarde hacia Asia. Las pérdidas no sólo fueron para los especuladores financieros, sino también para el sector productivo y los consumidores que vieron en muchos casos perder su empleo, sus casas y demás bienes conseguidos a crédito. La crisis económica pegó más duro en aquellos países centrales que registraban altos índices de endeudamiento público como Grecia, Portugal o Irlanda. Estos problemas trajeron conflictos sociales en Europa y un severo debilitamiento del Euro, así como la confianza en el proceso de integración económica. En Estados Unidos, la crisis no sólo trajo la contracción de la economía, con la quiebra de importantes bancos y el rescate gubernamental de hipotecarias y de empresas, sino el fin de la era de los neoconservadores en el gobierno y la elección de Obama que ofrecía la estimulación de la economía a través de la inyección de recursos millonarios y prometía la regulación a los mercados financieros.⁷¹

Para algunos analistas, esta crisis debería marcar la transformación del modelo de acumulación basado en la financiarización de la economía, pero para otros, basados en estudios Arrighi, estaría señalando una etapa de “transición hegemónica” del sistema-mundo, como sucedió en el siglo XIX con Inglaterra cuando ante la pérdida de su hegemonía productiva se refugió en el sector financiero.⁷² A este límite en lo económico, otros analistas le suman la crisis ecológica que se vive en el mundo, señalando que los recursos naturales renovables están en el borde de su capacidad, así como el medio ambiente no puede seguir procesando la quema de combustibles fósiles.⁷³ Ambos elementos hacen prever transformaciones en el sistema o la profundización de su crisis; a pesar de ello, los cambios necesarios se han convertido en buenas intenciones de parte de los políticos en los países centrales o sus iniciativas han terminado en paliativos que poco resuelven. La realidad es que los mercados financieros siguen

⁷¹ Álvarez, Alejandro (2011). “De la crisis financiera a la recesión internacional: respuestas nacionales e implicaciones sociales”. En Estay, Jaime y Alejandro Álvarez (coord.). *La crisis del capitalismo. Desarrollo global y en América Latina*. UNAM-BUAP, México, pp. 77-84.

⁷² Gullén, Arturo (2007). Op. cit., pp. 152-153.

⁷³ Saxe-Fernández, John y Juan Fal (2012). “La especificidad de la etapa actual del capitalismo: los límites materiales del crecimiento económico y sus consecuencias geopolíticas”. En Saxe-Fernández, John. *Crisis e imperialismo*. UNAM-CIICH, México, D.F., pp. 43-53.

funcionando con una dinámica similar a la anterior de la crisis, y la extracción de petróleo, así como la explotación de los recursos naturales continúa en boga.

Un elemento que no se puede soslayar en esta dinámica de la economía-mundo capitalista es la importancia gradual que ha adquirido la región de Asia Oriental en el sistema. No sólo porque, como mencionamos líneas arriba, países como China y Japón eran los principales acreedores del gobierno estadounidense por su masiva tenencia de bonos del tesoro, sino también porque esta región, se ha vuelto un centro de acumulación del capital del primer orden: para el 2004 generaba el 33% del PIB mundial, mientras que EU alcanzaba el 21% y la Unión Europea el 12.7%; y gracias a los constantes superávits comerciales que se registran en la región concentraban para 2002, las mayores reservas monetarias del mundo, con poco más del 38% (recordemos que ese puesto lo ocupaba EU después de la Segunda Guerra Mundial).⁷⁴ Sin embargo, el país que ha adquirido un notoriedad sin paralelo en la primera década del siglo XXI ha sido China (Japón no ha logrado salir del todo de la recesión que sufre desde la década de los noventa).

China en las últimas tres décadas lleva creciendo a una tasa promedio del 10% anual, con lo que se ha convertido en la segunda economías más grande del mundo, sólo por debajo de EU, el mayor exportador de manufacturas y el segundo importador de mercancías del exterior, asimismo, tiene el quinto lugar entre los países que más inversión extranjera directa generan.⁷⁵ Estos datos han puesto a este país como un jugador de primer nivel en la economía-mundo capitalista, ya que gracias al crecimiento económico, el proceso de urbanización que vive, con importantes concentraciones poblacionales para la creación de manufacturas, y el incremento en los ingresos de parte de su población, demanda grandes cantidades de materia prima, minerales e hidrocarburos, así como de inversiones del capital trasnacional. Esta dinámica ha llevado a dos proceso, primero podemos

⁷⁴ Gullén, Arturo (2007). Op. cit., pp. 206-207.

⁷⁵ Slipak, Ariel (2014). "América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o "Consenso de Beijing"? *Nueva Sociedad*, núm. 250, marzo-abril, Buenos Aires, pp. 103-106. Consultado en marzo de 2015 en: www.nuso.org/upload/articulos/4019_1.pdf

ver que el país se ha convertido en un mercado muy atractivo para el capital extranjero (los bajos salarios lo hacen un lugar ideal para desarrollar la maquila) y para las mercancías primarias que exporta buena parte de los países periféricos, con lo que ha empujado a la alza los precios de dichos productos; por otro lado, gracias al nivel de ahorro con el que cuenta se ha puesto a competir con los países centrales en la inversión y los préstamos que se otorgan al tercer mundo, con el fin de asegurar recursos primarios para continuar desarrollando su economía como hasta ahora.⁷⁶

Gracias a la dinámica económica y comercial de esta región, el gobierno estadounidense ha volteado a ésta con mucho interés para continuar garantizando el incremento en las tasas de ganancia de sus empresas transnacionales, al buscar acuerdos que les permitan profundizar la apertura comercial en esta zona y darle mayor certidumbre jurídica a sus empresas e inversiones. Asimismo, frente a una posible asociación económica en esta región, que incluya a China y excluya a EU (y con ésta, el peligro de perder las prerrogativas económicas, políticas y militares de las que goza desde la Segunda Guerra Mundial), es que Washington se unió a la propuesta del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP, por sus siglas en inglés). Así puede construir una asociación en términos ofensivos para sus propias empresas y defensivos frente al fortalecimiento de China en el área.⁷⁷

Este Acuerdo está asentado en la lógica del Foro Asia Pacífico, APEC, que tiene por objetivo fomentar el libre comercio en la región. Y sus antecedentes se remontan allá por el 2005 cuando cuatro países de la zona (Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur) firmaron el TPP para liberalizar sus transacciones

⁷⁶ Gracias al incremento en el consumo de los bienes primarios en China, entre 2000 y 2003, la demanda de estos productos a nivel internacional se incrementó 50%. Este país logró posicionarse como el segundo inversor en América Latina, tan sólo por debajo de EU; estas inversiones se concentraron en la explotación y transporte de bienes primarios (situación similar se observa en África). Cornejo, Romer y Abraham Navarro (2010). "China y América Latina: recursos, mercados y poder global". *Nueva Sociedad*, núm. 228, julio-agosto, Buenos Aires, p. 83.

⁷⁷ Herreros, Sebastián (2011). "El Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica: una perspectiva latinoamericana", *International Centre for Trade and Sustainable Development*, Genova. Consultado en marzo 2015 en <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/el-acuerdo-estrat%C3%A9gico-transpac%C3%ADfico-de-asociaci%C3%B3n-econ%C3%B3mica-una>

comerciales, añadiéndole una cláusula de adhesión, que es la que han utilizado el resto de los países (Estados Unidos, Australia, Canadá, Japón, Malasia, el Perú y Vietnam) para unirse en las negociaciones que aún no terminan. En total, hasta el 2015, el TPP abarca 12 naciones de tres distintos continentes (“multilateralización del regionalismo”⁷⁸), y que en su conjunto representan el 40% del PIB mundial.

Los resultados de las negociaciones no se han dado a conocer a la opinión pública, pero lo que se conoce hasta ahora es que el acuerdo abarca los temas negociados en el TLCAN, pero con mucho mayor énfasis puesto por el gobierno de EU en la propiedad intelectual, en una era en la que el conocimiento y la tecnología marca el paso de las ganancias mayores de las transnacionales. De ser el caso, a estas empresas, que generan el mayor número de patentes, se les daría una protección “absoluta, permanente y universal a la propiedad intelectual”, en desmedro de las naciones periféricas que tienen que pagar altas sumas por productos farmacéuticos, de software o innovación industrial, en desmedro de la salud de su población y de sus posibilidades de generar su propio desarrollo tecnológico.⁷⁹ En este tenor, también se habla de la creación de tribunales internacionales más severos (este es un mecanismo creado en los TLC’s que tiene EU con países latinoamericanos) en los que se pudiera demandar a las naciones mismas, a favor de las transnacionales, en caso de que lleven acciones que representen pérdidas o restricción a las inversiones y sus ganancias, como, por ejemplo, el implementar reformas ambientales o sociales que afecten las dinámicas nacionales.

De esta manera, el TPP representa la nueva generación de acuerdos dentro de la lógica neoliberal, que avanza en mecanismos de regionalización multilateral y en el que se han perfeccionado los aspectos legales para darle mayor certeza y certidumbre, a largo plazo, a las ganancias de las empresas transnacionales. En otras palabras, la globalización neoliberal sigue abriendo espacios que, durante

⁷⁸ Idem.

⁷⁹ Retana, Jorge (2103). “Acuerdo estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP) y su impacto en México”, *Economía Informa*, núm. 380, mayo-junio, D.F., México, pp. 62-66. Consultado en marzo de 2015 en <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/380/04yarto.pdf>

las grandes manifestaciones a finales del siglo XX y principios del XXI en EU y Europa, parecían limitados o al menos abiertamente cuestionados por una sociedad que veía y sentía los perjuicios sociales a esta forma de regionalización basada en los mercados y centrada en las ganancias del capital trasnacional.

1.6. América Latina: de la crisis financiera y social a las propuestas de autonomía.

En América Latina, durante los noventa, el proceso de financiarización de la economía-mundo capitalista se expresó en profundas crisis financieras sufridas principalmente por los países semiperiféricos de la región: México, Brasil y Argentina. Si bien casi todos los países abrían sus mercados de capitales por competir por el ahorro externo, la mayor parte de los recursos financieros que se dirigieron a la región escogieron a los mercados mayores, que ofrecían buenos rendimientos en instrumentos de deuda gubernamental y contaban atractivas bolsas de valores para las transacciones especulativas.

En los tres casos, el modelo implementado de apertura económica y contención de la inflación llevó a los bancos centrales a fijar las monedas locales con el dólar, lo cual trajo sobrevaluación de las mismas y con ello incentivos a la importación. Esto generó en los países incrementos constantes del déficit de cuenta corriente, que en México pasó de 2922 millones de dólares en 1988 a 29,419 en 1994, año en que se inicia la crisis; en Brasil entre 1994 y 1997 este déficit aumentó de 1153 millones de dólares a 30,493 millones; y en Argentina dichos números rojos se triplicaron en dos años al pasar de 3.787 millones de dólares en 1996 a 12,200 en 1998. Esta salida de divisas se cubría con la entrada de capitales golondrinos, que había logrado carta de entrada natural con la desregulación financiera, y lograba mantener el tipo de cambio estable (por ejemplo en México, entre los años 89 y 94, entraron capitales de cartera 71,609 millones de dólares).⁸⁰ Cuando las perspectivas de continuar obteniendo ganancias fáciles se diluían, debido al bajo crecimiento económico, un déficit insostenible, sobreendeudamiento interno, títulos gubernamentales impagables o el contagio de las economías externas, los

⁸⁰ Gullén, Arturo (2007). Op. cit., pp. 230, 231, 249 y 254.

capitales huían dejando al país con un serio problema de escasez de divisas, y el modelo “hacia agua” al no poderse sostener su piedra angular: el tipo de cambio estable. Entonces, sobrevenían las típicas recetas del FMI: devaluación, altas tasas de interés, reducción del gasto público, congelamiento de salarios y préstamos de emergencia. En resumen, el modelo mismo traía consigo el “virus” de la crisis al hacer depender a los países del ahorro externo volátil para financiar el déficit externo y mantener sus monedas amarradas al dólar, y así lograr el tan ansiado logro neoliberal de inflaciones menores a un dígito.

Estos tres países eran catalogados por organismos financieros internacionales como un ejemplo a seguir para la región: eran economías emergentes que, de seguir por el mismo camino del Consenso de Washington, pronto alcanzarían el primero mundo; sin embargo, la realidad rebasó a la teoría y a las expectativas. México fue el primer país latinoamericano en firmar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, pero el día en que entró en vigor los neozapatistas salieron a escena para gritarle al mundo que los indígenas habían sido abandonados en sus derechos más básicos por el Estado mexicano. Más adelante este movimiento se convirtió en un referente en la lucha internacional contra la globalización. En Brasil, el presidente Cardoso se mostraba como un reformador dispuesto a llevar a su país a la senda de los países centrales siguiendo los dictados del FMI, pero la crisis brasileña disparada por las acontecidas en Asia y Rusia dejaron al descubierto una nación con problemas económicos estructurales, que empujaron la candidatura a la presidencia a Lula da Silva, un exlíder metalúrgico perteneciente al Partido de los Trabajadores. Argentina, donde el presidente Menen se ufanaba de tener “relaciones carnales” con EU, intentaba mostrar al mundo que el desarrollo había llegado a su país con un tipo de cambio de uno a uno con el dólar y con precios y salario de naciones ricas, sin embargo, la crisis que se cocinó durante varios años, detonándose con la devaluación del real, trajo en 2001 una de las mayores crisis sociales y de gobernabilidad en el país a partir del famoso *corralito* que dejó sin sus ahorros a millones de personas. Las protestas sacaron al presidente De la Rúa y, después de varios interinatos fallidos,

llegó a la presidencia Nestor Kirchner con todo un discurso de dejar atrás la senda del Neoliberalismo.

La crisis social y política en la región no sólo fue consecuencia de las políticas de liberación financiera. Esta crisis, que se venía arrastrando desde hace décadas, se profundizó con las políticas neoliberales. El Estado dejó de ser un promotor de la generación de empleo y la estabilidad del salario, impulsando al mercado como regulador de ambos aspectos; así mismo, a través de la disminución del gasto público, debilitó las instituciones de bienestar social, encargadas de elevar el nivel de vida general de la población; centrando su política social en programas para paliar la pobreza extrema, al asumir que la población en esta condición no puede por sí misma competir en los mercados y hacerse cargo de su propio bienestar.⁸¹ Estas políticas trajeron costos sociales a la región difíciles de cuantificar en términos cualitativos, sin embargo, estadísticamente hablando nos podemos acercar al desastre social que dejó el Neoliberalismo a lo largo de las décadas de los ochenta y noventa con la reducción de los salarios reales, el incremento del desempleo, la pobreza y la desigualdad social.

El crecimiento del PIB de la región es la muestra del fracaso de que el “derrame” del bienestar de las actividades económicas privadas alcanzarían a la mayoría de la población, como lo anunciaban los apologistas del proyecto de mercado. En los ochenta, el crecimiento del PIB de América Latina y el Caribe fue del 1% y el per cápita de -1%, en la siguiente década, el primero creció a un promedio de 3.2% y el segundo a tan sólo 1.4%.⁸²

Los economistas dicen que para generar niveles de empleo satisfactorio el PIB debe crecer al menos 6% anual. Al no alcanzarse ese crecimiento, la falta de empleo terminó repuntando durante este periodo. El desempleo abierto urbano tuvo un comportamiento muy variable dentro de esas dos décadas, pues a principios de los ochenta era del orden del 6.2% para alcanzar a mediados de esa

⁸¹ Vázquez, Gabriela (2012). *El viraje neoliberal de la política social y la búsqueda de alternativas en América Latina*. Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Distrito Federal, pp. 57-60.

⁸² CEPAL (2001). *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*. CEPAL, Alfaomega, Bogota, p. 83.

década, en pleno implementación de políticas de ajuste neoliberal, el 8.2% y bajar para 1989 al 5.4%; sin embargo, en la década de los noventa tuvo un comportamiento a la alza y para 1999 llegó a un máximo en el periodo de 8.8%; es decir, en la década de los noventa, más de 10 millones de latinoamericanos engrosaron las filas de la desocupación, los cuales sumados con los de la década anterior llegaban a más de 18 millones de personas.⁸³

La reducción del salario real,⁸⁴ el incremento en el desempleo y el bajo perfil de empleos creados en la región, entre otros factores, han arrojado un incremento en el número de personas pobres latinoamericanas. Si para principios de la década de los ochenta se registraban casi 136 millones de personas en esta condición, alrededor del 40% de la población, para finales de los 90, década en que se incrementó el gasto social, se alcanzó la cifra de poco más de 211 millones de pobres, lo que significó casi el 44% de la población; es decir, en las primeras dos décadas del neoliberalismo se sumaron a la pobreza 75 millones de personas.⁸⁵

Uno de los rasgos más característicos del modelo neoliberal es su carácter concentrador y excluyente, el cual se ha profundizado con los años. América Latina es de las regiones más desiguales del mundo, donde la mayor parte de la población, casi el 84%, vive en países donde se incrementó la desigualdad en la distribución del ingreso entre 1975 y 1995.⁸⁶ Para finales de la década de los noventa, el 10% de los hogares más ricos captó más del 30% de los ingresos de sus respectivos países, es decir, superó en 19 veces lo que recibieron los hogares más pobres, que representando el 40% del total de la población tan sólo captó entre el 9 y el 15% de los ingresos totales.⁸⁷

De esta forma, podemos ver que las primeras décadas del periodo Neoliberal en América Latina, las políticas de ajuste a corto y mediano plazo, estaban pensadas

⁸³ CEPAL (2001a). *Panorama social de América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile, pp. 92, 96 y 100.

⁸⁴ Como ejemplos de esto tenemos: "...en Argentina el índice de salario mínimo real pasó de 132.4 en 1980 a 28.4 en 1990; en Brasil de 121.5 a 87.8; en Chile de 87.9 a 79.6; en México de 323.9 a 128.0; en Uruguay de 233.9 a 161.3; y en Venezuela de 184.6 a 88.3." Vázquez, Gabriela (2012). Op. cit., p. 76.

⁸⁵ CEPAL (2001a). Op. cit., p. 38.

⁸⁶ CEPAL (2001). Op. cit., p. 8.

⁸⁷ CEPAL (2001a). Op. cit., p. 67.

para generar un cambio estructural en el Estado y su relación con la sociedad: “La subordinación de la política social a una lógica mercantil sustituyó la reivindicación de los derechos sociales, por el combate a la pobreza; la responsabilidad social del Estado, por la discrecionalidad para aplicar programas focalizados; la tendencia hacia la universalidad de los servicios sociales públicos por el traslado al mercado de la mayor parte de los servicios/beneficios sociales”.⁸⁸

Las protestas populares en América Latina se venían expresando desde los noventa para buscar un cambio en las políticas públicas fomentadas en la lógica de liberalismo: expresiones de movimientos indígenas en México y Ecuador, el *Caracazo* en Venezuela, la elección de Lula en Brasil, entre otros. Sin embargo, el ataque a las Torres Gemelas en Nueva York en septiembre de 2001 significó un mayor margen de acción para los grupos contrarios al Consenso de Washington a nivel regional.⁸⁹ Al concentrarse el gobierno de EU en la región de Medio Oriente y en la seguridad de su propio territorio, abandonó relativamente y por el momento sus esfuerzos por incrementar su presencia militar en la región a través del Plan Colombia, pues no existía la amenaza del terrorismo y se perfilaba el ALCA para firmarse en 2005. Con ello, sin la intervención directa del gobierno estadounidense y sus trasnacionales (como sí sucedió en el contexto de la guerra fría), los movimientos sociales lograron concretar sus objetivos en cambios de gobierno con tendencias de izquierda; y algunos de los nuevos gobernantes propusieron políticas para superar el Neoliberalismo y buscar una mayor autonomía frente a los organismos financieros internacionales y a las políticas dictadas desde Washington.

En Sudamérica, éstas tuvieron expresiones muy disímiles: desde revueltas populares que, en varios casos, lograron echar atrás políticas privatizadoras o claramente lesivas contra la población y el derrocamiento de los presidentes que las apoyaban (Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela), hasta triunfos por medio

⁸⁸ Vázquez, Gabriela (2012). Op. cit., p. 120.

⁸⁹ Sanahuja, José (2011). “Multilateralismo y regionalismo en clave sudamericana”, en *Pensamiento Propio*. CRIES, Universidad de Guadalajara y Universidad Iberoamericana, núm. 33, año 16, enero-junio, México. p. 119.

de la urnas de partidos de izquierda o de coaliciones de partidos que apoyaban candidatos con un discurso social transformador, pero con un compromiso claro por el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica neoliberal (Brasil, Uruguay y Chile).⁹⁰

Por supuesto, estas diferencias trajeron igualmente resultados y compromisos variables en la implementación de las políticas postneoliberales en ambos grupos de países. Los gobiernos que surgieron de las revueltas populares implementaron cambios mucho más profundos a nivel económico y político, sobre todo entre los países andinos, donde se empujaron procesos de nacionalización y recuperación de los recursos naturales y las empresas estratégicas para favorecer los proyectos sociales; cambios constitucionales o creación de nuevas constituciones que le daban al Estado el papel rector de la economía, así como una mayor participación de la población en las decisiones del Estado y el reconocimiento del carácter pluriétnico y de los derechos de los indígenas en Ecuador y Bolivia, principalmente; en el plano internacional, presentaron una retórica de confrontación y desacreditación de las políticas neoliberales, así como de los organismos que las representaban como el FMI, la OMC, el BM y el BID, al igual que la denuncia del “imperialismo estadounidense”.

En cuanto a los gobiernos de centro izquierda que llegaron al poder vía urnas, si bien utilizaron igualmente el discurso de devolver al Estado el papel de eje del desarrollo a través de generar un nuevo nacionalismo económico, sus principales acciones de política social fueron profundizar programas de focalización en la lucha contra la pobreza como el “Hambre Cero” en Brasil; no se dieron cambios constitucionales de fondo ni una mayor participación de la población en las estructuras políticas; y en el plano internacional, Brasil, en primer lugar, ha sido un protagonista importante en las denuncias contra el libre comercio fomentado por la OMC y los países centrales, así como tuvo un rol fundamental para detener el ALCA en 2005; pero también ha creado su propia agenda regional e internacional

⁹⁰ Katz, Claudio (2008). *Las disyuntivas de la izquierda en América Latina*. Ediciones Luxemburg, Buenos Aires, pp. 3-5 y 13-14.

para colocar como su prioridad a sus empresas transnacionales y proyecto financieros.⁹¹

En esos años, la disminución de la hegemonía de Estados Unidos en la región se manifestó con la creación de acuerdos entre países distintos a los TLC's promovidos por Washington y la conformación de la UNASUR como un espacio de entendimiento político y de cooperación en las naciones de Sudamérica, dejando de lado la mediación de la OEA. Asimismo declinó su influencia militar y de intervención política con fracasos de los golpes de Estado, disfrazados de protestas de grupos opositores, contra Venezuela, Bolivia y Ecuador; al igual que la pérdida de la base militar de Manta en el último país. En el comercio, países como Brasil, Argentina y Chile sustituyeron a EU como su principal mercado por la región de Asia, principalmente China, el nuevo gran mercado en la economía-mundo capitalista.⁹²

Para el final de la primera década del siglo XXI, la crisis financiera del sistema-mundo les recordó a las naciones sudamericanas que su dependencia del ahorro externo, de los mercados internacionales y del capital transnacional podía poner en riesgo sus proyectos de desarrollo y autonomía. La mayor interrelación económica de la región con el mercado mundial, surgida de la globalización neoliberal, se manifestó en una declinación de su ingreso de divisas y, por consiguiente, del crecimiento de la economía. Durante 2008 y 2009 los peores efectos de la crisis internacional se manifestaron en América Latina. Donde mayor se resintió fue justamente en los países semiperiféricos de la región por tener una mayor inserción internacional a través de sus bolsas de valores e inserción a la economía-mundo. Las bolsas de valores de México, Brasil y Argentina sufrieron en el 2008 caídas de más del 50 por ciento en unos cuantos meses, con presiones a sus monedas, que tuvieron que devaluarse por la constante salida de divisas. Sin embargo, la afectación fue generalizada en los países de la región gracias a los

⁹¹ Vázquez, Gabriela (2012). Op. cit., pp. 148-168; Wallerstein, Immanuel (2005a). Op. cit., pp. 191-195; Katz, Claudio (2008). Op. cit., 98-108.

⁹² Petras, James y Henry Veltmeyer (2012). "Repensar la teoría imperialista y el imperialismo norteamericano en Latinoamérica". En Saxe-Fernández, John. *Crisis e imperialismo*. UNAM-CIICH, México, D.F., p. 178.

“mecanismos de transmisión” de la crisis, los cuales incluyeron “desaceleración del volumen y precio de las exportaciones, la disminución en los montos de inversión extranjera directa, el incremento en las dificultades de acceso –y a un mayor costo– a los mercados crediticios y la disminución de los flujos migratorios y de los envíos de remesas, así como la salida de capitales...”, entre las principales causas.⁹³

Esta crisis surgida del centro de la economía-mundo capitalista no ha terminado de superarse. Si bien es cierto que los países latinoamericanos, tanto periféricos como semiperiféricos, han logrado en poco tiempo (a finales de la década se veían números positivos en sus cuentas macroeconómicas) superar sus manifestaciones más palpables, también es cierto que la incertidumbre ha sido la puerta que se ha abierto desde ese fin de la década. Esta crisis afectó más a países que tenían una mayor dependencia hacia el mercado y capitales estadounidenses, como México o Centroamérica, que aquellos que tenían diversificada su inserción internacional, como Sudamérica con Asia y, sobre todo con China, que mostró un retroceso en su crecimiento económico con respecto a los años anteriores, pero logró seguir creciendo y demandando productos primarios de la región (los cuales siguen mostrando una caída en su nivel de precios). Por otro lado, aquellos países que optaron por políticas de estimulación de la demanda vía gasto público también lograron salir más rápidamente de los números rojos, aunque posteriormente los efectos inflacionarios y recesivos volvieron a aparecer. La crisis ha mantenido en vilo a los países centrales con bajo o nulo crecimiento económico (principalmente en la zona euro), por lo que, gracias a la dependencia que muestra América Latina en general hacia estas naciones, varios de los “mecanismo de transmisión” apuntados siguen presentes o muestran vaivenes que hacen difícil hacer predicciones positivas para los países latinoamericanos al respecto,⁹⁴ y con ello,

⁹³ Estay, Jaime (2011). “América Latina ante la crisis mundial”, En Estay, Jaime y Alejandro Álvarez (coord.). *La crisis del capitalismo. Desarrollo global y en América Latina*. UNAM-BUAP, México, pp. 142-150.

⁹⁴ CEPAL (2012). *La crisis financiera internacional y sus repercusiones en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, pp. 40-43. Consultado en octubre de 2014 en: <http://www.cepal.org/pses34/noticias/documentosdetrabajo/6/47746/2012-665-SES-34-DDR-2.pdf>

la continuación en sus proyectos de buscar mayor autonomías del capital trasnacional.

Capítulo II. Paradigmas de regionalización, una búsqueda teórica.

Un modelo teórico o empírico siempre está sustentado en una forma de ver el mundo. A partir de esta visión es que se empieza a hacer un análisis sobre los acontecimientos políticos y económicos de determinado fenómeno social. Esa interpretación, en el caso de los procesos de regionalización, marcaba, y marca, la lógica cómo se construían los acuerdos y qué políticas se seguían para alcanzar los objetivos trazados. Asimismo, esa visión se plasmaba en quiénes serían los beneficiarios directos del proyecto, qué actores sociales serían tomados en cuenta, qué instituciones se crearían y cómo se relacionarían éstas con las instituciones nacionales y de los otros países. En otras palabras, los paradigmas de regionalización estaban contruidos con base en modelos teóricos o empíricos que ofrecían una postura particular sobre la sociedad y la economía, así como las posibles rutas para solucionar sus problemas.

Esa postura particular de la que hablamos, sin duda, está influida por un sinnúmero de variables que condicionan el pensamiento de los académicos o pensadores inmiscuidos en el desarrollo de un paradigma determinado. Una de esas variables es el contexto histórico del sistema-mundo, como factor determinante para entender la construcción de determinado modelo. A partir de éste podemos ver los conflictos geopolíticos y geoeconómicos entre los países centrales que marcaban los rumbos no sólo de las decisiones mundiales, sino también de las tendencias de pensamiento que se construían en las universidades de dichos países para apoyar tanto a sus dirigentes, como a los principales actores económicos que buscaban abrir espacios nacionales e internacionales para incrementar sus ganancias. En el caso de los países periféricos, el contexto histórico internacional y regional, en muchos casos servía para construir modelos teóricos que sustentaran las acciones para alcanzar el anhelado desarrollo económico, la modernización, la inserción internacional “eficiente” o la unión de las naciones como una respuesta defensiva frente a los embates de las potencias internacionales o más precisamente de la hegemonía estadounidense.

De esta forma, a lo largo de más de 60 años en la historia contemporánea del regionalismo, con el cambiante contexto histórico, se han construido diversas y a veces contrapuestas teorías y modelos de interpretación alrededor del regionalismo, tanto en los países centrales, como en los semiperiféricos y periféricos.

El presente capítulo sirve como un puente para enlazar el capítulo anterior, donde desde una descripción y análisis crítico vimos el contexto del sistema-mundo del siglo XX y la primera década del XXI, con los siguientes, en los que aterrizaremos en la forma en cómo se llevaron a cabo los paradigmas de regionalización tanto en América Latina como en la CAN, para observar en este último organismo las contradicciones surgidas con esa implementación. Así, en este capítulo haremos un repaso a la construcción de dichos paradigmas y modelos para entender más adelante sus contradicciones frente a la realidad y sus contraposiciones entre sí.

2.1. El siglo XIX como antecedente de la regionalización contemporánea.

La bibliografía especializada en temas de integración económica y regionalización, cuando trata sobre los antecedentes teóricos, comienza a partir del famoso texto *Teoría de las Uniones Aduaneras* de Jacob Viner. Y si bien es claro que la sistematización teórica de esta materia se la podemos atribuir a este autor a mediados del siglo XX, como veremos es importante entender algunas dinámicas en la creación de uniones aduaneras y procesos de regionalización durante el siglo XIX, tanto en el continente europeo como en el americano, como antecedentes no sólo de las teorías desplegadas en ambos espacios regionales, sino también en las prácticas para crear espacios económicos y políticos comunes.

Uno de los antecedentes más claros lo encontramos en Europa, en la primera mitad del siglo XIX, cuando en la economía-mundo capitalista Inglaterra inundaba los mercados con sus manufacturas y otras potencias regionales intentaban imitar al hegemon en la creación de industrias nacionales que pudieran competir con el imperio británico. A principios de ese siglo, lo que hoy conocemos como Alemania

estaba dividido en más de 30 estados con sus distintos gobiernos y regulaciones económicas interiores. Entre éstas últimas sobresalían los excesivos aranceles e impuestos que tenía que pagar cualquier viajero o comerciante por transitar al interior de dichos estados. Para resolver esta situación, desde la segunda década de ese siglo, comenzó un difícil proceso de acercamiento económico en la región, que concluyó con la llamada *Zollverein*, la unión aduanera de los estados alemanes del norte, que sirvió como la base del despegue industrial alemán y la unificación política del país en 1871, con Bismarck a la cabeza.⁹⁵

Entre los múltiples actores que participaron en este proceso sobresale Friederich List, un académico, periodista, político e industrial alemán, que en 1819 solicitó, a nombre de los comerciantes y fabricantes de Frankfurt, la abolición de la aduanas interiores y la adopción de un sistema común de aranceles externos para fomentar el comercio y la industria nacional. Estas ideas las publicó más adelante en diversos artículos y las concretó en un libro titulado *Sistema Nacional de Economía Política* aparecido en 1840.

En la esencia de los planteamientos de List encontramos la base del desarrollo nacional retomada un siglo después por el estructuralismo latinoamericano: la industrialización y su coadyuvante, la creación de espacios comunes en una región. Para List, en una constante crítica a la teoría del libre comercio de Smith y Say, tan en boga en la época, la conformación de Alemania debía de partir de una unión aduanera que protegiera su incipiente industria manufacturera para, en un segundo momento, competir con Inglaterra. Este camino era esencial para estar a la altura de naciones más fuertes en Europa. Era indispensable seguir la máxima de los ingleses de “vender objetos fabricados y compra materias primas” y dejar atrás el principio de liberalismo económico, en donde cada nación debía vender aquellas mercancías en el que fuera sobresaliente en calidad y precio y comprar las que no produjera o lo hiciera de manera ineficiente. List demuestra históricamente cómo ese principio, aplicado por Inglaterra en sus relaciones con el

⁹⁵ Henderson, W.O. (1959). “Introduction”, in *The Zollverein*, Frank Cass & Company LTD., London, s/p.

exterior, había arruinado en distintos momentos los intentos de industrialización de algunas naciones europeas.⁹⁶

Para List, como buen analista moderno del siglo XIX, las naciones deben pasar por distintas etapas para llegar a la industrialización, y éstas no pueden lograrse bajo el libre comercio, pues el monopolio internacional manufacturero inglés arruinaría ese proceso; el cual debe crearse por “sistemas extranjeros de aduanas” que les permitan a las naciones pasar de un estado agrícola a uno manufacturero. Para él, los países de las zonas templadas, incluyendo a Alemania, son aptos por “naturaleza” para industrializarse, no así los de zonas “tórridas” del sur, para quien sí funciona el principio liberal de avanzar en su riqueza vendiendo materias primas, aunque caiga en la dependencia de naciones del norte; pero ésta, según List, se menguara si en la “zona templada” varios países son potencias manufactureras con contrapesos internacionales y eliminan así el monopolio inglés tan perjudicial para ambos tipos de naciones.⁹⁷

Alemania en la segunda parte del siglo XIX, por varios factores que su análisis rebasa las intenciones de este apartado, alcanzó sus objetivos de convertirse una potencia del sistema-mundo que, junto con Estados Unidos, empezaba a competir con el hegemón inglés. La unión económica, y más adelante la política, fue un factor determinante para la creación y fortalecimiento de un Estado-nación que tenía que competir en diferentes niveles con potencias continentales ya consolidadas o en vías de lograrlo. Este ejemplo fue retomado en el siglo XX con la creación de la Comunidad del Carbón y el Acero en Europa para fortalecer a estados debilitados por la Segunda Guerra Mundial.

Del otro lado del Atlántico, en América Latina a lo largo del siglo XIX hubo varios intentos por hacer acuerdos comerciales, pero sobresalen las ideas del ministro de Relaciones Exteriores chileno en la década de los 30, Portales, que sosteniendo un nacionalismo político, ve la clara necesidad de crear una unidad económica continental, influido por la creación de la *Zollverein* alemana. De esta manera, y en

⁹⁶ List, Friederich (1959) *Sistema Nacional de Economía Política*, Aguilar, Madrid, pp. 6-8.

⁹⁷ Idem, pp. 10-16.

un contexto totalmente distinto, en 1835 se propone al Senado de Chile crear una “Unidad Aduanera” hispanoamericana para hacer más funcional la producción de cada país e incrementar el comercio intrazonal, pensando en un futuro crear un industria como sucedía en Europa. Sin embargo, el proyecto no encontró eco en las otras naciones de la región, y fue desestimado por el Senado del país andino.⁹⁸

Las otras iniciativas de acercamiento que en el siglo XIX apostaban principalmente a la confederación política (algo que el ministro chileno no compartía en absoluto) de las excolonias españolas para enfrentar las posibles invasiones de las potencias extranjeras. La debilidad económica e institucional de las nuevas naciones, según previó Simón Bolívar en su famosa carta de Jamaica,⁹⁹ debía compensarse con su fortalecimiento vía unión política, comercial y militar.

Sin un sustento teórico claro, los intentos para lograr ese objetivo fueron múltiples.¹⁰⁰ Todos ellos siguieron, a lo largo del siglo XIX, en general, la línea marcada por Bolívar en su famosa convocatoria anfictiónica para reunir delegados plenipotenciarios de la región en Panamá a mediados de 1826. En esta reunión, a la que no asistieron todos los convocados, se intentó poner las bases para instalar un congreso que buscara confederar a los Estados Hispanoamericanos para que, en palabras del Libertador “nos [sirva] de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes, de fiel intérprete en los tratados públicos cuando ocurran dificultades, y de conciliador, en fin, de nuestras diferencias”.¹⁰¹ La asamblea alcanzó algunos acuerdos mínimos en apoyos para consolidar la independencia y el gobierno republicano en la región, así como organizar un ejército común y respetar la soberanía de los Estados, pero los acuerdos sobre límites territoriales y tratados comerciales quedaron para otros

⁹⁸ Barros, Mario (1970). *Historia diplomática de Chile (1541-1938)*, Ediciones Ariel, Barcelona, pp. 108 y 109.

⁹⁹ Bosch, Carlos (1991). *El descubrimiento y la integración iberoamericana*. CCyDEL, UNAM, México, pp. 173-174.

¹⁰⁰ Existe mucha bibliografía al respecto, sin embargo, un texto reciente de Germán de la Reza realiza ofrece una excelente descripción y análisis sobre la historia de este proceso en la región durante el siglo XIX: De la reza, Germán (2012). *El ciclo confederativo. Historia de la integración latinoamericana en el siglo XIX*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.

¹⁰¹ Citado por De la Reza, German (2012), p. 26.

encuentros.¹⁰² La asamblea después se trasladó a México, donde con menores delegados, la falta de ratificación de los acuerdos de Panamá, las presiones estadounidenses y la lucha intestina que comenzaba en cada nación hicieron fracasar este primer intento. Más adelante, ante el peligro de invasión de Estados Unidos hacia México, este último país intentó retomar el Congreso anfictiónico sin los resultados esperados.

En la segunda parte del siglo, el Perú protagonizó los intentos de crear una confederación hispanoamericana. Después de buscar, frente al avance de Estados Unidos hacia el sur, infructuosamente un Tratado Continental en 1856, en la siguiente década, con la invasión española al Perú (y la francesa a México), el gobierno de este país reunió nuevamente a delegados hispanoamericanos. De este Congreso surgieron cuatro tratados: el de la Unión, que es un alianza contra las agresiones a la independencia; el de la Paz, como invitación a no utilizar las armas en caso de diferencias y conflictos entre los confederados; el de Correos, para unificar y reforzar las prácticas y reglamentos en la materia; y el de Comercio y Navegación, que busca mantener abiertos los puertos al comercio internacional, dar trato nacional a los buques de los firmantes y, algo muy original, usar una misma moneda (una moneda de plata igual en peso).¹⁰³ Cabe aclarar que en este Congreso no se incluyó el dar preferencias comerciales entre las partes, como en los anteriores, debido a que los acuerdos comerciales que algunos países tenían firmados con Estados Unidos e Inglaterra incluían la “cláusula de la nación más favorecida”¹⁰⁴, que les obligaba a darles las mismas concesiones otorgadas a un país confederado a esas dos potencias.

Este último intento tampoco fructificó debido a la falta de ratificación de los acuerdos en los países integrantes, incluyendo al anfitrión. Atrás de ese fracaso estaba la debilidad institucional, económica y política de cada nación que ponía al

¹⁰² Idem, pp. 97-104.

¹⁰³ Idem, pp. 191-195.

¹⁰⁴ La “cláusula de la nación más favorecida” fue una invención de Andrés Bello, el humanista venezolano que trabajó varios años en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile. Este país la puso en práctica en su tratado de Amistad y Comercio con Estados Unidos de 1831, pero al tratado le agregó un inciso en que las concesiones hechas a naciones hispanoamericanas no serían extensibles a la potencia del norte (las otras naciones no hicieron lo mismo). Barros, Mario (1970), op. cit., pp. 102, 104 y 105.

vaivén de las coyunturas internas y de las presiones de Estados Unidos e Inglaterra, principalmente, los intentos de crear una confederación pensada justamente en atacar esas debilidades. Después, las guerras entre países sudamericanos (guerra contra Paraguay y la del Pacífico), creadas desde la lógica del imperio inglés en el sistema-mundo por obtener recursos naturales y mercados donde colocar sus manufacturas, terminaron de destruir cualquier posibilidad de acercamiento entre las naciones hispanoamericanas que se dieron la espalda por casi un siglo para voltear a verse nuevamente desde las propuestas cepalinas. Mientras, el panamericanismo fomentado por Estados Unidos avanzaba a la par que esa nación fortalecía su poder hegemónico en la región e Inglaterra se concentraba en sus colonias orientales.

2.2. Del Viejo Regionalismo del centro a la integración cepalina.

Ya en pleno siglo XX, los cambios en el sistema internacional que generó la Segunda Guerra Mundial, con Estados Unidos como el gran vencedor, dividieron el mundo en nuevas áreas y regiones. Esto trajo consigo que la “región” como unidad de análisis llegara a ser muy importante, debido a la necesidad del gobierno estadounidense por expandir su hegemonía al conocer y entender las regiones específicas de la economía-mundo para buscar formas de control de los conflictos, así como de caminos de cooperación o expansión capitalista. En este tenor, empezó a surgir entre los países una autoafirmación de la consciencia y pertenencia a sus regiones específicas.¹⁰⁵ Estaba la mesa puesta para que se expandieran los estudios académicos y sistemáticos sobre el regionalismo.

El cuerpo teórico que configuró a lo que se conoce como Viejo Regionalismo parte y se desenvuelve al interior de tres vertientes generales: la teoría neoclásica de las uniones aduaneras, el estructuralismo cepalino creado dentro de las teorías del desarrollo y las teorías generadas en las Relaciones Internacionales.

2.2.1. Teoría neoclásica de las uniones aduaneras.

¹⁰⁵ Fawcett, Louise (1995) “Regionalism in historical perspective”, in Fawcett, Louise and Andrew Hurrell (eds). *Regionalism in World Politics*, Oxford University Press, Great Britain, p. 12.

A principios de la década de los cincuenta apareció el famoso libro *Teoría de las Uniones Aduaneras* de Jacob Viner, que se vino a convertir en referencia obligada en los próximos 20 ó 30 años para aquellos que deseaban estudiar los procesos de integración económica. Este texto fue contemporáneo a la creación del GATT, como organismo multilateral encargado de velar por la implementación del libre comercio a nivel mundial, y de la conformación del proyecto de la integración europea con la constitución de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero. Ambos proyectos, apoyados por EU, parecían contradictorios, pues por una parte se buscaba el libre comercio mundial y, por la otra, la creación de un área económica regional (la pugna multilateralismo *versus* regionalismo que hoy en día sigue generando encendidos debates). El texto de Viner se convirtió en un puente teórico y práctico entre ambos proyectos.

Para entender la idea anterior es necesario revisar a grandes rasgos la teoría clásica del comercio internacional, referencia teórica de Viner, surgida en los siglos XVIII y XIX. Esta teoría sostiene la idea de que cada país posee “ventajas comparativas” en aquellas mercancías que puede producir a menores costos o que tiene en abundancia, por lo que debe dedicarse a producir y a exportar a los demás países dichas mercancías (especializarse) e importar aquellos bienes que posee en forma escasa. Si todos los países hacen lo mismo, y no existe ninguna barrera al comercio internacional, el mundo entero se verá beneficiado por estas transacciones, ya que todos los consumidores podrán obtener mercancías a los precios más bajos. Entonces, la mejor asignación de recursos se daría gracias al libre comercio internacional, cuando se producirían todas las mercancías para el mercado mundial con la mayor eficiencia. Bajo el paraguas de esta teoría se creó el GATT después de la Segunda Guerra Mundial, pues a EU le interesaba abrir el comercio internacional para tener mercados donde colocar su creciente producción de mercancías.

Ante la conformación de procesos regionales y de la integración europea, que claramente no apuntaban al libre comercio internacional, Viner vino a dar una solución teórica para justificar las uniones aduaneras, donde se creaban barreras

arancelarias al resto de los países que no pertenecieran al acuerdo en cuestión. Este autor, como todos los neoclásicos, parten del principio de buscar el incremento del “bienestar” en las actividades económicas, entendido éste en los términos definidos por Pareto: “el incremento del bienestar de un ser humano solamente conduce a un incremento en el bienestar social cuando no reduce el nivel de bienestar de ninguno de los otros miembros”.¹⁰⁶ Ese bienestar, para los neoclásicos, era claramente el libre comercio internacional. Entonces, ¿dónde estaba el bienestar en las uniones aduaneras que discrimina a terceros países? Antes de Viner, simplemente se decía que las uniones aduaneras constituían un movimiento hacia el libre comercio; pero este economista encontró una respuesta en las categorías de “creación y desviación de comercio”.

Cuando se constituye una unión aduanera, debido a la protección arancelaria de los países miembros, se da una pérdida del bienestar mundial si se sustituye las importaciones de productores más eficientes procedentes de terceros países por la producción menos eficiente de algún productor interno; es decir, se daría una “desviación del comercio”, donde se afectaría el bienestar de la población por el incremento de precios y de la calidad de los productos. En la situación contraria, cuando existe la “creación del comercio” se sustituirá al productor de determinada mercancía menos eficiente por uno que la haga de manera más eficiente, por lo que se generará un mayor bienestar para la población no sólo al interior de la unión, con precios menores y mayor calidad, sino también generará bienestar mundial, pues el productor especializado podrá ampliar su producción, su oferta y su participación en otros mercados. En conclusión, siempre que exista un proceso de “creación de comercio” al interior de una unión aduanera, ésta será evaluada positivamente, pues habrá un incremento de “bienestar” al interior de la misma y en el mundo en general.¹⁰⁷ Tanto para Viner como para sus seguidores, el libre comercio seguía siendo el “primer óptimo”, así que la integración económica representaba un “segundo óptimo”.

¹⁰⁶ Citado por Briceño, José (2003). *Las teorías de la integración regional*. Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, p. 33.

¹⁰⁷ Porta, Fernando; Patricia Gutti y Ramiro Bertoni (2012) *Integración Económica*. Universidad Nacional de Quilmes, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Buenos Aires, p. 44.

Esto último llevaría más adelante a otros economistas a replantearse la pregunta de por qué entonces, hablando en términos de la racionalidad económica, no optar desde un principio por el libre comercio internacional. Años después, algunos economistas encontraron algunas formas de explicar este fenómeno desde afuera de la racionalidad económica¹⁰⁸, sin embargo, se siguieron buscando respuestas desde la teoría neoclásica. Y para ello, se analizaron algunos efectos dinámicos (la mayor crítica a Viner era que su modelo sólo se medía desde los efectos estáticos de la localización de la producción) que podrían inducir las uniones aduaneras. A principios de la década de los setenta, los economistas Bhagwati y Corden propusieron considerar la creación de las “economías de escala” como fuente de eficiencia y bienestar en la integración económica. Éstas surgen cuando el aumento de la producción lleva a una mayor eficiencia en el uso del aparato productivo, por lo que los costos medios de producción disminuyen y, con ello, los precios de los productos. Desde esta lógica, cuando se creara una zona de libre comercio o una unión aduanera, se generarían economías de escala que llevarían a una mayor eficiencia y la consiguiente disminución en el precio final de los productos no sólo al interior del mercado ampliado, sino también en mercado mundial por la exportación de esos productos. De esta manera, la integración económica generaba un incremento en el bienestar de la población en la región integrada y en el resto del mundo.¹⁰⁹

Para ese momento, desde la economía se sustentaba el “primer óptimo”, el libre comercio internacional, en la actuación del GATT y la famosa cláusula de la Nación Más Favorecida. Con el surgimiento de la integración económica, el “segundo óptimo”, el GATT tuvo que crear el capítulo XXIV, donde se especificaban las condiciones para que se pudieran llevar a cabo dichas formas de

¹⁰⁸ Al surgir en la periferia y semiperiferia propuestas de integración con el objetivo de industrializar los países, autores como Cooper, Massell y Johnson observaron que era irracional explicar este fenómeno a partir de la lógica del primer y segundo óptimo, por lo que plantearon que la industrialización era una “preferencia colectiva por la producción industrial”, lo cual induciría a los países a formar uniones aduaneras. Guerra-Borges, Alfredo (1995). “Hacia una teoría de la integración regional en un contexto de globalización-regionalización”, en Guerra-Borges, Alfredo, Eduardo Saxe y Willy Soto. *Hacia una teoría de la integración regional*. Editorial Fundación UNA, Costa Rica, pp. 21-23.

¹⁰⁹ Porta, Fernando; Patricia Gutti y Ramiro Bertoni (2012). Op. cit., pp. 57 y 58.

regionalización, entre la que destacaba que al momento de constituir una zona de libre comercio o una unión aduanera, no se podían incrementar los aranceles a terceros países en relación al promedio arancelario nacional. Además se especificaba que esos acuerdos no se creaban para generar obstáculos al comercio internacional.¹¹⁰ Al amparo de ese capítulo, sustentado en la teoría de las uniones aduaneras de Viner, se desarrolló el Viejo Regionalismo en Europa, principalmente, pero también surgieron otros proyectos de regionalización como el planteado para América Latina; todo ello, sin contradecir el proyecto multilateral de libre comercio creado por EU.

2.2.2. Propuesta para el desarrollo y la integración económica de la CEPAL.

Desde las primeras décadas del siglo XX, sociólogos y antropólogos de universidades estadounidenses y europeas comenzaron a interesarse por estudiar las distintas culturas y relaciones sociales que existían al interior de los países periféricos. A partir de su visión eurocéntrica plantearon la pregunta de qué caminos deberían recorrer dichas sociedades para alcanzar la modernidad de los países centrales (y con ello, la promesa del liberalismo: el bienestar progresivo para todos). Esta visión, basada en la teoría del dualismo estructural, planteaba la dicotomía entre las sociedades tradicionales, lo que en economía se les llamó subdesarrolladas, y aquellas que eran modernas, o desarrolladas. Estos planteamientos llegaron a su punto máximo con el libro de Rostow, *Las etapas del crecimiento económico*, que señalaba cómo sería el camino a recorrer para superar el atraso, desde el despegue (el famoso *take off*) hasta llegar al status de las naciones industriales.¹¹¹

En la ciencia económica, la mayoría de las teorías y de los autores buscaron las respuestas para alcanzar el desarrollo económico. Desde los clásicos y neoclásicos con su apuesta por bienestar general, hasta Keynes y Kalecki con sus

¹¹⁰ Idem., p. 55 y 56.

¹¹¹ Casas, Ángel (2005). *Integración regional y desarrollo en los países andinos*. Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, Quito, pp. 37 y 38.

planteamientos en torno al Estado como principal propulsor de la demanda. Esta discusión se ahondó y se diversificó a partir del final de la Segunda Guerra Mundial cuando, como ya se explicó, surgió un nuevo interés por el regionalismo, dándole una nueva dimensión económica y política a las regiones periféricas. En este contexto, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) también propició la investigación y el debate a partir de la división del mundo en regiones económicas para su estudio y la generación de posibles mecanismos de ayuda y colaboración. De esta forma, surgieron sus comisiones económicas para África, Asia y, por supuesto, la famosa Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Hasta ese momento, como hemos visto, las teorías predominantes eran la de las uniones aduaneras y la clásica del comercio internacional, con su principio inalterable del libre comercio como el “primer óptimo”. Siguiendo esta idea, América Latina debería continuar exportando materias primas, al tener abundancia de las mismas, como desde la época de la colonia; y seguir importando bienes manufacturados que, según la teoría mencionada, deberían ir bajando sus precios y poder así alcanzar el bienestar y el desarrollo. Los estudios de la CEPAL, con el economista argentino Raúl Prebisch a la cabeza, demostraron que las cosas no funcionaban de esta forma para América Latina ni para el resto de los países de la periferia; pues para este autor “la tesis de que el futuro del progreso técnico del mundo industrializado tiende a repartirse parejamente a la colectividad [no funciona], porque el concepto de colectividad no se extiende a la periferia de la economía mundial.”¹¹²

Para sus estudios, Prebisch retomó la concepción económica neoclásica sobre el desarrollo, donde se parte de capas técnicas de baja productividad y eficacia para avanzar a otras de una mayor productividad y eficacia; en el proceso, empujado por el incremento en el progreso técnico, la fuerza de trabajo se trasladará a las capas más elevadas al desaparecer las iniciales, con un incremento en sus salarios vía el aumento de la productividad. Sin embargo, en su análisis de los

¹¹² Citado por Casas, Ángel (2005). Op. cit., p. 48.

problemas que aquejan a las economías latinoamericanas, el autor empezó a crear un pensamiento propio a partir de las realidades de la región. Entre los principales problemas podemos enunciar: a falta del progreso técnico endógeno, éste es propagado desde los países centrales, con resultados disparejos por las diferencias en las capas existentes, generándose una “heterogeneidad estructural”, que deja fuera a buena parte de la población activa; los conocimientos y su aplicación (“densidad tecnológica”) en los procesos productivos con mayor progreso técnico son muy inferiores en los países periféricos; existe un elevado crecimiento poblacional y buena parte de la fuerza de trabajo está ocupada en actividades de escasa productividad; los bajos niveles de ahorro de las naciones latinoamericanas es una barrera en la creación y uso de nuevas tecnologías, además ese ahorro, en muchos casos se utiliza por parte de sectores de altos ingresos para imitar el consumo de países centrales.¹¹³

Al seguir con las particularidades en el devenir de los países latinoamericanos, Prebisch demostró que, históricamente, en el sistema capitalista mundial las relaciones económicas entre países no habían sido igualitarias, sino que existía una clara dicotomía entre las naciones desarrolladas y subdesarrolladas, a partir de la cual creó la categoría “centro-periferia”. En ésta los países centrales, productores de bienes manufacturados, eran los mayores beneficiarios del progreso técnico, pues el precio de los productos que exportaban, en vez de disminuir gracias al incremento de la productividad, como señalaban los neoclásicos, habían ido aumentando en los mercados internacionales. Por otro lado, en la periferia, dicho progreso se aplicaba para los bienes primarios que se dirigían al sector externo, con lo que se incrementaba las diferencias estructurales en la productividad de los distintos sectores de la economía; a diferencia de los países centrales, el incremento en la productividad del sector primario no aumentaba los precios en los mercados mundiales, debido a los excedentes de mano de obra, la falta de organizaciones laborales para exigir sus derechos, así

¹¹³ Estay, Jaime (1990). *La concepción general y los análisis de la deuda externa de Raúl Prebisch*. Edit. Siglo XXI, México, pp. 17-23.

como la ausencia de industria propia que suministrara del progreso técnico a los distintos sectores productivos.¹¹⁴

Aunado a lo anterior, los precios de las materias primas en el mercado internacional tendían a disminuir debido a la baja elasticidad ingreso de estos productos, y los de los industriales tienden a incrementarse por su alta elasticidad ingreso; en otras palabras, a mayor ingreso de la población, que sobrepase un nivel mínimo, ésta tiende a consumir menos productos primarios, principalmente alimentos, en cambio la demanda de productos industriales, bienes de uso final, se incrementa. Si a esto también le sumamos que la técnica productiva, en manos de países centrales, lleva a una producción más eficiente de estos productos con menores costos, al igual que, en algunos casos, su sustitución por mercancías sintéticas,¹¹⁵ podemos entender la pérdida constante de ingresos de los países periféricos, que cada vez debían incrementar sus exportaciones, o buscar formas alternativas de ingreso, para adquirir bienes industriales. Este fenómeno es lo que llamó Prebisch el deterioro de los “términos de intercambio” que había que revertir si se deseaba alcanzar el desarrollo económico.

Para la CEPAL estaba claro que el mercado no iba a resolver los problemas de los países periféricos, ni tampoco ese mecanismo igualaría el desarrollo entre países, como sostenía la teoría clásica. Lo que sí sucedería, de no cambiar el rumbo, sería el incremento del desequilibrio externo por su carácter estructural, donde los frutos del progreso técnico seguirían concentrándose en los países centrales. Para romper esto, el organismo dependiente de la ONU recomendó a los países más grandes de la región (México, Brasil y Argentina) trascender los procesos de industrialización autárquica que habían comenzado décadas atrás, y al resto de los países comenzar con dicho proceso a través de la estrategia de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), la cual debería ser promovida y apoyada por los respectivos Estados. De esta forma, se

¹¹⁴ Briceño, José (2012a). “Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano”, en Briceño, José; Andrés Rivarola y Ángel Casas (eds.). *Integración latinoamericana y caribeña*. Fondo de Cultura Económica, Madrid, p. 39.

¹¹⁵ Estay, Jaime (1990). Op. cit., pp. 31-33.

incrementaría la productividad de la fuerza de trabajo, insertándose en capas de progreso técnico mayores. La ISI ayudaría, asimismo, a romper el desequilibrio externo al reducir las importaciones en relación con las capacidades de exportación y cambiaría su composición por bienes de capital. Este proceso finalmente debería promover las exportaciones de bienes manufacturados para reducir la dependencia con el exterior y aprovechar de esa forma los frutos del progreso técnico.

Como List promovió en la primera parte del siglo XIX la protección arancelaria para poder crear industrias en Alemania que compitieran con las inglesas, así Prebisch, al no aceptar el concepto de “reciprocidad” de la teoría clásica del comercio internacional y desechar cualquier determinismo geográfico, incluyó en su propuesta la protección aduanal ante la productividad inferior de las incipientes industrias de los países periféricos frente a las de los centrales, que contaban con mayor nivel tecnológico y capacitación de la fuerza de trabajo, al igual que de inversión de capital. Esta protección también ayudaría a romper con la reducción salarial, sobre todo en la producción de materias primas, y al contrario, elevaría los salarios con el incremento de la productividad, reteniéndose al interior de los países periféricos los excedentes del progreso técnico.¹¹⁶

Los resultados del modelo de ISI comenzaron a mostrar signos de estancamiento en la década de los cincuenta cuando cambiaron las condiciones del sistema-mundo de la postguerra. Ante esto Prebisch y su equipo en la CEPAL, analizando lo que a su juicio no permitía avanzar en el proceso de industrialización,¹¹⁷ hicieron una nueva recomendación a los gobiernos de la región: crear un mercado común para revitalizar el proceso y avanzar hacia las siguientes etapas de la industrialización.

¹¹⁶ Idem, pp. 53-55.

¹¹⁷ La ISI no había cambiado la composición de las exportaciones, pues continuaban las de productos primarios; la industrialización se desarrollaba dentro de las fronteras nacionales, lo que restringía el avance hacia otras etapas del proceso; y el poco avance tecnológico, junto con la restricción de los mercados, hacía necesaria una alta protección arancelaria para proteger la industria local que mostraba bajos niveles de productividad. Guerra-Borges (1997). Op. Cit., p. 137.

Para 1959, la CEPAL dio a conocer un documento titulado “El Mercado Común Latinoamericano”, en el que se plantea la necesidad de la integración económica de los países de la región para alcanzar, por etapas, el objetivo final, donde circularan libremente tanto bienes y servicios, como hombres y capitales. “En realidad, el mercado común responde al empeño de crear un nuevo módulo para un intercambio latinoamericano adecuado a dos grandes exigencias: La industrialización y atenuar la vulnerabilidad exterior de estos países”.¹¹⁸ En la idea de la CEPAL, la integración ayudaría al proceso de industrialización ofreciendo, por un lado, un incremento importante en el mercado interno, lo que permitiría aumentar y diversificar las exportaciones, recuperándose así el crecimiento económico; por otro lado, también se pretendía aprovechar la especialización que cada país pudiera ofrecer a la región según sus recursos naturales y humanos, para complementar las economías y desarrollar bienes industriales que se importaran dentro de la región, dejándose de comprar a los países centrales. La idea de disminuir la vulnerabilidad del exterior respondía al problema de la escasez de divisas y dependencia tecnológica. Con el mercado común se pensaba fortalecer la capacidad instalada industrial para elevar la productividad y avanzar a otras etapas del proceso, donde se pudiera exportar manufacturas al mercado externo, con lo que se incrementaría su capacidad de compra, al tiempo que atraería capital extranjero, el cual debería canalizarse a la producción de bienes de capital. Asimismo, la integración propuesta pretendía fortalecer la capacidad de negociación de los países latinoamericanos frente a la fuerza de los países centrales, quienes habían manipulado y explotado por décadas sus productos en el exterior; con lo que se podría replantear las relaciones con estos países y abrir sus mercados a los productos de la periferia, al igual que lograr condiciones menos onerosas en el financiamiento externo.¹¹⁹

Como podemos observar la teoría de la Escuela Estructuralista del Desarrollo de la CEPAL rompió con la primacía del pensamiento clásico sobre los beneficios del

¹¹⁸ Prebisch, Raúl (1982). “El Mercado Común Latinoamericano”, en Gurrieri, Adolfo (selección). *La obra de Prebisch en la CEPAL*, FCE, México, D.F., p. 468.

¹¹⁹ Tavares, María da Conceição y Gerson Gomes (1998). “La CEPAL y la integración económica en América Latina”. *Revista de la CEPAL*. Número extraordinario, octubre, Santiago de Chile, p. 215.

comercio internacional, lo que abrió la posibilidad de pensar los procesos de regionalización económica desde otra perspectiva; sin embargo, todos sus planteamientos se elaboraron dentro del esquema general de las teorías del desarrollo, donde se partía de un dualismo estructural para transitar por etapas por un camino largo en el que se podía pasar de una sociedad atrasada a una moderna e industrial. Esta característica sería una de las marcas del Regionalismo Cepalino Clásico.

2.2.3. Teorías de las relaciones entre los Estados-nación.

La ciencia económica no podía responder a las distintas motivaciones que tenían los países en la década de la postguerra para iniciar procesos de regionalización. Estos procesos eran algo más que eliminar aranceles e ir avanzando en las etapas de la integración económica; pues podían generar cambios en las estructuras de funcionamiento del Estado, en las relaciones entre los actores políticos, así como en las formas de interactuar con otros países. De esta forma, las Relaciones Internacionales tuvieron una gran participación en la construcción de teorías y categorías para entender los procesos que se gestaban, principalmente en Europa, durante el Viejo Regionalismo, más allá de la visión económica.

En esta disciplina de estudio, la discusión se centró en la actuación y derrotero del Estado-nación dentro de los procesos de regionalización. El debate, a grandes rasgos, se puede resumir entre aquellas posturas que ven al Estado-nación como un actor principal que va a aprovechar la integración para sus propios fines y que saldrá más fortalecido de la misma (“intergubernamentalistas” y “neorrealistas”); del otro lado, están quienes observan que en ese devenir el Estado-nación irá cediendo algunos de sus intereses en el ámbito de la soberanía hasta crearse un ente supranacional que vele por el bienestar de la región (“federalistas” y “neofuncionalistas”). En el trasfondo de estas diferentes visiones, en concordancia con el contexto del sistema-mundo, estaba la discusión alrededor de la soberanía

de los Estados-nación dentro del regionalismo europeo, así como la forma de resolución de conflictos entre países.¹²⁰

Estas escuelas han pasado por momentos de altibajos según se ha ido desarrollando el proceso de integración europea. Sin embargo, una de las más sobresalientes e influyentes durante el Viejo Regionalismo europeo fue la de los “neofuncionalistas”. La cual nos ayuda a comprender una de las características más importantes de los procesos de regionalización de aquella época, tanto en Europa como en algunos procesos de América Latina: la idea de construir instituciones supranacionales para alcanzar estadios superiores de integración.

Los autores más reconocidos de esta corriente, Ernst Haas y Phillippe Schmitter, parten de la idea de que integración económica y unión política son un proceso continuo; en donde los actores políticos, cuando empiezan a surgir dificultades no previstas al inicio del proceso, deciden ampliarlo para cumplir con los objetivos a través de delegar una mayor autonomía a la unión por encima de los intereses estatales.¹²¹ A su vez, para resolver problemas comunes de la región y lograr una integración más profunda y sólida es necesario la creación de instituciones supranacionales, las que empiezan a actuar en temas técnicos y poco controversiales (la llamada “baja política”), pero gracias al proceso gradual de una mayor interdependencia sectorial y de compromisos más profundos, llevaría a los actores políticos y las instituciones, a resolver problemas de la “alta política”, donde los Estados van cediendo su soberanía para construir una comunidad supranacional. A este proceso dinámico e irreversible, según los neofuncionalistas, se le conoció como *spillover effect* o efecto de contagio o multiplicador.¹²² La definición de Haas sobre integración regional permite aclarar mejor la idea: “el proceso por el cual los actores políticos de distintos marcos nacionales son persuadidos para cambiar sus lealtades, expectativas y actividades

¹²⁰ Briceño, José (2003). Op. cit., pp. 173 y 174.

¹²¹ Idem, pp. 174 y 175.

¹²² Casas, Ángel (2003a). Op. cit., p. 45.

políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o demandan jurisdicción sobre los Estados nacionales preexistentes.”¹²³

Esta corriente teórica perdió fuerza a finales de los sesenta (así como la “federalista” que proponía la creación de una federación europea, tipo los Estados Unidos de América) cuando en 1965, ante el posible incremento del poder de las instituciones comunitarias europeas, Francia rechazó este avance para volverle a dar su lugar a los Estados-nación con la idea de “Europa de los Estados” de Charles de Gaulle. Más adelante, en la década de los ochenta, cuando se le volvió a dar fuerza a la supranacionalidad de las instituciones, el Neofuncionalismo resurgió ya revisado como teoría explicativa.¹²⁴

A pesar de la debilidad que por momentos presentó el Neofuncionalismo con respecto a sus referentes empíricos, no se puede soslayar su importancia dentro del Viejo Regionalismo para entender el ideal, muchas veces vuelto objetivo, de construir instituciones supranacionales para avanzar en nuevos estadios de integración, en donde los estados miembros vayan cediendo su soberanía hacia un nuevo tipo de relación comunitaria. Idea que ha persistido por momentos no sólo en Europa, sino también en varios de los modelos regionales latinoamericanos, incluyendo a la Comunidad Andina.

2.2.4. Características generales del Viejo Regionalismo:¹²⁵

- a) Se sustentó a partir de la idea neoclásica del “segundo óptimo” en la creación de uniones aduaneras para el bienestar económico, por atrás del “primer óptimo”, el libre comercio mundial.

¹²³ Citado por Hurrell Andrew (1995). Op. cit., p. 60.

¹²⁴ Briceño, José (2003). Op. cit., pp. 189-191 y 216-223.

¹²⁵ Estas características, junto con las del Regionalismo Cepalino Clásico, están construidas a partir de dos textos: Gambrill, Monica y Gustavo Acua (2006). “Teorías para analizar los procesos de integración en el continente americano”, en Gambrill, Monica y Pablo Ruiz. *Procesos de integración en las Américas*. CISAN-UNAM, México, pp. 25-28; Gutiérrez, Alejandro (2012), “América Latina: Evolución en el pensamiento y en las estrategias de integración”, en Briceño, Jose y otros (eds.). *Integración latinoamericana y caribeña*, FCE, España, pp. 236 y 237.

- b) Como objetivo final se persigue la integración, lineal y por etapas, de las economías entre los países miembros. Esto le daba un carácter “economicista” al proceso.
- c) Se crean instituciones permanentes, con una red burocrática amplia y compleja. A algunas instituciones se le concedía un carácter supranacional, pensando en esa integración futura.
- d) La cercanía geográfica es un factor determinante para iniciar y realizar acuerdos de integración.
- e) Los países que pretenden integrarse cuentan con estructuras económicas y sociales similares.
- f) El proceso es creado y alentado “desde arriba”. Las altas burocracias y algunas instituciones internacionales son los actores principales, mientras que existe un pobre vínculo con la sociedad civil.
- g) El Viejo Regionalismo se enmarca en las políticas de desarrollo “hacia adentro”, con una fuerte participación del Estado en la economía y un alto nivel de proteccionismo comercial.
- h) En el sistema-mundo este regionalismo se desarrolló durante la Guerra Fría entre la Unión Soviética y EU; este último apoyó el multilateralismo comercial a través del GATT por encima de los procesos de integración económica.

2.2.5. Características del Regionalismo Cepalino Clásico:

El proyecto de la CEPAL para la integración económica en América Latina, en general, se enmarca dentro de las características del Viejo Regionalismo, sin embargo, al desarrollar una propuesta propia para la realidad de la región se pueden encontrar elementos particulares que los caracterizan:

- a) Creado dentro de las teorías del desarrollo, la integración cepalina se concibió para apoyar la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones para crear economías de escala, aprovechar mercados regionales y complementar economías.

- b) Con modelo de desarrollo basado en el mercado interno, en la estrategia no se enfatizó el incentivo a las exportaciones.
- c) Se promovió principalmente la liberación del comercio de bienes, dejando de lado otros rubros como los servicios o las compras gubernamentales.
- d) Se limitó la participación de la inversión extranjera en ciertos sectores, excepto en la creación de bienes de capital.
- e) Creación de mecanismos para compensar diferencias de desarrollo entre los países más pobres de la región.
- f) En términos institucionales, en algunos casos, se intentaron copiar modelos de la Comunidad Económica Europea sin los resultados deseados.
- g) Esta propuesta se dio en un contexto de una pobre interdependencia entre los países de la región, con inestabilidad política al interior de muchas de las naciones participantes.

2.3. El Nuevo Regionalismo: rumbo al libre comercio mundial.

Entender la iniciativa de los países centrales por lanzar un nuevo tipo de regionalismo, no sólo es comprender el contexto histórico de la declinación relativa de la hegemonía estadounidense a partir de los setenta y las transformaciones que empujaron en el sistema-mundo para recuperar la tasa de ganancia, sino también es importante comprender justamente las raíces del liberalismo económico del siglo XIX y cómo fueron retomadas en el siguiente siglo para crear un proyecto a largo plazo de sociedad de mercado, lo cual, incluía, por supuesto, las relaciones económicas entre las distintas naciones y sus proyectos de regionalización.

A mediados del siglo XIX, en plena Revolución Industrial en la Inglaterra victoriana, el Estado buscó transformar la faz de la sociedad a través de una serie de leyes que quitaran las trabas sociales y políticas a los mercados para “autorregularse” y así regir la vida de la mayoría de la población sin tomar en

cuenta el desastre social e histórico que esto traería consigo.¹²⁶ Es decir, si durante siglos los mercados económicos había sido una parte de la sociedad y se regulaban y limitaban por la por la necesidad de mantener cierta cohesión social, así como el funcionamiento de la relaciones sociales, en esa época se pretendió construir una “sociedad de mercado”. En palabras de Polanyi, este “... control del sistema económico por el mercado es de enorme importancia para toda la organización de la sociedad: significa ni más ni menos que el regir a toda la sociedad como un anexo del mercado. En lugar de estar encajada la economía en las relaciones sociales, las relaciones sociales están encajadas dentro del sistema económico.”¹²⁷

Los dos principales autores que retomaron en el siglo XX los postulados económicos liberales del siglo anterior fueron Hayek y Friedman. Con sus ideas se constituyó el Neoliberalismo y fueron la base de la creación de políticas económicas concretas. El primero, perteneciente a la Escuela de Viena y fundador del Liberalismo Radical, comenzó sus críticas a la intervención del Estado en la economía y la planificación de la misma, poniendo como ejemplo las políticas de la Unión Soviética como destructoras de la libertad que llevarían al Totalitarismo, para más adelante enfocar sus baterías contra Keynes y su teoría de estímulo a la demanda por medio de la injerencia estatal. Hayek creía que las relaciones mercantiles son la base de la sociedad misma. Para él, el mercado autorregulado, asignador de precios y recursos, era una expresión natural y espontánea de la actividad humana. La obligación del Estado sería preservar el orden de las relaciones mercantiles y vigilar el respeto a la libertad económica de los individuos y las empresas. En las pocas excepciones que plantea Hayek a este principio es cuando determinados grupos no han podido beneficiarse del mercado y el Estado debe proveerles ciertos servicios colectivos e ingresos mínimos. En esta consideración están basadas las políticas “focalizadas” hacia la población más marginada en el Neoliberalismo. Otras políticas económicas basadas en las ideas

¹²⁶ Karl Polanyi, en su célebre libro “La gran Transformación”, defiende la tesis de que los orígenes de las guerras mundiales “... se hallaba en el esfuerzo utópico del liberalismo económico por establecer un sistema de mercado autorregulador.” Polanyi, Karl (2004). *La gran transformación*. Juan Pablos, México, pp. 53 y 54.

¹²⁷ Idem., p. 90.

de Hayek: incentivar a los mercados a través de la desregulación de los precios y la apertura de los mercados de capitales y bienes internacionales.¹²⁸

El segundo autor, Milton Friedman, creador de la Escuela Monetarista y profesor de los llamados “Chicago Boys”, defendió la tesis de que la libertad económica de los individuos estaba por encima de la intervención del Estado; a esto le agregó la libertad política como consecuencias de la libre competencia en el capitalismo (libre mercado y democracia representativa). Por ello, el Estado tan sólo debe proveer las condiciones para que ambas libertades puedan ser ejercidas por los individuos. Una de las aportaciones principales de Friedman fue que la inflación se explica por la mala administración del Estado al incrementar la masa monetaria para financiar su excesivo gasto. Él proponía disminuir el gasto público y controlar el volumen de dinero en la economía a través de una autoridad monetaria separada del gobierno, creándose así la lógica de la “autonomía” del Banco Central. Este autor también puso la base para acabar con los sindicatos a través de su categoría de “tasa natural de desempleo”, donde cierto nivel de desempleo, fijado por el mercado, es compatible con el crecimiento económico; por lo que el Estado no debería apoyar a los sindicatos que tienden a fijar niveles de empleo y alzas salariales en detrimento de las empresas.¹²⁹

A partir de estas ideas, en diferentes etapas, se ha implementado en el sistema-mundo el neoliberalismo, donde la lógica del mercado y la ganancia está por encima de las relaciones sociales tanto en los países como en la construcción de las regiones. Esta imposición que apuntaba a la recuperación e incremento de la tasa de ganancia del capital trasnacional, como vimos en el capítulo anterior, fue liderada por el gobierno estadounidense, pero le creó una dinámica de competencia con otros países centrales, principalmente de empresas alemanas y japonesas, por los mercados de la economía-mundo capitalista. De esta forma, a mediados de los ochenta se puede observar un renacer de la integración europea, la profundización de vínculos regionales en Asia oriental y una nueva apuesta de

¹²⁸ Soria, Victor (1999). “La política económica y la explosión de la pobreza en América Latina”, en Salama, Pierre. *Riqueza y pobreza en América Latina*. FCE y Universidad de Guadalajara, México, pp. 252-254.

¹²⁹ Idem, pp. 252-254.

los Estados Unidos por el bilateralismo con las firmas de tratados comerciales con Israel y Canadá; al tiempo que continuaba empujando el multilateralismo a través del GATT con la Ronda Uruguay.¹³⁰ Ésta mostraba un fuerte estancamiento que generaban dudas sobre el futuro del multilateralismo comercial y abría cauces a la creación de un nuevo tipo de regionalismo.

2.3.1. Modelos teóricos para el Nuevo Regionalismo.

A principios de la década de los ochenta, los economistas canadienses Ronald Wonnacott y Paul Wonnacott retomaron los viejos cuestionamientos del por qué no se optaba por el libre comercio, como el “primer óptimo” para generar bienestar, por encima de acuerdos de integración. El factor que encontraron para poder dar una respuesta más satisfactoria era que en el mundo real las barreras arancelarias y no arancelarias son una constante en el comercio internacional; entonces, si un país decide unilateralmente realizar una apertura de sus fronteras, esto no le garantiza el libre acceso a los demás mercados y, por lo tanto, no podrá esperar los beneficios que otorga el libre comercio. Es así, que la creación de acuerdos comerciales es el único camino que le queda a un país para encontrar reciprocidad a la liberalización de sus aranceles, así como encontrar los beneficios de libre comercio dentro de la zona integrada. En este tenor se puede explicar la tendencia de los países a buscar acuerdos regionales económicos, una estrategia activa mucho más positiva, por encima de la apertura unilateral que no garantiza la reciprocidad. Esta idea, que puede parecer a simple vista sencilla y lógica, cambió la forma de ver los beneficios del libre comercio, pues antes la teoría de la uniones aduaneras estaba pensada en término del país importador y las ventajas que le otorgaba el libre comercio, pero los Wonnacott ponen el énfasis en las ventajas del país exportador en un mundo de aranceles, donde al recibir una preferencia comercial se tiene un acceso preferente al mercado y con ello una delantera sobre los posibles competidores.¹³¹

¹³⁰ Wiatt-Walter (1995). “Regionalism and world economic order”, in Fawcett, Louise and Andrew Hurrell (eds). *Regionalism in World Politics*, Oxford University Press, Great Britain, pp. 84-92.

¹³¹ Porta, Fernando; Patricia Gutti y Ramiro Bertoni (2012). Op. cit., pp. 63-65.

Esta nueva forma de ver las relaciones comerciales entre países, sirvió como un puente para entender las tendencias contradictorias que se originaban por esos años: por un lado, la apertura unilateral de los países periféricos que, al mismo tiempo se unían al GATT para recibir ciertas preferencias comerciales; y, por otro, lado, la creación de un mayor número de acuerdos comerciales que les garantizaba a los países miembros, la reciprocidad no encontrada en el multilateralismo. Ahora la tendencia, dentro de la lógica del neoliberalismo internacional, era la búsqueda de mercados hacia afuera ya fuera en forma regional o multilateral, es decir, la exportación de mercancías hacia mercados donde se recibieran preferencias arancelarias, como forma de buscar el bienestar económico. Esta lógica marcaría al llamado Nuevo Regionalismo, donde la aparente contradicción entre el multilateralismo y el regionalismo generaría un sinnúmero de debates y teorías para explicar, primero, la regionalización de la economía-mundo dentro de la lógica de la expansión del capital y, segundo, los mecanismos para resolver esos caminos que parecían tan divergentes entre el libre comercio y la restricción comercial creada en los acuerdos regionales. En este apartado haremos mención de algunos modelos interpretativos, de los varios que existen,¹³² que nos permitan entender este fenómeno y, más adelante, caracterizar mejor a nuestro objeto de estudio.

La tendencia a la formación de los tres grandes bloques económicos, la Tríada, en el norte de América, Europa Occidental y la región asiática del pacífico, llevó al economista estadounidense Paul Krugman a presentar un primer modelo, a principios de los noventa, en donde las variables geográficas eran las que jugaban un rol principal. Él concluyó que los bloques tienden a reducir su número y los que quedan aumentan su tamaño y capacidad económica. Años después, al revisar su

¹³² Entre la bibliografía que presenta las distintas visiones teóricas y modelos que explican al nuevo regionalismo se puede consultar: Bhagwati, Jagdish, Pravin Krishna and Arvind Panagariya (eds.) (1999). *Trading Blocs: Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements*. MIT Press, Cambridge, United States; Hettne, Björn, Andrés Inotai and Osvaldo Sunkel (eds.) (1999). *Globalism and the New Regionalism*. Macmillan Press, London, vol. 1.; Mansfield, Edward and Helen Milner (eds.) (1997). *The political economy of regionalism*. Columbia University Press, New York; Frankel, Jeffrey (1997). *Regional Trading Blocs*. Institute for International Economics, Washington; Gambrell, Mónica y Gustavo Acua (2006). Op. cit., pp. 13-47; Porta, Fernando; Patricia Gutti y Ramiro Bertoni (2012). Op. cit., pp. 113-147.

modelo señaló que la mayoría del comercio se realizará entre los propios bloques continentales. Aquí, el óptimo de liberación es que quede un bloque por cada continente, debido a la protección geográfica natural, es decir, se darían “bloques naturales” entre las tres principales regiones.¹³³

En otro ensayo, Krugman se centra más en la respuesta de qué le da origen a la formación de los bloques regionales y desestima la pregunta inicial si éstos son compatibles o no con el multilateralismo y cuál es su tendencia. Entre las razones que encuentra para explicar el mayor número de bloques son: el sistema multilateral de negociaciones comerciales se ha vuelto poco práctico por el número creciente de socios en el GATT, la incompatibilidad institucional entre los mayores países, principalmente con Japón, y la decreciente hegemonía económica de Estados Unidos, la cual ha hecho que ese país, principal fomentador del multilateralismo comercial, pierda liderazgo en el terreno. Por lo que el regionalismo, con un menor número de miembros y cercanía geográfica, ofrece mayores oportunidades para negociar acuerdos comerciales, que el multilateralismo del GATT-OMC.¹³⁴

Tiempo después Richard Baldwin cuestionaría las causas expuestas por Krugman. Sus argumentos dan una mayor luz para entender la iniciativa de los países periféricos y semiperiféricos para firmar acuerdos comerciales con países centrales: los famosos acuerdos norte-sur que fueron una de las características sobresalientes de este periodo de regionalización. La idea de Baldwin es que, a partir de la década de los ochenta con la formación de la Triada, *shocks* económicos internacionales y la perspectiva del fortalecimiento de éstas regiones (donde se comercia alrededor del 80% de las transacciones del mundo), el resto de los países, principalmente periféricos, al analizar los “costos de exclusión” para sus propias economías al no pertenecer a esas regiones, iniciaron o retomaron procesos de regionalización con sus vecinos e intentaron formar parte de los acuerdos con los países centrales. A esto Baldwin le llamó “efecto dominó”,

¹³³ Porta, Fernando; Patricia Gutti y Ramiro Bertoni (2012). Op, cit., pp. 121 y 122.

¹³⁴ Krugman, Paul (1999). “Regionalism versus multilateralism: Analytical Notes”, en Bhagwati, Jagdish, Pravin Krishna and Arvind Panagariya (eds.), Op. cit., pp. 398 and 399.

haciendo una analogía de cuando se paran las fichas de dominó una atrás de otra y se deja caer la primera sobre la segunda, todas las fichas irán cayendo poco a poco. Los “costos de exclusión” sirven aquí como un disparador del “efecto dominó” y evitar así las consecuencias de sufrir un tratamiento económico discriminatorio, donde aquellos países que no sean miembros de los acuerdos regionales les afectaría el desvío de comercio y de inversiones por las preferencias otorgadas entre miembros de un acuerdo; y en la medida que más países se unieran a estos procesos de regionalización (incremento de la Unión Europea o la posible creación en esa época del ALCA), irían quedando en una situación de cierto aislamiento con las consecuencias dichas.¹³⁵ Una idea similar presentó Sthepan Haggard, al señalar que “los países pequeños serían “empujados” a cooperar bajo los términos establecidos por los Estados más fuertes, ya que las opciones de no cooperación representarían costos más altos.”¹³⁶

Una de las características sobre salientes del nuevo regionalismo es la diversidad de acuerdos que surgieron en esa época, los cuales podían tener diferentes alcances de integración, de número de miembros, de reglas comerciales, de instituciones, etcétera. Los países de una región podían pertenecer, por ejemplo, a un acuerdo macro y tener varios de tipo bilateral con otras naciones. Las combinaciones y posibilidades podían ser múltiples. A este fenómeno, en el que podían surgir problemas al momento de gestionar preferencias, reglas de origen o normas jurídicas entre los países, Jagdish Bhagwati, un economista defensor del multilateralismo y la globalización neoliberal, le llamó *spaghetti bowl*.¹³⁷

En este fenómeno de “membresía múltiples”, Wonnacott, encontró una posible tendencia jerárquica en la relación entre países, la cual se conoce como *modelo de ejes y rayos*. La idea consiste en que en una región un determinado país puede

¹³⁵ Baldwin, Richard (1999). “A Domino Theory of Regionalism”, in Bhagwati, Jagdish, Pravin Krishna and Arvind Panagariya (eds.), Op. cit., pp. 479-500; Porta, Fernando, Patricia Gutti y Ramiro Bertoni (2012). Op. cit., pp. 128-131.

¹³⁶ Gambrill, Mónica y Gustavo Acua (2006). Op. cit., p. 21.

¹³⁷ Bhagwati, Jagdish and Arvind Panagariya (1999). “Preferential Trading Area and Multilateralis”, in Bhagwati, Jagdish, Pravin Krishna and Arvind Panagariya (eds.), Op. cit., pp. 77 and 78.

funcionar como eje de los demás países que serían los rayos. El “eje” tendría acuerdos comerciales bilaterales con los “rayos”, pero estos últimos en conjunto no tendrían esas preferencias comerciales entre ellos. En este caso el país eje sería el que articula los acuerdos en la región y quien recibiría las mayores ganancias, pues al no poder los países rayos acceder a sus respectivos mercados en forma preferencial, el “eje” se llevaría los beneficios de la desviación de comercio e inversiones.¹³⁸ El convertirse en país eje o en uno rayo depende de la posición en la que se ubique dentro de determinada región o acuerdo comercial, pues si, por ejemplo, Estados Unidos busca fungir como “eje” en América a través de sus acuerdos bilaterales de libre comercio, Brasil podría ser el “eje” en Sudamérica.

2.3.2. El Regionalismo Abierto en América Latina.

En la segunda década de los ochenta y en los noventa, América Latina fue una de las regiones de la economía-mundo capitalista donde se manifestaron más claramente las políticas económicas neoliberales. En este sentido, si el Nuevo Regionalismo en los países centrales había surgido, entre otras cosas, como una respuesta al incremento de la competencia intracapitalista, en Latinoamérica fue implementado inicialmente por los Programas de Ajuste Estructural (PAE) del Banco Mundial, después de la crisis de la deuda de 1982. Como parte de estos programas, la mayoría de los países de la región se habían afiliado al GATT y habían comenzado procesos de apertura arancelaria unilateral.

Fue así como se rompió con uno de los pilares del Regionalismo Cepalino Clásico, caracterizado por tener altos niveles de protección arancelaria y una economía dirigida hacia el mercado interno, y se buscó una nueva forma de asociación entre los países, en la que resaltaba la importancia de abrir las economías a las importaciones y a la inversión extranjera para propiciar un cambio estructural, donde la libre competencia y la eficiencia económica fueran el pilar para conquistar mercados en el exterior a costa de altos perjuicios sociales. De esta forma se renovaban los antiguos acuerdos de integración y surgían nuevas formas

¹³⁸ Porta, Fernando, Patricia Gutti y Ramiro Bertoni (2012). Op. cit., pp. 142-147.

de asociación, pero ahora desde un modelo “hacia afuera”, con los principios del neoliberalismo económico como sustento para alcanzar los objetivos de regionalización; pero teniendo cuidado de no detener el avance del multilateralismo. En otras palabras, la nueva etapa de regionalización que se experimentaba en el mundo se abría dentro de la globalización neoliberal, en la que América Latina seguiría los preceptos del libre mercado como principal asignador de recursos por encima de la rectoría del Estado e intentando subordinar las relaciones sociales al mercado mismo.

La CEPAL, adaptándose a la coyuntura internacional, utilizó el concepto de “regionalismo abierto” para explicar y describir la renovación y creación de nuevo acuerdos regionales en América Latina. Este concepto lo retomó del que se había utilizado para describir el proceso de regionalización entre algunos países del sudeste asiático, quienes no tenían planes formales de construir bloques cerrados de integración como zonas de libre comercio o uniones aduaneras, pero llevaban años, liderados por Japón, generando entre empresas una interacción y cooperación en áreas selectivas, como en el sistema financiero (flexible y funcional), que les permitía realizar inversiones en las fronteras y en transferencias tecnológicas para conquistar los mercados externos.¹³⁹

En 1994, la CEPAL publicó su famoso documento en el que trata el tema, llamado *El Regionalismo Abierto en América Latina y el Caribe. La Integración Económica al Servicio de la Transformación Productiva con Equidad*, en donde expone los beneficios que traerá consigo los nuevos acuerdos regionales, siempre y cuando no sean un obstáculo para continuar con la tendencia hacia el libre comercio mundial a través del multilateralismo promovido por el GATT-OMC. De esta forma, el organismo de la ONU respondía al debate teórico que se había producido en aquella época cuando, como ya se comentó, los analistas se preguntaban si el Nuevo Regionalismo llevaría a bloques cerrados o abiertos y cuáles serían las consecuencias. Para la CEPAL, la respuesta estaba en el Regionalismo Abierto,

¹³⁹ Odén, Bertil (1999). “New Regionalism in Southern Africa: Part of or Alternative to the Globalization of The World Economy”, in Hettne, Björn, Andrés Inotai and Osvaldo Sunkel (eds.). *Globalism and the New Regionalism*. Macmillan Press, London, vol. 1, pp. 158-162.

que conceptualizaba como un puente o un paso intermedio entre los acuerdos regionales y la apertura hacia la economía mundial. En sus propias palabras: “se denomina regionalismo abierto al proceso que surge de conciliar la interdependencia nacida de los acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general”.¹⁴⁰

Como vimos el documento que se menciona en el párrafo anterior, a la idea del Regionalismo Abierto, la CEPAL la intentó conciliar con el de “Transformación productiva con equidad”; esta última categoría fue acuñada durante la segunda parte de la década de los ochenta por la corriente *Neoestructuralista*. En términos generales, esta escuela retoma la idea del desarrollo endógeno, al fomentar una industrialización selectiva (metalmecánica, eléctrica, química básica, entre otras) a través de una política arancelaria programada y discriminada para crear “núcleos endógenos” básicos que aprovechen y articulen los recursos naturales para generar y difundir progresos técnicos, así como mejoras tecnológicas. Esto incrementaría la productividad, tanto humana como industrial, para alcanzar altos estándares de competitividad y, en un segundo momento, crearía industrias potencialmente exportadoras para aprovechar los mercados internacionales.¹⁴¹ “En este marco teórico, la integración serviría para fortalecer el proceso de incorporación y difusión del progreso técnico; al permitir la ampliación de los mercados y favorecer las vinculaciones entre empresas, sectores e instituciones a nivel subregional y regional...”¹⁴²

Las posturas neoestructuralistas y neoliberales no pudieron ser empatadas, más allá del documento mencionado, por la propuesta de la CEPAL, ya que ambas partían de principios totalmente divergentes; por ejemplo, la primera, ante su propuesta de industrialización, veía a la apertura comercial indiscriminada como

¹⁴⁰ CEPAL (1994a). “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La transformación productiva con equidad”, en *Notas sobre la economía y el desarrollo*, CEPAL-ONU, núm. 555, marzo, Santiago de Chile, p. 13.

¹⁴¹ Briceño, José y Raquel Álvarez de Flores (2006). “Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica”. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*. Vol. 1, núm. 1, Caracas, enero-junio, pp. 73-76

¹⁴² Briceño, José (2012a). Op., cit., p. 49.

causa de la ineficiencia y la segunda, la neoliberal, pensando más en las “ventajas comparativas”, sean industriales o no, la veía como el camino para acelerar el proceso de generar eficiencia y calidad en las mercancías que vayan a conquistar mercados extranjeros. Además, en esa época, los países latinoamericanos y muchos analistas estaban totalmente inmersos en la lógica de la desregulación de las economías, para dejarle mayor campo de acción al mercado como “asignador” de recursos, por lo que la “Transformación productiva con equidad” fue soslayada y se puso el énfasis en el “regionalismo abierto”, como “segundo óptimo”, con una clara tendencia aperturista hacia el resto del mundo, donde la creación del comercio fuera mayor que la desviación, en los términos clásicos propuestos por Viner.

2.3.3. El Neoliberalismo en las Relaciones Internacionales.

Las ideas neoliberales no sólo se quedaron en el ámbito económico durante la década de los ochenta y noventa, sino que influyeron en otras disciplinas sociales, incluyendo, por supuesto, a las Relaciones Internacionales. El Neoliberalismo en esta área, que más adelante se expresaría en corrientes como el *Institucionalismo Neoliberal* o *Liberalismo Intergubernamental*, tomó algunos supuestos de la escuela *Realista* de finales de la Segunda Guerra Mundial, tales como que el sistema internacional es anárquico, pues no existe una autoridad superior jerárquica, y que los Estados son actores racionales y egoístas que buscan maximizar su poder; sin embargo, se aleja de esa corriente al aceptar que el incremento de la interdependencia entre los Estados, producto de la nueva etapa de la globalización, les obligará a los mismos a promover la cooperación a través de instituciones internacionales.¹⁴³

Autores como Ángel Casas¹⁴⁴ o Andrew Hurrell reconocen que el *Institucionalismo Neoliberal* es un enfoque teórico que permite entender de mejor manera las formas de cooperación entre Estados dentro del Nuevo Regionalismo y con el que se puede explicar las tendencias de la Unión Europea hacia el fortalecimiento de

¹⁴³ Briceño, José (2003). Op. cit., pp. 182 y 183.

¹⁴⁴ Casas, Ángel. (2005). Op. cit., p. 84.

las instituciones intergubernamentales sobre las comunitarias y las formas de cooperación interestatal tipo TLCAN en el continente Americano. En palabras de Hurrell, el “Neoliberalismo Institucional ha sido la más influyente aproximación teórica para el estudio de la cooperación internacional, y representa una altamente plausible y generalizable teoría para entender el resurgimiento del regionalismo”.¹⁴⁵

Según el liberalismo económico, “el egoísmo racional” es el principio que mueve a los individuos a actuar para obtener su propio beneficio. La idea es que si todos actuamos de la misma manera, la suma de esos beneficios individuales se convertirá en bienestar para toda la humanidad. Esta idea extrapolada a las relaciones internacionales, lleva a creer que el egoísmo con el que actúa cada Estado para obtener sus propias ganancias también generará un bienestar internacional. Sin embargo, se reconoce que la interdependencia entre países brinda ganancias a los mismos, por lo que es necesario crear instituciones internacionales (“Regímenes Internacionales”, les llaman) que sirvan a los Estados, los fortalezcan y estén en función de ellos, y no que se debiliten o cedan soberanía a organismo supranacionales que se pongan por encima de los mismos, como alegan los *neo-funcionalistas*; es decir, “Los institucionalistas [neoliberales] no elevan los Regímenes Internacionales a posiciones míticas de autoridad sobre los Estados; por el contrario, tales regímenes son establecidos por los Estados para lograr sus propios objetivos.”¹⁴⁶

De acuerdo a esta visión teórica, los procesos de regionalización son “regímenes internacionales” que han surgido a partir de la mayor interdependencia internacional entre los Estados, para lo cual es necesario crear instituciones regionales que sirvan para enfrentar posibles problemas entre ellos, establecer normas y procedimientos comunes, con lo que se lograría reducir los costos de transacción y generar un cooperación mutua, donde todos los países salgan

¹⁴⁵ Hurrell, Andrew (1995). Op. cit., p. 61.

¹⁴⁶ Keohane, Robert (1993). “Institutional theory and the Realist challenge after the cold war”, in Baldwin, David (ed.) *Neorealism and Neoliberalism. The contemporary debate*. Columbia University Press, New York, p. 273.

beneficiados al velar por sus propios intereses; todo ello, sin afectar las relaciones con el resto del mundo.¹⁴⁷

Bajo el paraguas del Institucionalismo Neoliberal surgieron decenas de acuerdos regionales en todo el mundo, donde la constante han sido los tratados de libre comercio¹⁴⁸ con una clara relación intergubernamental para las negociaciones y la resolución de los problemas; asimismo, los procesos de integración nacidos durante el Viejo Regionalismo, bajo la nueva tendencia le dieron un mayor peso a la los representantes de los Estados y, por lo mismo, de sus respectivos intereses, debilitando así a las instituciones supranacionales. EU ha sido el principal promotor de esta corriente teórica,¹⁴⁹ donde el TLCAN es el ejemplo paradigmático: nunca estuvo la posibilidad de avanzar en otras etapas de integración más allá del libre comercio y de inversiones (ni tan poco de que se crearan mecanismo de compensación para igualar niveles de desarrollo entre regiones o países, como en la Unión Europea), con una fuerte relación intergubernamental entre sus instituciones. Este proceso se quiso replicar a todo el continente con el ALCA y se repite en los acuerdos bilaterales que mantiene EU con regiones y países de América Latina.

2.3.4. Características generales del Nuevo Regionalismo.¹⁵⁰

A diferencia, de lo acontecido con la CEPAL dentro del Viejo Regionalismo, en América Latina no se buscó un camino propio acorde a las realidades de la región (más allá de lo expuesto sobre la “transformación productiva con equidad”) en el fenómeno del resurgimiento de la regionalización a nivel internacional, sino que se extrapolaron las ideas neoliberales al respecto y se implementaron de manera ortodoxa en la periferia, sobre todo con respecto a la liberación comercial.

¹⁴⁷ Briceño, José (2003). Op. cit., p. 185.

¹⁴⁸ Para el 2006, el 84% de los acuerdos que se tenían registrados en la OMC eran Tratados de Libre Comercio (el 80% eran bilaterales) y el 92% de los que estaban negociación entraban es esa categoría. Porta, Fernando, Patricia Gutti y Ramiro Bertoni (2012). Op. cit., pp. 138 y 139.

¹⁴⁹ A esta visión teórica, con EU a la cabeza, Ángel Casas le llama “Paradigma sajón o liberal”, para diferenciarlo del proceso europeo, “Paradigma renano o estructuralista”. Casas, Ángel. (2005). Op. cit., p. 80.

¹⁵⁰ Características construidas a partir de: Gambrill, Monica y Gustavo Acua (2006). Op. cit., pp. 26 y 27; Gutiérrez, Alejandro (2012). Op. cit., p. 241.

Mientras que en los países centrales este regionalismo se fomentó por la competencia intracapitalista, por lo que la desgravación de productos agrícolas, por ejemplo, nunca pudo avanzar, en Latinoamérica se implementó a partir de la crisis de la década de los ochenta, donde la reducción de aranceles unilateral era uno de las exigencias de los organismos financieros internacionales para brindar ayuda a la región. De esta manera, una sola lista funciona para caracterizar el fenómeno, lo cual abarca tanto a países centrales como periféricos.

- a) Se sustenta en los postulados del Neoliberalismo, donde el “primer óptimo” del bienestar económico continúa siendo el libre comercio mundial, pero ahora el bienestar que proporciona el “segundo óptimo”, los acuerdos de regionalización, se miden en función de los mercados a conquistar con las exportaciones.
- b) Surgimiento exponencial de acuerdos de libre comercio, donde no sólo se tratan temas relacionados con el intercambio de bienes, sino que se incluyen servicios, inversiones, compras gubernamentales, trato nacional a empresas extranjeras y propiedad intelectual.
- c) Se crean instituciones de carácter intergubernamental para regular los acuerdos con menos burocracia. En la renovación de los acuerdos de integración económica que se habían firmado décadas atrás, se tiende a darle mayor importancia a las instituciones de carácter intergubernamental por encima de las supranacionales ya constituidas.
- d) La cercanía geográfica entre países ya no es un requisito indispensable para firmar acuerdos comerciales.
- e) Se crean procesos de regionalización entre países con estructuras económicas y sociales totalmente divergentes (los llamados acuerdos norte-sur), en el que países periféricos buscan establecer acuerdos de libre comercio con Estados centrales.
- f) El Estado tiende a reducir su papel en el plano de la competencia económica para darle paso a la iniciativa privada a tomar un rol central. La sociedad civil empieza a hacer su aparición, sobre todo para exigir normas ambientales y laborales.

- g) El Nuevo Regionalismo se enmarca en las políticas de desarrollo “hacia afuera”, con una mayor integración de las economías nacionales a los mercados internacionales, por lo que las medias arancelarias son bajas y se estimula la desregulación de los mercados financieros para incentivar la inversión extranjera.
- h) En el sistema-mundo la Guerra Fría veía su fin, por lo que EU y sus centros de pensamiento, así como los organismos financieros internacionales, expandieron la idea que el capitalismo en su versión neoliberal, junto con la democracia representativa, eran los únicos caminos viables para el desarrollo de las naciones.

2.4. El Regionalismo Postneoliberal: la construcción de un paradigma.

El Regionalismo Postneoliberal es un proyecto relativamente reciente, que se ha venido construyendo en América Latina a raíz de los acontecimientos mencionados en el capítulo anterior y que se le ha dado forma con base en algunos principios que se contraponen al “Consenso de Washington”. Por lo mismo, hasta ahora, no ha surgido un paradigma teórico que cobije como un todo a las ideas de este tipo de regionalismo. Si bien en diferentes regiones del mundo y en múltiples organizaciones se ha manifestado el deseo de frenar al Nuevo Regionalismo con su base neoliberal, quienes se han ocupado hasta ahora de estudiar más profundamente al Regionalismo Postneoliberal han sido autores latinoamericanos, quienes se han encargado de darle nombre al fenómeno,¹⁵¹ explicar sus causas, así como caracterizarlo, principalmente. En este apartado haremos una síntesis de las ideas de algunos de ellos, para entenderlo mejor, y así observar las contradicciones que se sumaron con el mismo dentro de la CAN en los últimos años.

Pedro da Motta y Sandra Ríos reconocen que entre las políticas económicas y de regionalización entre los países que construyen este tipo de Regionalismo, existen

¹⁵¹ Algunos autores coinciden en que Pedro da Motta Veiga y Sandra Ríos fueron los primeros en darle nombre a este regionalismo, en su artículo que apareció publicado por la CEPAL en 2007 llamado “O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”.

dos visiones que nos permiten entender mejor las raíces teóricas y empíricas del fenómeno. La primera visión parte de la crítica al Regionalismo Abierto de los noventa por la apertura comercial, así como la falta de respuestas que se tenía para las asimetrías estructurales y el pobre tratamiento de la relación de procesos de producción entre los países miembros de los acuerdos. A partir de este diagnóstico, se intentó reformar al MERCOSUR con una nueva agenda que incluya, además de las dimensiones sociales, políticas y culturales, la convergencia estructural de algunos sectores y la integración de cadenas productivas que coadyuven en la recuperación de las respectivas industrias nacionales; de esta manera, la apertura comercial sería no un objetivo en sí mismo, sino una herramienta que complementarían la agenda industrial.¹⁵²

Algunas de estas ideas son parte del llamado *Neoestructuralismo* (visto en el apartado anterior), que además de pugnar por el desarrollo industrial a partir de la articulación de ciertos sectores productivos, le reconoce al Estado un papel trascendental como conductor de este cambio estructural y le da un rol relevante al sector privado en el proceso productivo. La integración de las economías era esencial para el intercambio y difusión del progreso tecnológico, además de coadyuvar con vinculación entre sectores y empresas por la ampliación de los mercados, lo que a su vez contribuye a la transformación de las estructuras productivas y el desarrollo “desde adentro”.¹⁵³ Algunas de estas ideas son parte de las políticas económicas internas de Brasil y Argentina, así como al interior del MERCOSUR.

Siguiendo con el análisis de Motta y Ríos, la segunda vertiente en el Regionalismo Postneoliberal critica no sólo el excesivo comercialismo de los años 90, sino también la prioridad que se le dio, en general, a los temas económicos. Por otro lado, pone en primer término de la agenda de regionalización a los aspectos políticos, sociales y culturales. Asimismo reduce la participación de los actores privados en el proceso para retomar su control por parte del Estado y darle un

¹⁵² Da Motta, Pedro y Sandra Ríos (2007). *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. CEPAL, Serie Comercio Internacional núm. 82, Santiago de Chile, p. 19.

¹⁵³ Briceño, José (2003). Op. cit., pp. 134-136.

mayor lugar a la sociedad civil.¹⁵⁴ Este camino es el que ha seguido la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la que se ha priorizado al momento de constituir la UNASUR, que sustituyó a la Comunidad Sudamericana de Naciones, como veremos en el últimos capítulo.

La propuesta de construcción del ALBA, si bien no tienen una raíz teórica explícita entre las conocidas hasta ahora, es muy interesante por la discusión que se ha dado con respecto a los modelos económicos, políticos y sociales que han desplegado, principalmente, los países de la zona andina que pertenecen a este organismo; políticas que, en parte, han intentado extrapolar al devenir del ALBA.

La primera es la que se conoce como el Buen Vivir o *sumak kawsay*, en lengua quechua. Esta propuesta se originó en gran parte en Bolivia y en Ecuador a partir de la resistencia indígena de siglos a la imposición de los modelos de pensamiento europeo y de sus luchas de las últimas décadas a la lógica neoliberal, en el que el saqueo de sus tierras y la sobreexplotación de la naturaleza de parte de empresas transnacionales ha llegado a niveles en los que se habla ya de una crisis civilizatoria.

El Buen Vivir cuestiona las lógicas de la modernidad: en el que el individuo está por encima de la comunidad; las mercancías se aprecian más por su valor de cambio que por su valor de uso; la separación sujeto-objeto en la que la naturaleza es un recurso a explotar más; la idea del desarrollo lineal de la sociedad para alcanzar un progreso en el que tener más se confunde con el bienestar; y, por supuesto, se cuestiona el eurocentrismo, como génesis de la modernidad y colonialidad (en la que la idea de “raza”, acuñada por los europeos, ha trascendido, según Quijano, como sustento básico de la desigualdad social), donde la manera occidental de ver el mundo y crear conocimiento han generado las bases para el desdén por otras racionalidades (incluyendo la indígena y su forma de vida), así como han propiciado la crisis social y ecológica que se vive en el sistema-mundo moderno. A esta *racionalidad instrumental* el Buen Vivir, retomando y reconociendo prácticas ancestrales de los pueblos indígenas,

¹⁵⁴ Da Motta, Pedro y Sandra Ríos (2007). Op. cit., p.20.

propone volver a la unidad sociedad-naturaleza, en la que a esta última se le reconoce como sujeto de derecho (aspecto incluido en las constituciones de Bolivia y Ecuador); las relaciones sociales no estén subsumidas a la lógica de la mercantilización, ni todos los bienes pasen por la óptica de su valor de cambio; se revalore la comunidad en términos sociales y productivos; y se avance en la descolonialidad del saber y del poder, desestructurando el pensamiento eurocéntrico en nuestras formas de vida, entre otras cosas.¹⁵⁵ En resumen, “esta perspectiva supone el establecimiento de una nueva intersubjetividad basada en la relación sujeto-sujeto como pauta básica de las relaciones sociales entre los humanos y con la naturaleza, que rechaza la idea de raza como eje de clasificación social jerárquica y la noción de la naturaleza como objeto de explotación. Así, la perspectiva de vida antropocéntrica es sustituida por otra *ecosociocéntrica*...”¹⁵⁶

El segundo modelo no es una propuesta, sino más bien una crítica a las prácticas que estas naciones han estado llevando a cabo en términos de, contrario a lo que postula el Buen Vivir, explotar los bienes primarios, en una coyuntura de altos precios en los mercados internacionales, como mecanismo principal para obtener recursos monetarios que les permitan financiar sus programas sociales. A esta dinámica, el analista uruguayo Eduardo Gudynas le ha llamado el modelo “neo-extractivismo progresista”.¹⁵⁷

Para este autor, el extractivismo que se desarrolló bajo la óptica neoliberal en los ochenta y noventa, cuando se desreguló la inversión extranjera para entrar, entre otras cosas, a los sectores estratégicos de la economía como la minería y el petróleo, presenta la misma dinámica que el extractivismo actual realizado por los gobiernos progresistas de izquierda que tanto criticaron ese modelo; la diferencia sustancial es que ahora el Estado se encarga de llevar a cabo dicha actividad, o

¹⁵⁵ Marañón, Boris (2014). “Crisis global y descolonialidad del poder: La emergencia de una racionalidad liberadora y solidaria”, en Marañón Boris (coord.). *Buen vivir y descolonialidad. Crítica al desarrollo y la racionalidad instrumentales*, IIEc-UNAM, México, D.F., pp. 38-45.

¹⁵⁶ Idem., pp. 54 y 55.

¹⁵⁷ Gudynas, Eduardo (2009). *Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo*. Consultado en febrero de 2013 en: <http://www.extractivismo.com/documentos/capitulos/GudynasExtractivismoSociedadDesarrollo09.pdf>

hacer una mayor regulación de los actores privados, para invertir las ganancias en los sectores más pobres de sus naciones (antes esas ganancias salían casi íntegras a los países sede de las empresas transnacionales). Así, este neo-extractivismo representa profundizar una estrategia de desarrollo, la inserción a la economía-mundo capitalista a través de los bienes primarios, que ha demostrado históricamente ser perjudicial como estrategia a largo plazo para solucionar los problemas económicos y sociales de América Latina: mayor dependencia y subordinación a la globalización comercial y financiera, con posibles bajas en los precios de las materias primas que provocan problemas en las balanzas de pago; una fragmentación territorial, donde los enclaves productivos asociados al mercado externo se desligan en términos económicos y recursos para desarrollarlos del resto del territorio; se incrementan los problemas sociales y ecológicos ligados a estas actividades extractivas (minería a cielo abierto, riesgos de derrames petroleros, agotamiento del suelo por monocultivos, sobreexplotación de mantos acuíferos, etcétera); y se incrementa la dependencia de recursos del exterior para solucionar la pobreza, así como se continúa alimentando la noción del desarrollo y el progreso al utilizar los recursos naturales, al viejo estilo de las “ventajas comparativas”, para alcanzar los objetivos de bienestar en los países de la región.¹⁵⁸

Frente a las críticas y protestas que han generado las actividades gubernamentales alrededor del nuevo extractivismo, que para algunos son una especie de traición a los postulados constitucionales del Buen Vivir (muchas de esas críticas provienen de organizaciones indígenas), autores como el argentino Atilio Borón han defendido la necesidad de estos gobiernos de obtener recursos por la venta de sus materias primas en los mercados internacionales para avanzar no sólo en un cambio de paradigma distinto al de la modernidad y del capitalismo, sino también para sacar adelante las necesidades más inmediatas de millones de personas sumidas en el círculo de pobreza. Según este autor las ideas del Buen Vivir se han radicalizado por algunos sectores y analistas hasta llegar a un *pachamamismo* que busca una política radical de conservación de la naturaleza,

¹⁵⁸ Idem, pp. 188, 219-223.

en la que los minerales, el petróleo y el gas deberían quedarse en subsuelo para no seguir contaminando, y la agricultura debería centrarse en las prácticas comunales de una economía familiar y campesina; asimismo, han planteado la idea del crecimiento cero y la distribución de la riqueza, o que las exportaciones de materias primas no alcancen más allá del 30% de su total, entre otras cosas. Todas estas ideas, según Borón, se topan con la realidad de los países de la región. Para él estos grupos deben de entender que las transformaciones que intentan llevar esos gobiernos no se hacen de la noche a la mañana, pues están insertos en una historia de más de 500 años de implementación de la lógica de la modernidad y del sistema capitalista. Estos cambios deben estar pensados como un proceso de largo plazo que deberá ir más allá de la administración de los presidentes actuales y en compañía, al menos, de otros países sudamericanos. Asimismo, este camino debe apuntar claramente a dejar atrás el capitalismo, pues dentro del mismo es imposible apuntalar los principios del Buen Vivir por la esencia depredadora, consumista e individualista de sistema.¹⁵⁹

En resumen, como veremos en el quinto capítulo, el camino postneoliberal seguido por el ALBA le vuelve a dar un fuerte papel al Estado para generar bienestar económico, pero no pugna por un proceso de industrialización por medio del desarrollo tecnológico para vincularse al sector externo (como el *Neoestructuralismo*), sino que vuelve a utilizar mecanismos de extracción de recursos naturales (en la lógica de las “ventajas comparativas” de escuela clásica liberal) en su inserción internacional, lo que se convierte en fuente de recursos monetarios para financiar sus programas sociales. En esta lógica de “neo-extractivismo progresista”, el petróleo venezolano, por ejemplo, es el recurso más importante que se ha utilizado en el ALBA para construir, entre los países miembros, formas de asociación e intercambio más allá de la dinámica capitalista, tomados del Buen Vivir, como el trueque de mercancías y servicios ligados a valores como la solidaridad.

¹⁵⁹ Borón, Atilio (2014). *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. Programa de Posgrado de Estudios Latinoamericanos, CIICH-UNAM, México, D.F., pp. 172-175, 200 y 201, 211.

2.4.1. Más allá de la economía: política y relaciones internacionales.

Los acuerdos creados dentro de esta reciente etapa se caracterizan por tener una amplia agenda de temas vinculados a la cooperación política, de paz y seguridad, así como de la participación de la sociedad civil en los procesos, entre otras cosas. Todo ello planteado desde la lógica de la “identidad latinoamericana” (una categoría de larga discusión histórica y filosófica, que rebasa el ámbito de este trabajo), como forma de cohesión entre las distintas naciones de la región. Entre las teorías de las Relaciones Internacionales que nos pueden ayudar a entender estas nuevas formas de vinculación se encuentra el *Constructivismo*.

Las teorías constructivistas ponen su atención en la importancia de crear una identidad y conciencia regional entre los habitantes de los distintos países que se asocian. Es decir, para que la cohesión entre naciones de una misma región se pueda extender y profundizar, debe crearse un sentido de pertenencia entre la población a esa comunidad regional.¹⁶⁰ Entonces, para trascender los intereses a corto plazo en los acuerdos de regionalización es necesario poner atención en cómo los actores de estos procesos (desde la alta burocracia, el empresariado o la sociedad civil) interpretan el mundo y cuál es el sentido de pertenencia que han desarrollado; donde la historia, la cultura, la enseñanza formal y los factores domésticos juegan un importante papel en definir estos aspectos.¹⁶¹ “En otras palabras es preciso crear una comunidad de significados intersubjetivos compartidos entre los actores que participan en los esquemas de integración. La cooperación y la integración internacional no dependerían entonces sólo de los cálculos y beneficios, sino mayormente del idealismo, del altruismo, los propósitos comunes, las normas internacionalizadas y las creencias compartidas, la compatibilidad de los valores y la comunicación”.¹⁶²

¹⁶⁰ Hurrell, Andrew (1995). Op. cit., p. 64.

¹⁶¹ Estas ideas son similares a las expuestas por Benedict Anderson en su clásico libro de *Comunidades Imaginadas*; pero él las utilizó en términos del proceso de construcción de una nación (donde puede haber distintas regiones) a partir de la creación de una comunidad con sentido de identidad y pertenencia. Anderson, Benedict (2007). *Comunidades Imaginadas*. FCE, México. D.F.

¹⁶² Briceño, José (2003). Op. cit., p. 207.

Algunas de estas ideas, como veremos más adelante, se han expresado de distintas formas en las asociaciones ligadas al Regionalismo Postneoliberal en Sudamérica, por ejemplo: la retórica de lo “bolivariano” y del discurso antiimperialista como principio histórico unificador; los valores compartidos de solidaridad y ayuda mutua como “pueblo latinoamericanos”; el lanzamiento de TELESUR con transmisión de noticias de toda la región; la intención de crear ciudadanos comunitarios a través de pasaportes regionales; la facilidad para viajar, trabajar y estudiar dentro de los países pertenecientes a determinado acuerdo; el encuentro entre grupos indígenas de distintos países, entre otras cosas.

2.4.2. Características del Regionalismo Postneoliberal.

El Regionalismo Postneoliberal se pasa de la constitución de “bloques económicos”, caracterizados por la lógica de incrementar la competitividad para hacer frente a la apertura del mercado, a la construcción de “bloques en resistencia”, en donde el fortalecimiento de lo interno es el puente para las relaciones exteriores, que sirven para realizar alianzas estratégicas como defensa frente al embate global, las cuales serían imposibles de realizar desde lo nacional.¹⁶³

Las características principales del Regionalismo Postliberal¹⁶⁴ se pueden resumir en los siguientes puntos:

a) Surgimiento y reestructuración de acuerdos regionales que ponen por encima la agenda política a la comercial y económica.

b) Las políticas de desarrollo vuelven a estar presentes, con gobiernos que, en diferentes grados, se ubican en el ala izquierda de la política. Con ello se pretende

¹⁶³ Rojas, Francisco, Josette Altmann y Tatiana Beirute (2012). Op. cit., pp. 18 y 19; Jaramillo, Grace (2012). “El doble movimiento sudamericano: Construcción regional y gobernanza global”, en Altmann, Josette (edit.), *América Latina: caminos de la integración regional*. FLACSO, San José, Costa Rica, pp. 61-63.

¹⁶⁴ Éstas se basan en los textos de: Sanahuja, José (2010). Op. cit., pp. 95; Rojas, Francisco, Josette Altmann y Tatiana Beirute (2012). Op. cit., p. 35; Gutiérrez, Alejandro (2012). Op. cit., p. 246.

superar la etapa marcada por el “Consenso de Washington” y distanciarse del Regionalismo Abierto.

c) El Estado vuelve a recuperar el control de la economía frente al protagonismo del sector privado que dominó en el Nuevo Regionalismo.

d) Se alienta la creación de instituciones no comerciales que apuntan al ámbito financiero, energético y de creación de bienes públicos regionales, así como de una mayor cooperación “sur-sur” en términos de paz y seguridad.

e) La integración física regional se pone en un plano prioritario para superar la carencia de una infraestructura adecuada que permita enlazar a los mercados nacionales y mejorar la salida hacia los internacionales.

f) La justicia social y el tratamiento de las asimetrías se vuelve importante en las agendas de regionalización, con el objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad.

e) Se realizan acciones para profundizar la vinculación y participación de la sociedad civil de los distintos países, con el objetivo de darle un soporte y legitimación social a los procesos de regionalización.

d) Surge en América Latina en el contexto de la lucha de movimientos sociales contra la globalización y regionalización neoliberal, así como del declive de la hegemonía estadounidense. No existe un consenso hacia este tipo de regionalismo entre los países de la región, pues comparte el terreno con las políticas neoliberales.

La Comunidad Andina de Naciones (CAN), nuestro objeto de estudio, ha pasado por todos y cada uno de los tipos de regionalismo enunciados en este capítulo. Por lo que su devenir histórico, así como sus objetivos a alcanzar, la construcción de instituciones regionales, la participación de los actores sociales y la forma en cómo se relacionan los países miembros, entre otras cosas, están filtradas e influidas por los modelos teóricos y principios que han sostenido a los tres regionalismos. A lo largo de los próximos capítulos, donde analizaremos las etapas de regionalización de la CAN, podremos ir explicando estos procesos con

la interrelación entre la realidad y la teoría, y como éstas, en muchos casos, expresándose como una visión del mundo y, por lo mismo, de cómo construir el proceso andino, llevó al desencuentro de sus actores que resultaron en crisis al interior de la Comunidad.

Capítulo III: Regionalismo Cepalino Clásico: desencuentros hacia la industrialización.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, el sistema-mundo capitalista había cambiado: los Estados Unidos, remplazando a Gran Bretaña, se convirtieron en el nuevo hegemon garante del incremento de las tasas de ganancia, surgieron instituciones multilaterales para velar por el funcionamiento del nuevo orden internacional, el viejo colonialismo se esfumaba y la Guerra Fría imponía su dicotomía a nivel global. En este contexto, para que el sistema marchara era necesario fortalecer los mercados y el apoyo hacia el capitalismo mismo. En un mundo debilitado por la conflagración mundial era necesario “unirse” en términos económicos si se quería alcanzar los grados de bienestar de la sociedad estadounidense en la postguerra. La Comunidad Europea del Carbón y el Acero en 1951, antecedente inmediato de la Comunidad Económica Europea (CEE), fue construida bajo la dinámica de la unión de sectores productivos estratégicos para fortalecer las economías de estos países e integrarse nuevamente al sistema-mundo como grandes mercados, a la par que servir como barrera a la ideología comunista tan en boga en la Europa de esos tiempos.

Esta experiencia histórica abrió la puerta no sólo a un variado conjunto de estudios, desde distintas disciplinas, sobre la integración política y económica entre naciones soberanas, sino también empujó a emular la experiencia europea en regiones de la periferia. En este sentido, América Latina también quería ser partícipe de la expansión económica y los sueños de desarrollo que flotaban en el sistema-mundo; pero a diferencia de Europa, nuestra región mostraba debilidad en sus estructuras económicas no por un conflicto bélico, sino por la relación histórica centro-periferia que, según Raul Prebisch, no nos permitía salir del subdesarrollo. Para romper dicha relación era necesario industrializar a los países, hacerlos modernos, y la integración económica por etapas era un apoyo a ese objetivo.

Si bien, América Latina, en términos históricos, podía entenderse y estudiarse como una región por su papel de periferia dentro de la economía-mundo capitalista, al interior las diferencias en el nivel de desarrollo entre los países le

daban ventajas a los que ya tenían un camino recorrido en el proceso de industrialización y contaban con mercados más consolidados por su tamaño y poblacional. Frente a esto, los países andinos crearon su propio proceso de regionalización para acelerar el paso y alcanzar los objetivos de la industrialización y el desarrollo.

Sin embargo, el camino, tanto para Latinoamérica como para el Grupo Andino, en esta etapa de regionalización estuvo sembrado de problemas y contratiempos a distintos niveles: desde los problemas estructurales de sus economías, pasando por la falta de voluntad política de sus gobiernos, hasta la dinámica del sistema-mundo que concentraba tecnología y capitales en los países centrales. En el área andina, aunado a todo ello, encontramos la confrontación de distintos paradigmas de regionalización que coadyuvó a falta de entendimientos entre países miembros para concretar los objetivos propuestos, la separación de uno de los miembros y con ello el debilitamiento del organismo.

En el presente capítulo analizaremos el Regionalismo Cepalino Clásico en el área andina, centrándonos en su conformación y tropiezos a partir de las diferencias de visión del modelo de regionalización que cada grupo de naciones propuso. Veremos cómo estas formas disímiles de entender el proceso partieron de las dinámicas económicas y políticas del sistema-mundo, que en el caso de Chile llevó a un cambio radical en el modelo de desarrollo para imponer el neoliberalismo. Asimismo, además de entender el contexto de la época, observaremos cómo se intentó implementar, con diferentes alcances y resultados, la propuesta de regionalismo de la CEPAL en toda Latinoamérica para poder entender el surgimiento y devenir del Grupo Andino.

3.1. ALALC, entre la integración para el desarrollo y la libre competencia.

Como vimos en el capítulo anterior, la CEPAL creó un cuerpo teórico desde el cual explico los problemas estructurales que impedían a América Latina salir del subdesarrollo y, a partir de ahí, planteó una serie de recomendaciones para que se generara en la región un crecimiento endógeno. Entre sus principales preocupaciones para alcanzar dicho objetivo era poder aprovechar los frutos del

progreso técnico, el cual se concentraba en los países centrales, por medio de la industrialización, que permitiría incrementar la productividad laboral, los salarios de los trabajadores y exportar bienes manufacturados con alto valor agregado. Esto rompería con el histórico deterioro de los términos de intercambio y la consiguiente vulnerabilidad de los países de la región frente al exterior. Al final, lo que se esperaban era revertir la relación centro-periferia y alcanzar el desarrollo económico para América Latina.

En la segunda mitad de la década de los cincuenta desaparecieron las condiciones óptimas en el sistema-mundo para que los países latinoamericanos avanzaran (y en algunos casos iniciaran) en las etapas de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). El incremento de la demanda externa de materias primas de la región (que venía financiando las divisas necesarias para adquirir insumos y bienes de capital para las nacientes industrias), y su consiguiente incremento de precios, cesaron con el término del periodo de la postguerra y el fin de conflicto en Corea. De hecho, la periferia en general vio disminuida su participación en la exportaciones mundiales de un 30% que se registraba en la década de los cuarenta al 21% en la década de los sesenta.¹⁶⁵ Esta situación puso en evidencia los límites que presentaba el proceso de industrialización al no haberse desarrollado la exportación de manufacturas, limitándose a los mercados nacionales, donde se gozaba de una alta protección arancelaria.

En ese momento, la CEPAL avanzó en su propuesta de desarrollo económico para la región a través de recomendar un proceso de integración en América Latina; idea que venía trabajando desde sus primeros escritos. Para el organismo “el mercado común responde al empeño de crear un nuevo módulo para un intercambio latinoamericano adecuado a dos grandes exigencias: la industrialización y atenuar la vulnerabilidad exterior de estos países”.¹⁶⁶ Dentro del

¹⁶⁵ Romano, Silvina (2009). *Integración, desarrollo y dependencia: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en el contexto de las relaciones con Estados Unidos (1960-1970)*. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, p. 47.

¹⁶⁶ Prebisch, Raúl (1982). Op. cit., p. 468.

primer elemento, en un mercado ampliado se debían aprovechar la creación de economías de escala y las potencialidades para complementar las industrias y su posible creación, incrementándose el intercambio interno de productos manufacturados (al igual que mejorar el de productos primarios), que antes provenían del exterior; asimismo en segundo momento, se debía pensar en competir con el mercado externo. De esta manera, sustituyendo importaciones industriales a nivel regional y con su venta hacia países centrales, disminuiría la salida de divisas vía compras del exterior y se incrementaría por las futuras exportaciones; con ello, se atacaría uno de los factores principales de la vulnerabilidad externa: el intercambio desigual entre el centro y la periferia.

La creación del futuro mercado latinoamericano se basaba en una serie de tesis propuestas por la CEPAL: a) el proceso de integración debía ser realista en las metas a alcanzar y flexible en los mecanismos de implementación, es decir, que se adaptara a la diversidad de estructuras económicas de los países y que se iniciara con una etapa experimental de preferencias comerciales que debía durar diez años para después avanzar, por etapas, e otros estadios de integración; b) la propuesta debía ser integral, en términos de abarcar al mayor número de países latinoamericanos o crear condiciones para la incorporación de todos; para ello era indispensable utilizar la cláusula de nación más favorecida, con excepción para Centroamérica y otros países. Con esta propuesta de amplitud, la CEPAL intentaba que no se crearan compartimentos estancos regionales, como los que ya existían a nivel nacional; c) ante el riesgo de que los países más desarrollados cosecharan los mayores frutos de la integración, la CEPAL insistió en dar tratamientos diferentes según cada país; no sólo dar mayores plazos de desgravación a los de desarrollo incipiente (y algunas concesiones a los de desarrollo medio), sino darles concesiones especiales, como las rebajas o eliminación de derechos que se no harían extensivos a los demás; d) la CEPAL siempre defendió el principio de reciprocidad, como factor unificador en donde todas las partes resultarían beneficiadas del proceso, por lo que, frente a la posible libre competencia, propuso mecanismos que equilibrarían cuantitativas y cualitativamente las transacciones, donde los países que importaran productos

industriales dentro de la región, las pagaran exportando por igual ese tipo de mercancías. Para ello era necesario no sólo las concesiones especiales, sino ayudar a los países con déficit abriendo más los mercados de los que tuvieran superávit, y otorgando la ayuda técnica y financiera necesaria; e) por último, para alcanzar acuerdos en la complementación de las industrias existentes o la creación de nuevas, se proponían tratamientos preferenciales, en los que se hacían excepciones a la cláusula de nación favorecida para estimular e incrementar este tipo de actividades en los países menos desarrollado o de desarrollo medio.¹⁶⁷

Teniendo algunas de estas ideas como trasfondo, la CEPAL creó, desde 1955, un Comité de Comercio con el objetivo de buscar caminos para aumentar las transacciones comerciales en la región y con el mundo. Entre sus encuentros estudiaron un sistema multilateral de pagos entre los bancos centrales de la región y el aprovechar la capacidad ociosa de las industrias por la estrechez de sus mercados. Sin embargo, ante los problemas atrás presentados, para 1958 se creó el Grupo de Trabajo Mercado Regional para estudiar la posibilidad de crear un mercado ampliado y llevar a cabo una liberalización comercial. Meses después, en febrero de 1959, este grupo se reunió por segunda vez en la Ciudad de México, donde se plantearon las bases, siguiendo, en general, los lineamientos arriba planteados, para la creación de un mercado común latinoamericano.

A la par de esos trabajos en la CEPAL se desarrolló otra iniciativa de liberación comercial entre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, quienes por esos años concentraban entre el 80 y el 90% del comercio entre los países latinoamericanos. Debido a ello, estos países realizaron cambios arancelarios para beneficiarse más de sus corrientes de comercio, lo que generó la idea de crear un acuerdo multilateral. En 1959, con asesorías de la CEPAL, se estipuló crear una “Zona de Libre Comercio en la parte meridional de América Latina” en un plazo de 10 años. Más adelante, con la participación de otros países al proyecto se le sumaron

¹⁶⁷ Salgado, Germánico (1979). “El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad”. *Revista de la CEPAL*, núm. 7, abril, Santiago de Chile, pp. 89-92. Consultado en septiembre de 2014 en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11086/007087133.pdf?sequence=1>

consideraciones sobre países de menor desarrollo y se abrió a la inclusión de los demás países del subcontinente. Ante esta última iniciativa, la CEPAL aceleró las negociaciones, y en febrero de 1960 se firmó el Tratado de Montevideo que estableció una zona de libre comercio a perfeccionarse en 12 años e instituyó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC).¹⁶⁸

En el resultado final, entre las ideas del Grupo de Trabajo de la CEPAL y las vertidas por los cuatro países sudamericanos, se impusieron las últimas. Para mantener e incrementar sus transacciones comerciales recíprocas, les era necesario firmar un acuerdo multilateral que estuviera acorde con ese objetivo y que se adaptara a las exigencias del GATT (Brasil, Chile y Uruguay eran miembros activos) y del gobierno estadounidense, que apoyaba al organismo de comercio; por ello, la fórmula para incrementar el flujo de mercancías en la ALALC fue el tratado de libre comercio por encima del área de preferencias comerciales.¹⁶⁹ La idea de avanzar hacia un mercado común, por etapas, con una primera de experimentación donde la flexibilidad estaría marcada por las distintas realidades de los países de la región quedó atrás (esa flexibilidad, entre otras cosas, se expresó en las engorrosas negociaciones producto por producto). En vez de ello, se sustituyó por un camino más ambicioso y exigente, acotado por las excepciones que señala el GATT en su artículo 24. El esfuerzo al interior de la ALALC se centró en un esquema comercialista que soslayó otros elementos, tanto económicos como sociales y políticos, que permitieran avanzar hacia estadios más profundos de integración.

En otro aspecto, el de diferenciar a tipos de países y bienes para las excepciones y salvaguardas, el Grupo de Trabajo de la CEPAL había reconocido diferencias estructurales entre naciones de mayor desarrollo, desarrollo intermedio, o mercado insuficiente, y desarrollo incipiente; no así los cuatro países sudamericanos, que en su propuesta original no existían diferencias. En la ALALC se eliminaron las consideraciones a los intermedios (varios de los cuales formaron

¹⁶⁸ Guerra-Borges (1997). Op. cit., pp. 241-244.

¹⁶⁹ Idem, pp. 245 y 246.

más adelante el Grupo Andino) y se quedaron las concesiones especiales para los de menor desarrollo relativo, con lo que se pretendió respetar el principio de equidad de oportunidades y resultados al que aspiraba el organismo. En cuanto a las mercancías no hubo diferencias para su tratamiento y tiempos de liberación, como proponía la CEPAL, por lo que se les dejó a la negociación entre las partes.¹⁷⁰

Un elemento trascendental que marcó el devenir de la ALALC fue que el proceso de integración estaba atravesado por los principios liberales de la empresa privada y la libre competencia. Recordemos que en esa época no existía una teoría de la integración entre países subdesarrollados y que entre las ideas de la CEPAL para alcanzar la industrialización estaba el claro apoyo del sector público; el cual era un actor primordial en las políticas económicas para el desarrollo en esos años. Por ello resulta sorprendente que los grupos de trabajo, tanto de la CEPAL como el de Sudamérica, no cuestionaran la lógica liberal, que parece más acorde a las negociaciones del Tratado de Roma o a los intereses de grupos industriales nacionales de los países más grandes. Y fue justamente desde esos países (México, Brasil y Argentina) desde donde se orientaron estas medidas, principalmente en lo referente a la complementación industrial, un aspecto de gran interés para alcanzar nuevos estadios en la ISI. El Grupo de Trabajo de la CEPAL redactaba en sus informes líneas como las siguientes: “La especialización de industrias y otras actividades que persigue el mercado regional deberá ser el resultado del libre juego de las fuerzas económicas [...] No es compatible con este principio dar exclusividad a ciertas industrias o actividades en determinados países o establecer limitaciones a la libertad de competencia...” En esta lógica, los acuerdos de complementación industrial quedaron abiertos a quien se quisiera sumar y, en un segundo momento, se le otorgaron concesiones a los países de menor desarrollo relativo para incentivar en sus países la instalación de industrias; sin embargo, el principio de la competencia sólo lo podían hacer válido los países con cierto grado de industrialización y posibilidades de financiamiento, así como con mercados atractivos para las empresas transnacionales. De esta manera, el

¹⁷⁰ Salgado, Germánico (1979). Op. cit., pp. 96-98.

principio de reciprocidad expresada por la CEPAL en sus ideas primigenias no tuvo eco en estos lineamientos que, al no contar tampoco con instituciones comunitarias que velaran por el bien equitativo de los países llevó a que la heterogeneidad en la región se ahondara con los resultados esperados.¹⁷¹

3.1.1. Los resultados de la ALALC.

Si el proyecto de la ALALC se distanció en varios sentidos de las propuestas originales de la CEPAL, su confrontación con la realidad de los países de la región mostró resultados muy pobres con respecto a los objetivos planteados. La construcción de la zona de libre comercio, a la cual se le puso un excesivo énfasis tanto en los documentos como en los esfuerzos formales, terminó en una zona de preferencias comerciales errática que, por momentos, ni siquiera era utilizada para las transacciones entre las partes.

En los primeros años de negociación, donde se dan los mayores logros, se explica a partir de la inercia de la liberalización comercial en una región donde históricamente se tenía un bajo nivel de transacciones entre los países, además de altos aranceles; es decir, se comenzaron a utilizar los recursos y mercados subutilizados del área. La fase de despegue implicó las negociaciones de productos poco sensibles para sus economías, cuando en 1964 se alcanzó el 75 por ciento del total de las concesiones arancelarias (ese total fue apenas el 10% de todos los ítems), con lo que se duplicó el comercio intrazonal.¹⁷² Ante el posterior estancamiento en los mecanismos de liberación y el incumplimiento en los plazos establecidos, se acordó a través del protocolo de Caracas, en 1969, ampliar los años para crear la zona de libre comercio de 1972 a 1980. Sin embargo, en la década de los setenta, con el modelo ISI agotado (no se avanzó a etapas avanzadas de industrialización, no se exportaban manufacturas al exterior y continuaba la dependencia de la importación de bienes de capital), la mayoría de los países latinoamericanos estaban demasiado inmiscuidos en sus problemas

¹⁷¹ Idem., pp. 98-101.

¹⁷² Grien, Raúl (1994). *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*. FCE, México, D.F., p. 255.

económicos (incrementos en la inflación, déficit pública, mayor deuda, escasez de divisas, etc.) y políticos internos (lucha antiguerrillera, represión social, dictaduras, etc.) que los alejaba aún más, rompiendo con los compromisos asumidos o levantando nuevamente barreras al comercio para aliviar sus déficits externos. Para 1980, la ALALC se transformó en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), en la que se creó un área de preferencias económicas bastante flexible, sin dejar de lado, dentro del terreno de las buenas intenciones, el objetivo final de crear un mercado común a largo plazo. Gracias a esta falta de estímulos institucionales y la crisis económica de 1982, la proporción de las exportaciones interregionales pasó del 13.1% en 1981, al 8.1 en el 85.¹⁷³

Ante el estancamiento en la liberación comercial, los tres países más grandes utilizaron los acuerdos de complementación industrial, que incrementaron su número a partir de 1964, para incluir productos que no se habían negociado, y aprovechar que en estos acuerdos no entraba la cláusula de nación más favorecida. Sin embargo, estos acuerdos fueron más aprovechados por las filiales de las compañías trasnacionales que por los empresarios nacionales, de quienes se esperaba los utilizaran para avanzar en los siguientes estadios de la industrialización regional y propiciar el desarrollo endógeno del que hablaba la CEPAL. Los representantes de las empresas trasnacionales participaron activamente en las mesas de negociación de los sectores que les resultaban más rentables (metalmecánico, eléctrico, químico y automotriz), y aprovechando sus niveles de financiamiento, eficiencia y uso de tecnología dominaron mercados regionales, segmentándolos para evitar la competencia. En palabras de Guerra-Borges, “la intensificación del comercio intrafirma condujo a un reforzamiento de las posiciones oligopólicas de las empresas, tanto en el mercado local como en el latinoamericano”¹⁷⁴. Por ello, para Osvaldo Sunkel “... la integración regional, como se estaba llevando a cabo, fue principalmente un instrumento de mayor trasnacionalización”.¹⁷⁵

¹⁷³ Idem, p. 272.

¹⁷⁴ Guerra-Borges (1997). Op. cit., p. 227.

¹⁷⁵ Sunkel, Osvaldo (1998). Op. cit., p. 235.

En cuanto a los resultados sobre las políticas hacia los países de menor desarrollo relativo, uno de los elementos sobresalientes de la CEPAL y del acuerdo de Montevideo, tampoco se alcanzaron los elementos mínimos de la propuesta. Si tanto Bolivia como Ecuador lograron superávits comerciales e incrementaron sus exportaciones gracias a las concesiones realizadas (entre 1971-77 Bolivia importó de la ALALC 336 mdd y exportó a través de la listas nacionales 457 millones y en las concesiones no extensivas a otro países 364 millones; Ecuador entre 1963 y 1977 importó 736 mdd, exportó en listas nacionales 594 millones y por concesiones no extensivas 744 millones¹⁷⁶), estos resultados quedaron muy lejos de alcanzar una distribución equitativa de los beneficios del proyecto, y mucho menos de cerrar las brechas de desarrollo económico que caracterizaban al conjunto de los países de la región. Sobre esto último, era esencial para la CEPAL empujar la industrialización en los países menos desarrollados, pero para ello tan sólo se otorgaron ciertas concesiones en donde los acuerdos de complementación industrial que se firmaran pudieran ser incluidos Ecuador, Bolivia y Paraguay; sin embargo, como era de esperarse, dichas naciones no pudieron aprovechar los acuerdos, pues en su oferta exportable no había productos industriales, no contaban con financiamiento o asesoría para ello y sus modestos empresarios no podían competir en la lógica del libre comercio propuesta desde el proyecto; además, para las empresas trasnacionales les resultaba poco atractivo su mercado y el entorno poco propicio que les podía garantizar los gobiernos de estos países para desarrollar actividades industriales. Un ejemplo del ahondamiento en las asimetrías entre los países de la región se puede observar en la constitución de sus exportaciones hacia la ALALC: si las ventas de manufactura de países como Argentina y Brasil se incrementaron de 7.2% en 1962 al 40.4% en 1980 y del 14.3% al 73.3%, respectivamente; en países como Bolivia y Paraguay las exportaciones de manufacturas pasaron del 21.8% al 4.0, en el primer caso, y del 0.0% al 19.1, en el segundo caso.¹⁷⁷ Asimismo, para 1972 México, Brasil y Argentina acaparaban el 80% del comercio de manufacturas al

¹⁷⁶ Idem, pp. 197.

¹⁷⁷ Grien, Raúl (1994). Op. cit., p. 258.

interior de la ALALC, cuando a principios de los sesenta este porcentaje llegaba al 65%; los mecanismos de la ALALC en lugar de equilibrar los beneficios esperados, ahondó las diferencias entre las economías mayores y menores.¹⁷⁸

Si bien la CEPAL le puso mayor énfasis a la comercialización de mercancías y a la industrialización, no dejó de lado la inversión extranjera. Para el organismo, este factor era importante como complemento del proceso, sobre todo en las primeras etapas cuando se esperaba que esta inversión compensara las salidas de capitales vía importación de bienes de capital y que con las inversiones extranjeras también llegara la transferencia tecnológica tan necesaria en la industrialización. Sin embargo, sostenía que era más benéfico la entrada de capitales extranjeros vía préstamos al sector público con agencias internacionales, pues consideraba que se pagaban menores intereses y réditos, que al capital privado al momento de sacar sus ganancias. En esa lógica para sostener los procesos de industrialización los gobiernos latinoamericanos incrementaron su endeudamiento externo, al grado que si para 1956 la deuda pública alcanzaba una cifra manejable de 370 millones de dólares, diez años después ésta había subido a 10580 millones, con lo que se cayó en un círculo vicioso de contraer más deuda para sostener el modelo y, a su vez, pagar las deudas contraídas; de esta manera, y ante las circunstancias del sistema-mundo de la década de los setenta, como se explicó en el primer capítulo, la deuda pública de la región a finales de los setenta alcanzó poco más de los 110 000 millones de dólares, saliendo de toda proporción el pago de intereses y la amortización. Al contrario de lo que suponía la CEPAL, la deuda externa terminó siendo el principal camino de salida de divisas de la región.¹⁷⁹

Por otro lado, ante la falta de regulación a la capital privado extranjero de parte de la ALALC, los países miembro competían por el mismo, concentrándose éste en las más desarrolladas, junto con Venezuela debido al petróleo, y extrayendo divisas de la región vía regalías; por ejemplo, se calculaba que entre 1956 y 1965

¹⁷⁸ Romano, Silvina (2009). Op. cit., p. 94.

¹⁷⁹ Idem, pp. 108, 109 y 115.

los capitales estadounidenses en la región, que representaban el 70% de la inversión extranjera directa, había invertido 9500 millones de dólares, pero sacaron utilidades por 18 000 millones de dólares, poco menos que el doble de lo invertido. En Chile, en los setenta, Salvador Allende afirmaba que las empresas trasnacionales que explotaban el cobre habían invertido en el sector 35 millones de dólares y que había sacado del país más de 3000 millones.¹⁸⁰ Si le sumamos a estos elementos la fuga de capitales podemos comprender el nivel de estrangulamiento externo al que fueron sometidas las naciones latinoamericanas, lo que finalmente se convirtió en un factor decisivo, que Prebisch había intentado atacar con su propuesta de industrialización, para acabar con el proyecto ISI y la integración económica como la había pensado la originalmente CEPAL.

3.1.2. Balance del proceso.

Cuando se realizan balances para evaluar estos procesos se parte de factores tanto internos como externos; algunos de ellos, ya se han mencionado: baja integración física entre los mercados con insuficiente infraestructura, estrangulamiento externo con escasez de divisas, dependencia tecnológica y financiera hacia los países centrales, inestabilidad política y económica con procesos inflacionarios elevados y déficit fiscales y externos, endeudamiento, etcétera. Sin embargo, vale la pena detenerse en la condición periférica que ocupaba América Latina en el sistema-mundo, lo cual determinaba y condicionaba ciertas acciones de los gobiernos de la región. Esta subordinación a los dictados del capital internacional y sus representantes (FMI, BM y GATT) marcó muchas de las pautas que se siguieron en términos de integración económica.

En primer lugar, como vimos en el capítulo anterior, la CEPAL, en su propuesta de industrialización y de regionalización, usó como base teórica los modelos clásicos de desarrollo y de integración económica. No sólo las etapas lineales para alcanzar ambos objetivos estaba presente en sus escritos, sino también el énfasis en las transacciones comerciales y los mecanismos de libre competencia, ambos ligados a la teoría liberal del comercio, que se utilizaron en el proyecto de la

¹⁸⁰ Idem., pp. 125 y 131.

ALALC. En segundo lugar, contra lo propuesto (zona de preferencias arancelarias) se partió de la creación de una área de libre comercio para iniciar el proceso por presiones del GATT, en donde sólo con esa fórmula se podía saltar la famosa “cláusula de la nación más favorecida” para los países de fuera de área,¹⁸¹ con la que el organismo multilateral intentaba expandir el comercio internacional para apoyar a las empresas estadounidenses. En tercer lugar, en términos empíricos se partió del camino que emprendió la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957 como modelo de integración. Estos tres elementos, el teórico, la presión internacional y el empírico, llevaron, en la génesis del proceso, a se buscaran fórmulas lineales y objetivos ambiciosos que contrastaban con la realidad de la región.¹⁸²

Los problemas estructurales de América Latina terminaron de hacer el resto. Países débiles en términos económicos y políticos, con pobres niveles de planeación institucional, vieron a la integración económica como un aspecto secundario de sus políticas públicas; donde ésta tenía espacio tan sólo para coadyuvar a ciertos sectores industriales, con empresarios que veían por sus propios intereses – llamados “nacionales” – en términos de mantener mercados cerrados a la competencia y profundizando los históricos compartimentos estancos de sus economías. En la liberalización del sector primario también se tuvo la misma lógica, al no poder avanzar por las estructuras oligárquicas agrarias que defendían intereses particulares, las cuales mantenían las relaciones sociales “precapitalistas” en la agricultura, arrojando así a masas campesinas a la pauperización en las grandes ciudades.¹⁸³ Estos aspectos denotan que nunca se visualizó a la integración como una “modalidad específica de desarrollo”,¹⁸⁴ en la

¹⁸¹ Guerra-Borges (1997). Op. cit., p. 102.

¹⁸² No hay mejor ejemplo de esto que las palabras de Prebisch citadas por Guerra-Borges: “Raúl Prebisch dijo en una ocasión que “para que un Tratado que establecía una zona de libre comercio fuera aceptable para el GATT era necesario caer en el expediente de la Lista Común...”, lo que implicaba liberar el comercio de los productos primarios; “de manera que con plena noción de que esto no era más que una fórmula, recomendamos esa fórmula a los gobiernos, sabiendo que no se podría cumplir”. Y, en efecto, no se cumplió.” Guerra-Borges (1997). Op. cit., p. 103.

¹⁸³ Conceição, María da y Gerson Gómes (1998). Op. cit, p. 220.

¹⁸⁴ Guerra-Borges (1997). Op. cit., p. 92.

que una verdadera interdependencia de sus economías y sectores productivos fueran uno de los objetivos principales de las tareas entre los Estados.

Por otra parte, los marcados contrastes entre las economías de la región también estuvieron presentes durante el proceso. Desde que se plantearon en América Latina los diversos tratados para alcanzar la integración, las profundas asimetrías entre los países participantes formaron parte importante de las negociaciones. Los mecanismos para resolver estas diferencias económico-estructurales y que los beneficios del proyecto fueran más equitativos nunca tuvieron la menor efectividad. Las naciones semiperiféricas, con un mayor nivel de industrialización, sacaron un mayor provecho del proceso y los periféricos fueron quedando al margen y rezagados. Ante ello, estos últimos tomaron una actitud de denuncia y de defensa ante el incumplimiento de lo pactado inicialmente, por lo que decidieron proteger sus mercados y balanzas de pagos con nuevos aranceles generando una respuesta similar de sus “socios”, con lo que se distorsionaba constantemente la normatividad específica.

Los otros problemas económicos que ahogaban la posibilidad de integración (altas tasas de inflación y de interés, fluctuaciones en paridades cambiarias, bajo ahorro interno, deterioro en los términos de intercambio) generaban en las economías tal nivel de estrangulamiento interno a corto plazo que difícilmente se podía esperar a que llegaran soluciones a largo plazo. Ningún mecanismo de integración tenía el alcance para corregir el endémico problema de la escasez de capitales que se manifestaba en crónicos déficits fiscales y externos. Ante ello, en la década de los setenta los gobiernos latinoamericanos recurrieron en forma unilateral a un fuerte endeudamiento con la banca internacional para continuar con la política de protección de sus industrias, así como del galopante gasto público que demandaba el modelo económico.

De esta forma, el proceso de integración Latinoamericana iniciado en la década de los sesenta se vino abajo, junto con el modelo de desarrollo endógeno. Si bien, por varios años se registró un alto crecimiento en el PIB latinoamericano y se incrementaron los niveles de comercio intrarregional, los objetivos de crear zonas

de libre comercio, uniones aduaneras y alcanzar un mercado común se quedó tan sólo en una zona de preferencias comerciales inestables. Los problemas estructurales de la región no sólo no se superaron, sino se profundizaron y manifestaron con más fuerza en los distintos sectores de las economías. Por lo tanto, la relación centro-periferia se ahondó, surgiendo nuevos mecanismos de subordinación hacia los países centrales a través del extenso poder económico y político de las empresas transnacionales y el excesivo endeudamiento externo de los gobiernos latinoamericanos. Situación que en la década de los ochenta marcó un punto de inflexión hacia un nuevo modelo de acumulación, junto con otra propuesta de regionalización para América Latina, que más adelante los analistas llamarían el Nuevo Regionalismo.

3.2. Vuelta al proyecto de la CEPAL: el Acuerdo de Cartagena.

A mediados de la década de los sesenta, con el proceso ISI agotado dentro de las fronteras nacionales y la participación en el comercio mundial de los países latinoamericanos se encontraba descenso, se observó que los mecanismos de integración de la ALALC, a pesar de haber incrementado el comercio intraregión, se quedaban muy cortos con respecto al objetivo de alcanzar un mercado común en América Latina. Las engorrosas negociaciones producto por producto, junto con las múltiples salvaguardas, no preveían el alcanzar una zona de libre comercio en tiempo establecido, como objetivo central del organismo; asimismo, los acuerdos de complementación industrial habían sido poco utilizados, y no se observaba que la libre competencia ayudara a romper las asimetrías existentes. Frente a esto, el presidente chileno, Eduardo Frei, en enero de 1965, solicitó en una carta a cuatro destacados economistas latinoamericanos, que en esos momentos eran directores de organismos internacionales una serie de recomendaciones sobre cómo acelerar el proceso de integración en la región. Ante la pregunta hecha por el mandatario chileno: "¿Podemos seguir tratando de organizar el desarrollo de nuestra economía en compartimientos estancos, condenando a nuestro continente a un deterioro cada vez más marcado, sin organizar un esfuerzo colectivo, entre pueblos afines, indisolublemente unidos por

la geografía y la cultura, frente a otros vastos conglomerados que multiplican su progreso precisamente por su espíritu unitario?"¹⁸⁵, la respuesta fue un texto, conocido como *Documento de los Cuatro*, enviado a todos los presidentes de la región.

Raúl Prebisch, José Antonio Mayorbe, Felipe Herrera y Carlos Sanz de Santamaría parten de criticar que en la ALALC, donde no existe una real política de integración y para alcanzarla es necesario un compromiso político de todos los mandatarios. Y advierten que de continuar con la lógica nacional de compartimentos estancos, no se alcanzará los objetivos de industrialización, y mucho menos de desarrollo al desperdiciarse la posibilidad de la complementación económica y de mercados unificados. Estos economistas remarcan la necesidad de alcanzar el mercado común latinoamericano, el cual intentan que está totalmente ligado al objetivo del desarrollo nacional. Por otro lado, insisten en la necesidad de abrir poco a poco los mercados a la competencia para aumentar la productividad y, en un segundo momento, exportar manufacturas a los países centrales. Dentro de lo que llaman política para la integración, en lo comercial, haciendo una crítica explícita a las negociaciones en la ALALC, señalan la necesidad de hacer rebajas arancelarias a través de un sistema más efectivo de automaticidad, con rebajas progresivas de restricciones arancelarias, al tiempo que se establece un tarifa externa común para el resto del mundo, esencial para la meta del mercado común; en el área industrial se recomendó realizar la planificación, desde los gobiernos, a escala regional de las industrias sustitutivas de importaciones indispensable en el desarrollo: siderurgia, metalurgia, petroquímica, automotriz y de equipos industriales pesados; en cuanto al campo se remarcó la necesidad de incrementar la producción agrícola, por lo que se propuso poner en práctica una política de desarrollo conjunta, centrándose en los precios que en algunos casos variaban ampliamente de país a país; y ante el estrangulamiento externo era importante hacer una unión de pagos, con un fondo de reservas entre bancos centrales, para realizar operaciones entre los países y

¹⁸⁵ Citado por Herrera, Felipe (1965). "Perspectivas de la integración de América Latina", en *La integración latinoamericana, situación y perspectivas*. INTAL, Buenos Aires, p. 171. Consultado en enero de 2015 en: http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/Publicaciones_INTAL/documentos/e_INTALPUB_1.6_1965.pdf

otorgar créditos. Asimismo, vuelven a reiterar principios básicos antes expuestos por la CEPAL, como la reciprocidad entre países, el tratamiento a países de menor desarrollo relativo en cuanto a política comercial y de inversiones, así como de asistencia técnica y financiera. Otro elemento importante fue reconocer la importancia de la inversión extranjera en el proceso, pero ante su superioridad técnica y financiera recomiendan crear un estatuto en toda la región para que este tipo de inversión coadyuve en el proceso de industrialización. En términos institucionales, es importante si se va a apuntar una política de integración a largo plazo que exista organismos que velen por el interés de cada país, pero también por el del proceso en su conjunto, más allá de lo nacional; para ello, se apunta la creación de un Consejo de Ministros de los países miembros, y una Junta Ejecutiva que, en un lineamiento supranacional, represente a la comunidad como un todo, la cual entre otras funciones debería vigilar el cumplimiento de los objetivos y hacer estudios para la toma de decisiones; en ese tenor, debería existir un parlamento latinoamericano como foro para discutir las distintas posturas y corrientes de opinión sobre el proceso.¹⁸⁶ Este texto abrió nuevamente el debate sobre la integración latinoamericana y trajo nuevas iniciativas y propuestas para reactivar la integración en América Latina, incluyendo el Pacto Andino, que recogió buena parte de estas ideas vertidas en el Acuerdo de Cartagena.

Frente al debate que motivó el *Documento de los Cuatro*, el estancamiento de la ALALC, incluyendo el fracaso de las negociaciones en la liberación de mercancía de la segunda etapa de la Lista Común, y los pobres resultados que había traído este organismo para los países medios, los presidentes de Chile, Colombia y Venezuela manifestaron en 1966, a través de la Declaración de Bogotá la creación de un Mercado Común Andino al interior de la ALALC. Para ello, se creó la Comisión Mixta, a la que se unieron representantes del Perú, Ecuador y Bolivia. Esta Comisión elaboró un par de documentos cardinales en el posterior proceso de la integración andino. El primero sirvió para crear la Corporación Andina de

¹⁸⁶ Raúl Prebisch, José Antonio Mayorbe, Felipe Herrera y Carlos Sanz de Santamaría (1965). "Perspectivas para la creación de mercado común latinoamericano", en *La integración latinoamericana, situación y perspectivas*. INTAL, Buenos Aires, pp. 189-217. Consultado en enero de 2015 en: http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/Publicaciones_INTAL/documentos/e_INTALPUB_1.6_1965.pdf

Fomento (CAF) que financiaría proyecto de desarrollo en la región; el segundo para construir lo que en mayo del 1969 se conoció como el Acuerdo de Cartagena, en el cual Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y el Perú (Venezuela se uniría hasta 1973) comenzarían un nuevo proceso de integración sin dejar de pertenecer a la ALALC, donde se intentaría crear un espacio económico de 5.5 millones de kilómetros cuadrados, con poco más de 64 millones de habitantes, con un PIB que rebasaba los 47 millones de dólares, similar al de México o Brasil en esa época.¹⁸⁷

La creación del Grupo Andino estaba en total concordancia con las ideas de la época en seguir las pautas del modelo ISI para el desarrollo económico, con un alto nivel de participación estatal, así como utilizar la integración económica para superar los problemas estructurales que no les permitían entrar a otras etapas de la industrialización o, en algunos casos, como Bolivia y Ecuador, iniciar el proceso. Otra influencia clara en la conformación del organismo eran las ideas básicas del Neofuncionalismo (ver capítulo II), que pugnaban por visualizar la integración como un proceso continuo y a largo plazo, en el que los avances en acuerdos económicos irían llevando a generar acuerdos de carácter político más complejos, donde se llegara a una cesión gradual de la soberanía nacional hasta alcanzar una unión económica. Asimismo, en el terreno empírico, la Comunidad Económica Europea fue un referente importante para el Grupo Andino.¹⁸⁸ Estas influencias se expresaron tanto en los objetivos como en los artículos y apartados del Acuerdo de Cartagena.¹⁸⁹

El eje novedoso que presentaba el Acuerdo era la programación industrial pues, a diferencia de la ALALC en el que el eje era la liberación comercial, éste promovía el despegue de este sector a través de una planeación sistemática para determinadas industrias que crearían cadenas productivas, las cuales engarzarían el proceso hacia otras etapas de la industrialización, donde los bienes manufacturados tendrían asegurado su mercado en la subregión. Para realizar el proyecto se estableció una comisión que aprobara los “Programas Sectoriales de

¹⁸⁷ Puyana, Alicia (1983). Op. cit., pp. 37-43.

¹⁸⁸ Idem., pp. 50 y 236.

¹⁸⁹ Junta del Acuerdo de Cartagena (1970). *Acuerdo de Cartagena: texto oficial*, Lima.

Desarrollo Industrial” (PSDI), los cuales “... abarcarían la determinación de los productos objeto del proyecto, la programación conjunta de las nuevas inversiones, la localización de las plantas industriales, la armonización de políticas específicas del programa, la liberalización con ritmos ajustados a un país o producto, el arancel externo apropiado y los plazos de ejecución del programa...”¹⁹⁰ Además aceptaban la inclusión de empresas transnacionales (con restricciones claras sobre sectores a invertir y limitaciones a repatriación de ganancias) para aprovechar sus inversiones y tecnología de punta para la instalación y complementación de las futuras industrias andinas, así como de la creación de empresas multinacionales propias.

Como mecanismo para coadyuvar en lo anterior, la liberación comercial también estaba presente, pero con estrategias que buscaban superar los baches de las negociaciones de la Lista Nacional y Común de la ALALC. En el caso de los países andinos intentaron llevar este rubro por rutas de liberación de las mercancías de los países miembros más automáticas y lineales (con fechas según tipo de mercancía, procedencia, etcétera) el cual debía concretarse 10 años después; pero como también se incluían múltiples restricciones transitorias, incluyendo las favorables para Ecuador y Bolivia, esta fecha se podía extender hasta 1985. El Acuerdo se había pensado en una unión aduanera para lograr mejores resultados en la planeación industrial, por lo que se incluyó al arancel externo común como una herramienta indispensable. Ante la dispersión arancelaria que existía entre los países miembros (por ejemplo, Bolivia tenía un promedio arancelario de alrededor del 20% y el Perú de más del 60%), se propuso un arancel promedio mínimo con distintos niveles de dispersión que se irían cerrando con el paso de los años hasta tener en diciembre de 1980 su funcionamiento pleno.¹⁹¹

¹⁹⁰ Grien, Raúl (1994). Op. cit., p. 321.

¹⁹¹ López, Adolfo (2009). “Los primeros cuarenta años de integración andina”. *Revista de la Integración*. Secretaría General de la Comunidad Andina, núm. 4, junio de, Perú, p. 103. Consultado en agosto de 2012 en: http://www.comunidadandina.org/public/revista_integracion_4.pdf

Las expectativas no se quedaron en la creación de una zona de libre comercio, ni en la unión aduanera. En el capítulo III del Acuerdo, llamado “Armonización de las Políticas Económicas y Coordinación de los Planes de Desarrollo”,¹⁹² se hacía referencia a una planificación conjunta que acercaba el proceso hacia un mercado común, donde no sólo había un régimen de programación industrial y del sector agrícola, sino también se hablaba abiertamente, a la par que el proceso de integración fuera avanzando, de la armonización de la política cambiaria, monetaria, financiera y fiscal. En el mismo tenor, se fijaba la fecha de diciembre de 1970 para terminar de echar a andar el tratamiento común a los capitales extranjeros, pues se tenía claro que el libre comercio beneficiaba a las empresas y países fuertes. Las inversiones de las empresas transnacionales debía someterse a criterios de toda la comunidad, en los que buena parte de sus ganancias fueran reinvertidas en la región, se diera una conversión progresiva de las empresas extranjeras en empresas mixtas y que sus capacidades tecnológicas pudieran ser transferidas poco a poco a las industrias nacionales.

El Acuerdo de Cartagena, en concordancia con su crítica principal hacia la ALALC sobre el reparto injusto de beneficios, dedicaba varios artículos a especificar los mecanismos a utilizar para que las economías más atrasadas, Ecuador y Bolivia, se pusiera a la par de los demás miembros. Para ello, el Acuerdo hacía gala de toda una serie de medidas solidarias con estos países, empezando por coordinar los planes de desarrollo para eliminar las deficiencias estructurales que nos les permitían “despegar” (para usar el concepto en boga de Rostow de *take off*, sobre el inicio del proceso lineal hacia el desarrollo) y reunir las condiciones para la industrialización. Para alcanzar este objetivo, se hacía uso de las dos políticas principales con las que contaban: la industrial y la arancelaria. En la primera planteaban asignar importantes cotos de producción a favor de estos países a través de la localización de plantas industriales en sus respectivos territorios, brindándoles además asesoría industrial y apoyo financiero; en cuanto a la política comercial, se planteaba la eliminación total e irrevocable de los aranceles y restricciones comerciales de parte del resto de los miembros del Grupo hacia las

¹⁹² Junta del Acuerdo de Cartagena (1970). Op. cit., pp. 8 y 9.

mercancías de Ecuador y Bolivia, quienes podrían desgravar sus aranceles y hacer uso del arancel externo común con plazos más cómodos y de manera ventajosa.¹⁹³

Para echar a andar un proceso de integración a largo plazo, en el que se declaraba la armonización de políticas públicas como mecanismo para alcanzar los objetivos, que afectarían a los planes nacionales de desarrollo, invariablemente se tenía que pensar órganos de gobierno funcionales con este objetivo, pero en la propuesta se quedaron cortos. Siguiendo los consejos del *Documento de los Cuatro*, se creó la *Comisión* para formular las políticas generales del Acuerdo, constituida por representantes plenipotenciarios de cada país; y para acompañarla, la *Junta*, que serviría como órgano técnico que evaluaría las políticas impuestas y realizaría estudios para tomar decisiones con bases sólidas. Lo interesante de ésta última es que, en teoría, debía funcionar al margen de los intereses nacionales de cada país miembro y debía velar por la buena marcha del proceso de integración en su conjunto desde una positiva perspectiva comunitaria. En este tenor, y pensando en la futura integración conjunta de toda América Latina, sus miembros podían ser de cualquier país latinoamericano. La parte faltante del Acuerdo en este rubro fue precisamente un mecanismo efectivo, con carácter supranacional, que sirviera para la solución de controversias que claramente se darían con un proyecto tan ambicioso. El Tribunal Andino de Justicia (así como el Parlamento Andino) se aprobó en 1979, cuando el organismo ya presentaba serios problemas para continuar con sus metas y tiempos impuestos.

3.2.1. Grupo Andino: industrialización versus liberalismo económico.

En un principio, las expectativas del funcionamiento del Grupo Andino fueron altas por lo ambicioso del proyecto y el incremento que se registró en el comercio comunitario. En la primera década las exportaciones recíprocas de la región pasaron de 96 millones de dólares en 1969 a 1114 millones en 1979, lo que representó un aumento en alrededor de 12 veces en su comercio interior, en

¹⁹³ Junta del Acuerdo de Cartagena (1970). Op. cit., pp. 26-31.

comparación con el exterior que fue de cuatro veces. En cuanto a su composición, las manufacturas (mercancías eje que propiciaron en buena medida la firma del Acuerdo de Cartagena) ampliaron su porcentaje de participación en el comercio recíproco del 14 por ciento al 34 por ciento en el mismo periodo.¹⁹⁴ Sin embargo, dichas expectativas se vieron opacadas por el estancamiento en las negociaciones de la programación industrial y el arancel externo común, que enfrentó dos visiones contrapuestas: los seguidores del modelo de industrialización con una fuerte participación estatal (Venezuela, el Perú y Ecuador), como lo señalaba el Acuerdo de Cartagena; y los que pugnaban por un mayor participación del mercado (Colombia y Chile).¹⁹⁵

El consenso creado entre los gobiernos andinos a partir de las ideas de la CEPAL en la década de los sesenta, fue perdiendo fuerza desde los primeros años de funcionamiento del organismo integrador. Alicia Puyana señala como una causa fundamental para explicar el inicio de este desencuentro el nivel asimétrico en materia de industrialización en que se encontraban los países en esa época. Chile y Colombia, que aportaban el 50% de las manufacturas en la subregión, iniciaron su proceso de sustitución de importaciones desde la década de los cincuenta, por lo que éste había encontrado un límite en la producción de bienes de capital sin la tecnología e inversión extranjera, así como sin mercados mayores a los que ofrecía la CAN; la inflación y el déficit externo eran igualmente factores a tomar en cuenta; y en el terreno político el nuevo presidente colombiano, Pastrana, no era un convencido de la integración como su antecesor, Lleras Restrepo, quien había empujado fervientemente el proceso. Venezuela y el Perú, que para 1969 aportaban el 37% de las manufacturas andinas, tenían un nivel de industrialización ligeramente menor a Colombia y le apostaron a continuar con el modelo cepalino. El primero pensó en aprovechar los recursos monetarios que le otorgaban la exportación de petróleo para cerrar las brechas de industrialización con Chile y Colombia; en el segundo, el Perú, el general Velasco Alvarado con su política nacionalista vio en el avance de la industrialización de su país una estrategia para

¹⁹⁴Grien, Raúl (1994). Op. cit., pp. 331 y 332.

¹⁹⁵ Briceño, José y Raquel Álvarez (2006). Op. cit., pp. 77 y 78.

asentar la promovida independencia económica frente al exterior. Del otro lado, Ecuador y Bolivia, con economías básicamente agrícolas intentaron aprovechar el Pacto Andino para cambiar sus estructuras productivas hacia una mayormente industrial; y Bolivia vio en el organismo integrador una posibilidad de entendimiento con Chile para recuperar la salida al mar.¹⁹⁶

Esta situación tomó un cauce definitorio cuando el contexto de Guerra Fría que se vivía en la economía-mundo capitalista alineó el derrotero del modelo chileno. El gobierno de Estados Unidos utilizó recursos económicos, políticos y militares para destruir el camino democrático para alcanzar el socialismo que Salvador Allende había puesto en práctica (el gobierno de la Unidad Popular apoyaba al Grupo Andino por estar en concordancia con su política de nacionalización de recursos naturales y promover al Estado como principal agente económico; además de ser una forma de evitar el aislamiento internacional por su proyecto, como le sucedió a Cuba). Finalmente, un golpe de Estado en 1973 llevó a un cambio radical en el gobierno que sepultó las expectativas de cambio. El nuevo gobierno militar, después de estabilizar políticamente al país por medio de la represión abierta, impulsó cambios estructurales de corte neoliberal en la economía chilena.¹⁹⁷ Algunos de los elementos principales de esta transformación (liberalización comercial generalizada y desregulación de la inversión extranjera) iban en dirección contraria a los ejes del Pacto Andino, donde intentaban regular la entrada de mercancías (arancel externo común) y capitales del exterior (tratamiento común a los capitales extranjeros) para desarrollar sus industrias.

De esta manera, por un periodo convivieron y negociaron dos visiones contrapuestas para alcanzar el desarrollo económico al interior del Grupo Andino: “El objetivo del primer grupo, Chile y Colombia, era producir eficientemente y elevar las tasas de crecimiento. El segundo grupo pensó en transformar sus economías productivas primarias en sistemas industrializados modernos y eliminar los desequilibrios en los niveles de desarrollo. Las diferencias entre los dos grupos

¹⁹⁶ Puyana, Alicia (1983). Op. cit., pp. 148-153 y 251-253.

¹⁹⁷ Foxley, Alejandro (1988). *Experimentos neoliberales en América Latina*. FCE, México, D.F., pp. 50-53.

afloraron y se convirtieron en irreconciliables al tratarse asuntos tales como la participación del Estado como generador de actividad económica, las preferencias sectoriales, el nivel de protección y la medida en que los mercados de los factores de producción debían ser controlados y dirigidos.”¹⁹⁸ Pero veamos con más detalle cómo se presentaron dichos desencuentros de paradigmas hasta llegar a la crisis de 1976.

Las distintas visiones sobre los mecanismos de integración, entre otras cosas, llevaron a que no fuera posible en esos primeros años alcanzar una convergencia de los aranceles nacionales con respecto al arancel externo común (AEC). Éste era uno de los instrumentos centrales para la planificación industrial al proteger de manera uniforme en la subregión la entrada de este tipo de productos para fomentar la producción andina. En un inicio se fijó un arancel mínimo común con un promedio de protección del 49%, pero poco después, en 1976, se redujo a 28% para lograr mayores niveles de eficacia en la producción regional y evitar problemas de desabasto, sobre todo en los bienes finales, que recibieron las mayores reducciones. Sin embargo para 1974, Chile y Colombia ya tenían una abierta crítica al modelo ISI, al culparlo de los problemas de crecimiento, de la mala distribución del ingreso, del desempleo crónico y los déficits fiscales, por lo que los aranceles no debían funcionar como mecanismos de planificación para la industria, sino para equilibrar la oferta y demanda de divisas, pues quien debía asignar los recursos en el sector industrial debía ser el sector privado. Para este par de países la propuesta de arancel ideal sería uniforme y que tendiera a cero (en las negociaciones Chile propuso el AEC entre el 10 y 30%) para crear un mercado libre y competitivo que rompiera con las distorsiones económicas causada por la discriminación entre sectores. Los otros cuatro países, siguiendo la lógica del Acuerdo, consideraban el AEC un instrumento muy importante de planeación, con un mercado ampliado, para decidir qué producir y cuánto producir; de la misma forma, este Arancel debía estar en función de los PSDI para otorgar la protección necesaria en la construcción y promoción de industrias que tendrían el mercado andino protegido, en un primer momento de la competencia externa.

¹⁹⁸ Puyana, Alicia (1983). Op. cit., p. 150.

Ante las visiones contrapuestas no se pudo terminar la negociación del AEC en 1975, como estaba planeada y, contra toda lógica del sentido de integración al que apuntaba el organismo, se otorgó la concesión de establecer franjas mínimas y máximas de protección, en las que cada país podía implementar sus propios aranceles.¹⁹⁹

Una discusión similar se llevó a cabo con la negociación de los programas industriales, los cuales tampoco alcanzaron sus objetivos. El programa industrial que más alcances tuvo fue el primero, el de la industria metalmeccánica, creada en 1972 en plena etapa de auge comercial del Grupo y previa al conflicto entre posiciones “desarrollistas” y “liberales”. En este programa industrial participaron una decena de empresas y otras más se crearon, de las cuales seis se instalaron en Ecuador y una en Bolivia; éstas eran unidades productivas de poca complejidad técnica. Para finales de la década de los setenta se estima que para este programa apenas se había realizado una inversión correspondiente al 10 por ciento de la total estimada. El segundo programa, el de la industria petroquímica, creada en 1975 para instalar plantas petroquímicas que abastecieran todo el mercado andino, tuvo problemas desde su planeación que llevó cinco años, debido al ingreso al Grupo del principal productor de petróleo en la región, Venezuela en 1973, y los incrementos en los precios internacionales del hidrocarburo que distorsionaron costos y proyecciones. Finalmente, este proyecto quedó en dos plantas localizadas en Venezuela que abastecían más al mercado extranjero con bajos niveles de producción, sin incidir en el desarrollo económico subregional. Para el tercero y último, el de la industria automotriz, se tenían muchas expectativas por las inversiones y los encadenamientos productivos, pero nunca fue implementado por cuatro de los cinco países, donde las trasnacionales jugaron un papel determinante para el fracaso.²⁰⁰

Los desacuerdos en las negociaciones de estos programas los generaron Colombia y Chile en 1974 al cambiar sus estrategias de desarrollo, quienes en esa

¹⁹⁹ Idem., pp. 329-337.

²⁰⁰ Guerra-Borges, Alfredo (1997). Op. cit., pp. 178-183 y 223.

tesitura intentaron igualmente cambiar la lógica del Acuerdo de Cartagena, al pugnar por que la industrialización se diera a través de buscar una mayor eficiencia del sector incrementando las relaciones con el mercado externo. Dentro de esa lógica, para ese par de países la planeación industrial ya no era una prioridad, por lo que en este sector, así como en los otros, se debía minimizar la participación estatal, al dejar que las “ventajas comparativas” fueran las que encauzaran la producción interna. De esta forma, Chile y Colombia pugnaban en las negociaciones por el libre comercio al intentar romper la propuesta original de los tiempos de protección arancelaria para los PSDI y su dinámica de negociación: 1) condicionar la aprobación de los PSDI a que se negociara primero un AEC con un mínimo de dispersión y niveles bajos; 2) los productos sensibles incluidos en la lista de reserva, la cual funcionaba para la programación industrial, debían pasara a la lista de desgravación automática. Los otros cuatro países no estaban dispuestos a aceptar esa modificación del Acuerdo e insistían en negociar estructuras arancelarias determinadas para cada PSDI y que no se condicionaran a la aprobación de la AEC. Estos desacuerdos contribuyeron a que no se alcanzara el arancel externo común ni se aprobaran los programas de planeación industrial dentro del cronograma inicial (excepto el metalmecánico que se echó a andar en 1972, como ya se mencionó). Para salir del atolladero se amplió el periodo de negociación de los PSDI y se rompió con la lógica comunitaria de planeación al determinar que los PSDI se aprobaran con el voto de las dos terceras partes de los países miembros y que pudieran abstenerse los no interesados.²⁰¹

Estas diferencias en la estrategias de integración (desarrollo económico comunitario con fuerte intervención y planeación del Estado del Grupo Andino contra la visión unilateral basada en el funcionamiento del mercado del gobierno chileno y colombiano), llevaron a que el Grupo hiciera múltiples concesiones al proyecto original a Chile y Colombia; aun así, el resultado no podía ser otro que la separación de Chile del Grupo en octubre de 1976; situación que generó

²⁰¹ Briceño, José (2007). *La integración regional en América Latina y el Caribe*. Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, pp. 267-271.

distorsiones en todos los ámbitos y planes del organismo. Los otros países se enfrentaron a un esquema distinto del previsto en el documento original: un mercado más estrecho para comercializar sus productos, la reasignación de plantas industriales para lo planeado en ese sector, entre otras cosas. Colombia, por su parte, se excluyó de participar en los PSDI y mantuvo su posición opuesta a los mismos, lo que sin duda incidió en la caída del proyecto.

El fracaso de los PSDI no se puede explicar únicamente por el conflicto entre distintas posiciones en el modelo de desarrollo a seguir; aunque éste es determinante, porque a partir de ahí se generan y condicionan las estrategias frente a los socios regionales y el mundo entero. La puesta en práctica de estos programas también encontró dificultades de orden económico estructural, donde cada país contaba con una capacidad financiera, industrial y física muy disímil para plantear una asignación adecuada de recursos o de instalación de las plantas industriales. Una vez más, como sucedió en la ALALC, los países de “menor desarrollo económico relativo”, a pesar de su intención por ser partícipes de la industrialización, en muchos casos no podían echar a andar los proyectos asignados en sus territorios (Bolivia menos que Ecuador) por la falta de recursos, infraestructura y personal especializado. Aunado a esto, el bajo nivel de planeación interna, con instituciones débiles, contribuyeron a los pobres desempeños en el intento de alcanzar nuevos estadios de industrialización o a disminuir las diferencias de desarrollo entre los países andinos; dos objetivos prioritarios del Acuerdo de Cartagena.²⁰²

Mejor suerte no tuvieron los profundos planes dedicados a armonizar las políticas económicas entre países miembros. Para tal propósito se crearon comisiones especiales encargadas de dictar el procedimiento de armonización en las áreas elegidas, pero sus planteamientos no tuvieron eco en la planificación nacional de las economías andinas. Uno de los rubros más importantes en la armonización, la inversión extranjera, se trató a través el Régimen Común de Tratamiento al Capital Extranjero (la famosa Decisión 24), que pretendía captar capital extranjero para

²⁰² Guerra-Borges (1997). Op. cit., pp. 180 y 181, 200-207.

llenar el vacío del insuficiente ahorro interno, con el que no se podía llevar a cabo las inversiones industriales pensadas. La inversión externa debía estar en concordancia con los planes de desarrollo nacional y regional. Las empresas extranjeras, en teoría, se interesarían en invertir debido al atractivo de los mercados integrados y protegidos. Y lo más importante, este tratamiento conjunto evitaría el conflicto interno por los recursos monetarios del exterior, en beneficio de la región. La Decisión 24, desde un inicio, generó una fuerte oposición por algunos grupos empresariales andinos y por las empresas extranjeras, apoyadas por el gobierno estadounidense. Un ejemplo claro de esto último fue la presión ejercida por el Consejo de las Américas, un influyente organismo empresarial de EU, presidido por David Rockefeller: “Colombia fue el país elegido para ejercer la mayor presión. El presidente conservador Pastrana recibió una carta sobre los resultados nefastos que para el desarrollo nacional podría acarrear la introducción de restricciones y controles al capital extranjero. En la misiva se amenazaba con suspender las inversiones si tal estatuto se adoptaba.”²⁰³

Bajo constante presión y ante los problemas para poner en práctica la Decisión 24, una vez más en 1974 el gobierno chileno marcó el rumbo para sepultar la legislación andina al reestructurar su economía a través del modelo neoliberal, con un decreto en el que se eliminaba el traspaso de acciones de empresas extranjeras a inversionistas nacionales y las facilidades de otorgar crédito interno a las compañías del exterior, con lo que se violaba abiertamente la política andina sobre la materia. Ante este escenario las autoridades de la CAN reestructuraron en 1976 dicho ordenamiento con la Decisión 103, que adoptó y matizó los decretos chilenos, así como también autorizó un mayor porcentaje de ganancia para que las empresas extranjeras remitieran a sus países en utilidades, pero cada país podía consentir montos mayores; también se autorizó la compra de compañías nacionales por extranjeras, en un abierto camino hacia la privatización que tanto le interesaba llevar a cabo al gobierno chileno.²⁰⁴ Estas políticas enterraron el camino para utilizar el ahorro externo para apoyar la industrialización

²⁰³ Puyana, Alicia (1983). Op. cit., p. 280.

²⁰⁴ Idem., pp. 297 y 298.

regional y abrieron la posibilidad de que se iniciara la competencia entre los países por atraer el capital extranjero hacia sus propios mercados nacionales, en detrimento de la comunidad.

A este conjunto de desacuerdos, conflictos y violaciones a lo estipulado en el Acuerdo de Cartagena, se sumaron otros problemas políticos en el área que reflejaban las dinámicas del capital internacional en el sistema-mundo, así como de los problemas de la Guerra Fría: guerrillas e incremento de acciones del narcotráfico en Colombia, renovación de viejas hostilidades fronterizas entre el Perú y Ecuador e inestabilidad política en el Perú y Bolivia.

El conflicto por el que atravesó el Grupo en la segunda parte de los setenta, se manifestó en variaciones en el crecimiento de su comercio recíproco: en 1977 se registró un incremento anual del 31.4 por ciento, para los dos siguientes años decreció al 11.5 por ciento, recuperándose entre 1979 y 1980 alrededor del 20 por ciento.²⁰⁵

A diferencia de lo planteado por los Neofuncionalistas (que habían pensado su teoría para la integración entre países desarrollados), los acuerdos económicos y políticos planteados inicialmente no llevaron en términos progresivos y reales a compromisos más profundos en donde se fuera cediendo soberanía nacional para avanzar en las decisiones comunitarias, sobre todo para la armonización de políticas. Al contrario, con el incumplimiento de lo pactado y de las resoluciones de la Comisión, institución encargada de tomar las decisiones comunitarias, se cayó en la inseguridad jurídica. Dichos problemas los intentaron resolver en dos frentes: el primero, con la postergación de las fechas originales para alcanzar los objetivos propuestos en el Acuerdo a través de dos protocolos, el de Lima en 1976 y el de Arequipa en 1979; el segundo frente se dio tardíamente en 1979 con la creación de un Tribunal de Justicia, que comenzó a funcionar hasta 1985, en plena crisis económica, lo cual le dejó poco margen de maniobra para hacer cumplir sus resoluciones. Este tribunal es la expresión de una institucionalidad superior que se basa en elementos supranacionales, por lo que “se le otorga la atribución de

²⁰⁵Grien, Raúl (1994). Op. cit., p. 331.

declarar el derecho comunitario, dirimir las Controversias que surjan del mismo e interpretarlo uniformemente”. Asimismo, se le otorgó al Tribunal dirimir problemas que surgieran de la aplicación de las decisiones de la Comisión, pues en el papel éstas eran vinculantes con las leyes de cada país miembro y debían aplicarse en forma directa. Para ello todos los países del Grupo Andino, excepto Bolivia, tenían para ese tiempo en sus constituciones respectivas leyes que permitían transferencia de soberanía y creación de supranacionalidad.²⁰⁶

Sin embargo, para esta época ya se había modificado la esencia integradora del Pacto Andino y los problemas apuntados, más la falta de voluntad política de los gobiernos respectivos, hacían que hubiera una regresión hacia la defensa de los espacios nacionales por encima de lo comunitario. La supranacionalidad en términos de la creación de instituciones llegó en forma tardía, pues desde un inicio debió estar presente en un proyecto con los ambiciosos objetivos del Pacto Andino; de esta manera hubiera quedado claro que el ceder soberanía nacional en bien de un acuerdo que pretendía desarrollar política y económicamente a los países miembros era una forma de recuperar al autonomía nacional perdida en términos históricos con los países centrales.

Durante los años posteriores, con la crisis de la deuda, el grupo cayó en una inmovilidad preocupante que, como menciona Germánico Salgado, de no haber sido por el protocolo de Quito en 1987 se pudo haber llegado al colapso. Algunas cifras nos ayudan a observar la magnitud del problema. Para 1983 las exportaciones intrarregionales disminuyeron en un orden del 40 por ciento con respecto al año anterior, tendencia que continuó para caer a su cifra más baja en 1986 con 655 millones de dólares (en 1982 fue de 1183 millones). En algunos casos la disminución del comercio bilateral fue brutal; por ejemplo, “las ventas de

²⁰⁶ Delgado, Jaime (2009). *Construcciones supranacionales e integración regional latinoamericana*. Editorial UCR, San José, Costa Rica, pp. 135-141.

Ecuador a Venezuela descendieron de 54 millones de dólares a 1.5 millones en 1983.”²⁰⁷

El Protocolo de Quito postergaba las fechas para la liberación comercial, aceptaba la realización de acuerdos comerciales bilaterales, aun dejando fuera a otros miembros, y ampliaba las cláusulas de salvaguardia y de excepción, violando así los principios establecidos de universalidad, automaticidad e irreversibilidad en el aspecto comercial. Asimismo, el arancel externo común quedó sin fecha de aprobación y aplicación. Por otro lado, se transformó sustancialmente los acuerdos en materia industrial e incentivó a los países miembros a realizar acuerdos bilaterales en la materia. En cuanto a los programas sectoriales, se derogó el automotriz y se especificó la revisión de los tres restantes. También se eliminaron los períodos establecidos para la armonización de las legislaciones y la regulación del comercio exterior, con lo que se dejó a la buena voluntad de las naciones la aplicación de las sugerencias en dicho reglón.

En materia de análisis, dicho documento sirvió como constancia histórica de la insatisfacción y causas del fracaso del Acuerdo de Cartagena más que para implementar nuevas políticas, pues los acontecimientos que se estaban gestando y que se expresarían en los próximos años dentro de la lógica neoliberal, empujarían al Grupo Andino hacia el Regionalismo Abierto.

3.2.2. Balance entre conflictos de paradigmas y problemas estructurales.

El Regionalismo Clásico Cepalino se inscribe en una época en la que el modelo de desarrollo estaba fundamentado en el ISI el cual, dentro de la dependencia y subordinación de la región hacia los países centrales, logró dar frutos cuando las condiciones tanto internas como externas así lo permitieron, pero una vez que dichas condiciones fueron adversas para las economías de América Latina el modelo se estancó, junto con los proyectos de regionalización. Éstos tenían como

²⁰⁷ Salgado, Germánico (2009). “El Grupo Andino: entre dos concepciones de la integración económica”. *Revista de la Integración*. Secretaría General de la Comunidad Andina, núm. 4, junio, Perú, p. 89. Consultado en agosto de 2012 en: http://www.comunidadandina.org/public/revista_integracion_4.pdf

objetivo alcanzar estadios superiores de integración económica; el cual se lograría avanzando por etapas en las que cada país cedería cierta soberanía, hasta armonizar las políticas económicas y dar libertad de movimiento a los factores productivos en el espacio a crear; todo ello, pensando en que el bienestar regional se traduciría en el desarrollo nacional. En otras palabras, las políticas de integración, así como su planeación, se tenían que vislumbrar al mediano y largo plazo dentro de un mismo modelo de desarrollo económico; lo cual no sucedió para el Grupo Andino.

La debilidad económica e institucional de los países andinos los dejó a merced de los intereses del capital internacional (muchas veces coludido con las incipientes burguesías nacionales) dentro del sistema-mundo, así como del gobierno estadounidense en su conflicto con la URSS en la Guerra Fría. La política de “Seguridad Nacional” de los Estados Unidos hacia América Latina para luchar contra la influencia del comunismo, así como el surgimiento de un nuevo modelo de acumulación económico liberal ante la baja de las tasas de ganancias del capitalismo, afectó directamente la planeación de mediano plazo al interior del Pacto Andino. Los conflictos de intereses entre los actores externos y lo que planeaba la alta burocracia regional y nacional, se manifestaron desde aspectos económicos hasta de tipo geopolítico con cambios de gobierno que traían distintas visiones del desarrollo. El ejemplo paradigmático de esto es el golpe de Estado chileno, que se enmarcó en la lucha contra el comunismo y en defensa de los intereses de las empresas transnacionales estadounidenses, el cual fue “punta de lanza” en la región para experimentar con el regreso del liberalismo económico, como puerta de expansión del capital internacional que coadyuvara a sacar del estancamiento económico a la economía- mundo capitalista.

En este contexto, los presidentes o generales en turno (que llegaban al poder por las urnas o golpes de Estado), en medio de prácticas autoritarias, velaban más por los intereses inmediatos de “poderes fácticos” nacionales e internacionales que por una estrategia de integración regional, la cual pasaba, en el mejor de los casos, a un tercer plano en las políticas públicas. Así, teníamos claras expresiones

“nacionalistas”, con incumplimientos constantes de lo acordado en materia de programación comercial, industrial o de políticas públicas, que se escondían en el llamado “interés nacional”, lo cual no era otra cosa que continuar protegiendo los mercados cautivos para la oligarquía o el empresariado nacional, muchas veces coludida con las grandes empresas trasnacionales²⁰⁸ (recordemos la ISI, en un inicio, presenta un alto nivel de protección arancelaria para proteger a las incipiente industria de donde surgen nuevos grupos de poder o se consolidan otros).

En este mismo tenor, algunos gobiernos en turno cambiaban la perspectiva sobre la visión del desarrollo económico de su país para favorecer al capital extranjero. Esto se vio claramente con la entrada de los “Chicago boys” como asesores del gobierno dictatorial de Pinochet, quienes comenzaron a hacer cambios estructurales en la economía chilena. Éstos alentaban las ganancias privadas al dejar al mercado como el principal asignador de recursos, al tiempo que se privatizaban los activos del país para darle seguridad jurídica a las empresas trasnacionales, principalmente estadounidenses. Esta visión era contrapuesta a los objetivos y mecanismos del Acuerdo de Cartagena, por lo que se originó un rompimiento institucional al interior del organismo. En este sentido, el neoliberalismo funcionó como mecanismo para ahondar la crisis de un proyecto que intentaba regular al capital extranjero en favor de la industrialización endógena. A finales de los setenta estas políticas también se verían implementadas, en una u otra medida, por otros gobiernos andinos, con lo que se le abrió la puerta al neoliberalismo que más adelante impondría su dominio en la región.

El conflicto también se suscitaba desde la instrumentación del proyecto en el modelo ISI, donde se intentó alcanzar objetivos más por medio de plazos perentorios que de la realidad económica y política de la subregión. De esta forma,

²⁰⁸ Al respecto, Guerra-Borges señala: “...el interés nacional y el nacionalismo son formas de expresión política de los intereses económicos o de los intereses sociales y culturales de una colectividad; es el estado el que los traduce en las relaciones con otros países. El interés nacional no es necesariamente conflictivo. El nacionalismo sí lo es.” Guerra-Borges (1997). Op. cit., p. 135

los países andinos encontraron serias dificultades al momento de tratar de cumplir con los objetivos y plazos propuestos en el Acuerdo original. Estos problemas partían de elementos estructurales que las economías andinas sufrían en grado menor o mayor, según el país. Uno de estos problemas tenía que ver con la debilidad institucional nacional ya comentada, la cual también se expresaba en una pobre planeación de las políticas públicas; esto se extrapolaba en la planeación regional, incluyendo la falta de conocimiento (insuficientes técnicos que elaboraran estudios e informes sobre la materia), en muchos casos, de su propia realidad y alcances para aprovechar los instrumentos del Acuerdo. De esta manera, por ejemplo, como estrategia para eliminar las asimetrías entre los países, se mandató instalar plantas industriales en Bolivia (y el mismo país, en las negociaciones, exigía esto), con plazos perentorios cortos, cuando no se tenía la capacidad financiera, técnica ni de infraestructura. Y sí, se prometía todo tipo de ayuda de los demás socios para alcanzar el objetivo, pero sus propias limitantes, así como su falta de convicción por el proyecto, tampoco les permitían cumplir con lo pactado.²⁰⁹

Otro problema estructural que terminó debilitando al Grupo era la escasez de divisas, provocada por la sangría histórica de capitales a la que sido sometida la región desde los países centrales.²¹⁰ Esta constante transferencia de recursos de la periferia al centro ha contribuido enormemente en los problemas de las balanzas de pago, con déficit con el exterior que en más de una ocasión ha desatado crisis económicas en los países andinos. Asimismo, al presentarse este problema se recurría nuevamente a las barreras arancelarias para limitar la salida de capitales, lo que distorsionaba los acuerdos comerciales con la consiguiente respuesta del país afectado. Frente a esto, el Grupo creó la Corporación Andina de Fomento (CAF), que apoyó en los programas de liberación comercial, y en la

²⁰⁹ Idem., pp. 180 y 181, 200-207.

²¹⁰ Con una metodología desarrollada por Pablo González Casanova en su artículo *La explotación global*, el Dr. John Saxe-Fernández demuestra que del periodo de 1976-1997 se han transferido por diferentes conceptos poco más de 2 billones dólares desde América Latina hacia los países centrales. Saxe-Fernández, John y Omar Rodríguez (2001). "Globalización e imperialismo: la transferencia de excedentes de América Latina", en: Saxe-Fernández, John y James Petras. *Globalización, imperialismo y clase social*. Edit. Lumen Humanitas, Argentina, p.111.

programación industrial y de infraestructura. La otra institución, el Fondo Andino de Reservas (FAR), fue creada más adelante para ayudar a los países miembros que tuvieran problemas en su balanza de pagos y romper así con la dependencia financiera hacia los países centrales. Ambos organismos tuvieron un papel importante durante la crisis de 1982 y sus secuelas posteriores, proporcionando préstamos blandos para paliar un poco los severos problemas financieros; aunque, como sabemos, estos esfuerzos no fueron suficientes ante la magnitud de la crisis de la deuda.

A pesar de los conflictos causados por las distintas visiones de desarrollo e intereses nacionales y externos, en el Grupo Andino se lograron avances para generar flujos de comercio mayores entre los países miembros, así como del surgimiento de las exportaciones intrazona de los productos manufacturados a partir de la programación de la industria metalmeccánica. Estos logros trascendieron la etapa clásica del regionalismo cepalino y sirvieron para incentivar el proceso en posteriores etapas de la regionalización andina.

Capítulo IV. Regionalismo Abierto en los Andes: la yuxtaposición de paradigmas.

Los “años dorados” de la posguerra en la economía-mundo capitalista terminaron con un estancamiento en la tasa de ganancia durante la década de los setenta. Para recuperar el crecimiento económico, el gobierno de Estados Unidos fomentó la liberalización financiera, que dio entrada a un sistema financiero transnacional privado, el cual era controlado por grupos bancarios que fueron incrementando su poder en forma exponencial y desarrollando sistemas especulativos cada vez más complejos para incrementar sus ganancias con gran libertad de acción y de manera rápida. A esto se le sumó una profunda revolución científica y tecnológica, con un acelerado cambio en sistemas computacionales y de telecomunicaciones, que permitió expandir el dominio de capital financiero, así como desarrollar los nuevos modelos de producción con asociaciones y fusiones de empresas transnacionales, donde el proceso productivo se desagregó para que se llevara a cabo en distintas regiones según sus ventajas comparativas. Estas transformaciones se enmarcaron en un nuevo modelo de acumulación que permitió la circulación del capital y las mercancías con el menor número de restricciones, así como un desplazamiento de la regulación económica del Estado por la del mercado para abrir más espacios de inversión a los negocios privados. Este modelo que retomaba políticas del liberalismo decimonónico, mezcladas con las ideas de Hayek y el monetarismo de Friedman, encontró a sus primeros exponentes y difusores internacionales en los gobiernos de Reagan y Thatcher en la década de los ochenta.

En términos geopolíticos, los cambios fueron más drásticos aun. Durante la segunda parte de la década de los ochenta comenzaron a surgir movimientos sociales en Europa Oriental que cuestionaban las rígidas estructuras del llamado socialismo real, empujados por las transformaciones que desde el corazón de la Unión Soviética se realizaban como política de Estado conocidas como la Perestroika, en el ámbito económico, y la Glasnost, en el político. El resultado de no poder mantener los controles sobre su zona de influencia llevó a que los países de Europa Oriental a abandonar el proyecto comunista; camino que siguió la

URSS al partirse en varios estados soberanos en 1991. El resultado fue el fin de la Guerra Fría.

El gobierno estadounidense, autoproclamándose como vencedor del conflicto con la URSS, trazó el camino a seguir en el sistema-mundo para la reestructuración de la tasa de ganancia del capital trasnacional: el libre mercado, junto con su contraparte política, la democracia representativa. Este lineamiento fue seguido por los gobiernos latinoamericanos, primero a corto plazo, como un dictado de los organismos financieros internacionales para obligar a que la región continuara pagando los servicios de la deuda externa y no afectar así la pujanza del sistema financiero mundial; y, segundo, a mediano y largo plazo, como un derrotero para llevar a cabo el cambio estructural del modelo de crecimiento “desarrollista”, basado en la industrialización, a uno neoliberal, sustentado en la libre competencia, la desregulación de los mercados y el adelgazamiento del sector público. El nuevo modelo de acumulación capitalista determinó, al igual que lo hizo en la década de los cincuenta, las características de las formas de asociación entre los países de América Latina, conocido como el Regionalismo Abierto, como lo vimos en el segundo capítulo.

Este capítulo, a diferencia del anterior, presenta una estructura más sencilla. Como vimos durante el Viejo Regionalismo, la CEPAL creó una matriz teórica (la cual se distanciaba de la teoría clásica del comercio) a partir de las particularidades de la región para crear un proceso de industrialización, donde la integración jugaba un rol fundamental. En ese tercer capítulo tuvimos que describir y analizar la propuesta del organismo de la ONU en su dimensión real al crearse la ALALC, y más adelante el Grupo Andino, que supuestamente retomarían los pasos perdidos de la ALALC en la propuesta original de la CEPAL; para ello hubo que hacer un análisis de ambos organismos con respecto al paradigma cepalino, y observar los problemas que presentaron justamente al alejarse del mismo, al utilizar e imponer mecanismos del paradigma liberal. En cambio en el presente capítulo analizaremos la etapa que se engloba en lo que se conoce como Nuevo Regionalismo, donde el liberalismo económico vuelve a hacer su aparición como

modelo dominante, y en el que la CEPAL y los organismos de integración latinoamericanos, tanto los históricos como los de reciente creación, se adhieren a dicho paradigma sin propuestas alternativas que generarán un disenso real.

Sin embargo, para comprender el proceso que llevó a una nueva crisis en la CAN, tendremos que observar cómo se implementaron las directrices del Nuevo Regionalismo en América Latina, incluyendo a los países andinos; así como qué papel jugó Estados Unidos en esta nueva etapa donde, a diferencia de la anterior, tuvo un rol muy activo como propiciador de un regionalismo basado en la libertad de comercio y de inversión a partir del contexto del sistema-mundo en el que debía competir con otras regiones lideradas por otros países centrales. Finalmente, analizaremos cómo se construyó el Regionalismo Abierto Andino, sus resultados y consecuencias. Este último análisis estará enfocado en los conflictos que se propiciaron al interior del acuerdo por la yuxtaposición de modelos de regionalización contrapuestos, en este caso los objetivos e instituciones heredados del Regionalismo Clásico Cepalino frente a los mecanismos e instrumentos pragmáticos para propiciar el incremento del comercio y la inversión entre los países del continente.

4.1. Nuevos acuerdos para la década de los noventa.

En el inter entre la década de los ochenta y los noventa, los gobiernos de la región comenzaron nuevos acercamientos para reactivar los acuerdos comerciales y económicos que habían quedado olvidados y crear nuevos, acordes a los tiempos que se vivían. Este renovado impulso se explica por los cambios en el sistema-mundo y sus consecuencias en América Latina que tratamos más a fondo en el primer capítulo: a) Un contexto internacional caracterizado por la desregulación financiera, nuevas formas de organizar la producción transnacional, el surgimiento de una regionalización internacional (*la triada*) con bloques altamente competitivos, liderados por los principales países centrales; b) La imposición del FMI y del BM de un nuevo modelo de desarrollo basado en la apertura comercial y financiera, que rápidamente insertó a las economías de la región a la dinámica de la competencia internacional; c) La estabilización de las principales variables

macroeconómicas de la región, lo cual permitió que los precios relativos dejaran de ser un lastre para los acuerdos comerciales; y d) El retorno de la democracia representativa a la región, con el fin de los regímenes dictatoriales que habían gobernado los últimos años en gran parte del continente.

En la segunda mitad de la década de los ochenta se comenzaron a firmar algunos acuerdos bilaterales, principalmente de alcance parcial y complementación económica; todos dentro del marco de la ALADI. Entre los más destacados sobresale el Tratado de Integración y Cooperación firmado entre Brasil y Argentina en 1989 con el objetivo de crear un espacio común en un plazo de diez años, que más tarde se convertiría en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) adhiriéndose Paraguay y Uruguay.²¹¹ Durante el siguiente decenio se expandió una ola de iniciativas de integración regional y extrarregional en América Latina, firmándose acuerdos muy variados tanto en su alcance como en sus mecanismos y objetivos. A lo largo de la década de los noventa se concretaron alrededor de 18 acuerdos, con más de diez en proceso de negociación, incluyendo el ALCA.²¹²

Para darnos una idea de los tipos y la variedad de los distintos acuerdos y comprender mejor este proceso, seguiremos el esbozo tipológico propuesto por Guerra-Borges:²¹³ 1) Tratados con metas superiores e institucionalidad regional. Estos acuerdos planteaban, entre sus propósitos originales, alcanzar estadios superiores de integración mediados por instituciones comunes. Entre ellos se encuentran la renovación de los acuerdos históricos de la anterior etapa de integración, como el MCCA y el Pacto Andino, junto con el MERCOSUR dentro de los de la nueva oleada; 2) Tratados bilaterales de libre comercio “tradicionales” o de “primera generación”. Cuyo objetivo es solamente el libre comercio entre las partes, sin una mediación institucional regional; 3) Tratados de libre comercio de “nueva generación”. A diferencia de los anteriores, no sólo se pone énfasis en los aspectos comerciales, sino también se contemplan negociaciones en materia de

²¹¹ Hirst, Mónica (1992). “El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración”, en *Revista de la CEPAL*, núm. 46, abril, Santiago de Chile, p. 147.

²¹² Devlin, Robert y Ricardo Ffrench Davis (1999). “Hacia una evaluación de la integración regional en América Latina”, en *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 11, noviembre, México, D.F., p. 956.

²¹³ Guerra-Borges, Alfredo (2002). *Op. cit.*, pp. 175-180.

inversión, servicios, compras del sector público, propiedad intelectual y competencia, los llamados “nuevos temas” del comercio internacional. Este tipo de tratados es el más difundido entre los de alcance bilateral y muchos de ellos se conocen como de “Complementación Económica”. Dentro de esta clasificación se contempla el único acuerdo trilateral de zona, conocido como el G-3 suscrito entre México, Colombia y Venezuela; 4) Tratados entre un país latinoamericano y un grupo de integración. Entre estos acuerdos se encuentran, por ejemplo, el firmado entre el MERCOSUR y Chile, donde se plantea alcanzar una zona de libre comercio entre las partes, pero sin que Chile participe del arancel externo común impuesto para los países pertenecientes al MERCOSUR; 5) Tratados entre dos acuerdos de integración latinoamericanos. En esta clasificación entra el Acuerdo Marco para la creación de la Zona de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR firmado en 1998, donde se establece un marco jurídico e institucional de cooperación en integración económica para crear un espacio económico ampliado; 6) Tratados de países latinoamericanos con países no latinoamericanos. Estos buscan avanzar hacia zonas de libre comercio con países centrales; son también conocidos como acuerdos norte-sur. El TLCAN y el acuerdo entre el México y la Unión Europea son buenos ejemplos de ello. Las combinaciones y posibilidades podían ser múltiples. A este fenómeno, como vimos en el segundo capítulo, Jagdish Bhagwati le llamó *spaghetti bowl*.²¹⁴

A pesar de la diversidad de formas, alcances y objetivos que se observa en la tipología presentada, el denominador común de los nuevos tratados fue la zona de libre comercio. Algunos analistas de esa época, como Germánico Salgado, que aún visualizaban la posibilidad de la integración económica como se conoció en el Viejo Regionalismo, veían los problemas de tratar de empatar esa multiplicidad jurídica de acuerdos hacia el objetivo de área comercial común. En ese sentido veía la ventaja que ofrecía el consenso y pragmatismo alrededor del libre comercio (sobre todo con el acuerdo marco firmado entre el MERCOSUR y el Grupo Andino) para que, en un corto plazo se pudiera alcanzar la libertad de

²¹⁴ Bhagwati, Jagdish and Arvind Panagariya (1999). Op. cit., pp. 77 and 78.

transacciones comerciales en América Latina;²¹⁵ objetivo que nunca se pudo llegar a realizar en la anterior etapa de regionalización. Sin embargo, estas proyecciones se toparon con el liderazgo que tomaría Estados Unidos en el proceso, como veremos más adelante.

En esta etapa se dejó atrás el esquema de los acuerdos creados en el Regionalismo Cepalino Clásico, donde la unión aduanera se consideraba, por un parte, como un lineamiento esencial para coordinar la política comercial de los países miembros con el resto del mundo y, por otra parte, como un puente para avanzar hacia estadios más profundos de integración por la necesidad de coordinar políticas conjuntas y empatar instituciones soberanas.²¹⁶ Los acuerdos históricos, el MCCA y la CAN, y el MERCOSUR fueron los únicos que continuaron planteando la unión aduanera como objetivo, pero esto presentó serias dificultades al momento de querer empatar ese objetivo con la liberalización pragmática entre los países. La dinámica neoliberal de regionalización, y su lógica de mantener la apertura y flexibilidad de negociación en materia de comercio exterior, no concuerdan con el avanzar en otras etapas de integración, como se proyectaba en las décadas anteriores. Un ejemplo claro es el de Costa Rica, quien buscó acercarse más a México que a sus socios del MCCA pensando en una futura adhesión al TLCAN. El acuerdo de libre comercio que firmó con México en 1994 le otorgó a ese país reducciones arancelarias diferentes al estipulado en el arancel externo del MCCA y concedió a la inversión y los servicios de origen mexicano un mejor tratamiento que a sus socios centroamericanos. Medidas unilaterales que socavaron la normatividad regional, complicando el objetivo del MCCA de formar una unión aduanera.²¹⁷

Otro rasgo importante que sobresale en el Nuevo Regionalismo es la negociación de acuerdos entre países periféricos, semiperiféricos y centrales, partiendo de una reciprocidad ficticia (en ese momento pasaron a ser “socios” con igualdad de

²¹⁵ Salgado, Germánico (1999). “Grupo Andino: entre dos concepciones de de la integración económica”, en: Guerra-Borges, Alfredo y Salvador Rodríguez (comp.) *El desarrollo de América Latina y los procesos de integración subregional*. IIEc-UNAM, México, p. 195.

²¹⁶ De la Reza, Germán (2006). Op. cit., p. 97.

²¹⁷ Guerra-Borges (1997). Op. cit., p. 196.

oportunidades, aunque las asimetrías y diferencias económico-estructurales sean abismales). En la época del surgimiento de esta etapa países pequeños y medianos de la región, principalmente, buscaban mecanismos para poder tener tratados comerciales “recíprocos” con Estados Unidos, donde se difuminaban las principales concesiones (una protección cuantitativa y cualitativa mayor a países más vulnerables, restricción al ingreso de industrias y sectores estratégicos al acuerdo, entre otros) que antes se exigían en el Regionalismo Clásico Cepalino, en la que se tenía claro que el libre mercado beneficiaría a los países con mayores niveles de desarrollo, dejando a los más pobres sin la mayoría de los beneficios del proceso, como realmente sucedió. Este fenómeno en el que se negocia de “igual a igual” lo podemos entender a partir del nuevo patrón de acumulación “hacia afuera”, donde se presenta como necesidad primordial para los países que deseen transitar por la senda del crecimiento económico, la necesidad de atraer y proteger a la inversión extranjera, así como buscar mercados para sus productos. En esta idea, los únicos que tienen ese capital y esos mercados son los países centrales y, en este caso, EU se veía como el “socio natural”.

En la década de los noventa encontramos en América Latina un consenso entre los gobiernos para implementar políticas de regionalización donde, en una clara alusión al modelo clásico de Viner, los acuerdos eran pensados desde la lógica de ese “segundo óptimo” de bienestar en la economía mundial, en la preparación a las economías para empatarlas en el “primer óptimo” que, como vimos en el segundo capítulo, era el libre comercio a nivel mundial, en el que soñaban en aquella época los apologistas de la globalización, como un fenómeno irreversible y al que indefectiblemente llegaríamos como humanidad. La CEPAL, siguiendo esta tendencia, se sumó al consenso con el Regionalismo Abierto como etapa en la que los acuerdos de la región sirvieran como un puente para someter a las economías a la competencia externa, para regresar a las “ventajas comparativas” que tanto crítico en su momento Raul Prebisch.

4.2. Estados Unidos, entre el multilateralismo y el bilateralismo.

Estados Unidos, dentro de su lógica de recuperar las ganancias de sus empresas y bancos, así como asegurarles un futuro legal estable, se volvió un actor de primer orden en esta etapa de regionalización en América Latina. Como hemos apuntado en el primer capítulo, en la década de los noventa, esta potencia enfrentó una fuerte competencia de parte de los europeos y asiáticos en la búsqueda de mercados donde colocar sus productos e inversiones, las regiones para obtener los recursos naturales cada vez más escasos, así como los países para explotar la mano de obra barata donde maquilar los productos a exportar; por lo que, como continuidad histórica de las relaciones de expansión hegemónica de Estados Unidos hacia América Latina, esta área fue el espacio “natural” para generar su proyecto de regionalización e incrementar así la productividad de sus empresas transnacionales para competir con los otros países centrales; fenómeno denominado como “regionalismo estratégico” por algunos analistas de la región.²¹⁸

Es importante tener claro que Estados Unidos, como hegemón del sistema-mundo, al mismo tiempo que llevaba a cabo su proyecto regional, empujaba la negociación de la Ronda Uruguay en el GATT para abrir el libre comercio al mayor número de países posibles, añadiendo además nuevos compromisos al acuerdo, como la propiedad intelectual, las compras gubernamentales, el trato nacional y otros que permitieran a sus empresas tener una mayor seguridad jurídica para invertir y penetrar sectores no explorados. Esos nuevos temas que se agregaban al libre comercio serían la marca de su propuesta para los acuerdos a negociar con América Latina.

Para conciliar la contradicción entre el multilateralismo de la OMC, como planteamiento globalizador (en esta época, la mayoría de los países querían ser miembros para darle credibilidad a su compromiso con el libre comercio) y el regionalismo en boga en América Latina y otras zonas geográficas del mundo (la mayoría quería pertenecer a un bloque regional encabezado por un potencia central para no quedar fuera de la competencia intracapitalista o ser excluido del

²¹⁸ Briceño, José (2009). “Estados Unidos y el nuevo regionalismo en las Américas”. En: Guerra-Borges, Alfredo (coordinador). *Fin de época. De la integración tradicional al regionalismo estratégico*. Siglo XXI, México, D.F., p.160.

“tren de la globalización) fue que se concibió desde varios frentes el llamado Regionalismo Abierto, con el que se pretendía, en teoría, continuar con los supuestos beneficios de liberación regional y su lógica de competencia entre las potencias centrales, sin poner en riesgo el empuje liberador económico internacional hacia donde supuestamente se dirigía la humanidad por medio de la OMC.²¹⁹ Años después, cuando la siguiente ronda de negociación de la OMC en Doha se estancó y la perspectiva globalizadora del gobierno de Estados Unidos desapareció, la idea del multilateralismo comercial perdió fuerza, y este país reforzó su proyecto hacia América Latina.

Al tiempo que se negociaba la Ronda Uruguay, Estados Unidos llevaba a cabo a principios de los noventa negociaciones simultáneas con México y Canadá para concretar el Tratado de Libre Comercio con América de Norte (TLCAN), como primer modelo de integración norte-sur. Al mismo tiempo, George Bush lanzaba la llamada Iniciativa para las Américas, la cual tenía como objetivo la conformación a largo plazo de una zona hemisférica de libre comercio. Esta Iniciativa marcó el rumbo por el que el gobierno estadounidense pretendía crear un acuerdo panamericano, como lo intentó a finales del siglo XIX con la Primera Conferencia Panamericana, para profundizar la dependencia de los países latinoamericanos.

Este proyecto vio luz en términos concretos con la presentación formal de Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en la reunión de los 34 presidentes del continente elegidos democráticamente (excepto Fidel Castro, por supuesto), a la que convocó William Clinton en diciembre de 1994 en la ciudad de Miami. El acuerdo era crear una zona de libre comercio que entraría en vigor en el 2005, año en que terminarían las negociaciones. Los grupos de trabajo para organizar las negociaciones se conjuntarían en los llamados “nuevos temas” (incluidos en el TLCAN) que, además de tratar aspectos comerciales, armonizaban algunas políticas públicas de los países miembros en beneficio de abrir nuevos mercados y dar mayores certezas a la inversión transnacional, a saber: subsidios, inversión,

²¹⁹ Guerra-Borges, Alfredo (2008). “Regionalismo y multilateralismo, dinámicas distintas, perspectivas disímiles”, en Paéz, Rodrigo y Mario Vázquez (coord.). *Integración Latinoamericana: raíces y perspectivas*. CIALC-UNAM, Ediciones Eón, México, D.F., p. 274.

derechos sobre propiedad intelectual, compras gubernamentales, reglas de origen, entre otros.²²⁰

Las negociaciones para conformar el ALCA duraron efectivamente 10 años, pero no se alcanzó el resultado señalado en esa primera Cumbre de Miami. Durante ese periodo se celebraron múltiples reuniones ministeriales y cuatro cumbres de jefes de Estado. Si bien el proceso sufrió múltiples altibajos, se puede observar una tendencia inicial de consenso con respecto al libre comercio hemisférico, pero con un claro desencuentro de posturas entre la visión estadounidense y brasileña sobre temas prioritarios a negociar y formas de negociación, para terminar en los últimos años con un abierto rechazo entre los países sudamericanos cercanos al MERCOSUR, lo que llevó a que colapsara el proyecto en la IV Cumbre de las Américas celebrada en Mar de Plata en noviembre de 2005.

Frente a esto, el gobierno norteamericano echó a andar un plan alternativo: tratados bilaterales de libre comercio. La lógica de estos tratados entra dentro de la estrategia conocida como de *eje y rayos*, modelo expuesto por Wonnacott, según se expuso en el primer capítulo. Con ella, el hegemón norteamericano pretende mantener intactas sus negociaciones ventajosas que llevó a cabo con el TLCAN y abrir caminos similares con naciones latinoamericanas. El primer intentó fue con Chile, otro “hijo bien portado” del neoliberalismo, para que se uniera al TLCAN, pero el congreso estadounidense cerró la puerta negando el *fast track* al presidente Clinton después de la crisis financiera en México. Entonces, años después, le propuso un tratado bilateral de libre comercio (Chile ya tenía firmados tratados de ese tipo con Canadá y México) a lo que el país andino aceptó, concretándose éste en 2003.

Este acuerdo sirvió en un primer momento para presionar a los países latinoamericanos con dos mensajes: el primero tenía que ver con que Estados Unidos se reservaba el derecho de elegir quién entraba al “selecto” grupo de países con quien firmaría un TLC (para ser elegibles tenían que cubrir los

²²⁰ Ventura-Dias, Viviane (2001). “Notas sobre acceso aos mercados e a formação de un área de livre comercio com os Estados Unidos”. CEPAL, diciembre, Santiago de Chile, pp. 11 y 12.

compromisos de profundizar sus reformas neoliberales en términos legislativos e institucionales); el otro mensaje era que el modelo de regionalización tipo TLCAN era el que iba a imperar en el continente, por lo que los que no accedieran a él tendrían que pagar los “costos de exclusión”. Frente a estos mensajes, varios países pertenecientes a tratados regionales solicitaron de forma individual firmar acuerdos con EU o, pensando que serían candidatos más propicios, negociaron acuerdos de ese tipo con México, como el bilateral con Costa Rica o el trilateral con Colombia y Venezuela.

De esta forma, el proyecto hemisférico norteamericano continuó avanzando vía tratados bilaterales. Después de Chile, se abrieron negociaciones individuales con los países pertenecientes a la Comunidad Andina: el Perú y Colombia fueron los únicos que terminaron dichas negociaciones; los otros tres países desarrollaron políticas contrarias a los intereses de EU, como veremos más adelante. Asimismo, se concretó un acuerdo del mismo tipo con Centroamérica y la República Dominicana en 2004.

Esta estrategia no sólo se ha vuelto la “punta de lanza” para hacer avanzar silenciosamente el ALCA en la región, sino también una especie de “Caballo de Troya” que ha ido socavando desde el interior algunos acuerdos históricos como el de la Comunidad Andina, donde la visión contrapuesta sobre los procesos de regionalización de los países miembros ha dividido a tal nivel que Venezuela se retiró de ésta en el 2006, pues su crítica, al igual que la del gobierno de Bolivia y Ecuador, se basa en que: “Los TLC, al igual que el ALCA, son resultado de la alianza entre las Empresas Transnacionales y el gobierno estadounidense, que ha delineado en buena medida la política comercial de Washington desde mediados de la década de los ochenta. Por esta razón, en los TLC se ha aprobado una serie de normativas sobre “temas relacionados con el comercio”, que implican compromisos mucho más profundos que lo acordado en la OMC...”²²¹

4.3. El devenir conflictivo del Regionalismo Abierto Andino.

²²¹ Briseño, José (2009). Op. cit., p. 164.

Los países del Grupo Andino estaban totalmente insertos en la dinámica neoliberal. El cambio estructural en la subregión tuvo costos muy altos para la población en general (costos que se dispararon por lo que representó para las economías el pago de la deuda externa en los ochenta²²²), al ver disminuido drásticamente su nivel de vida con los cambios mencionados, y la disminución del Producto Interno Bruto por habitante del orden del 17% para Bolivia, más del 6% para Ecuador, alrededor de un 30% para el Perú y de casi los 20 puntos porcentuales para Venezuela.²²³

A la par del deterioro del nivel de vida de los habitantes, la apertura comercial unilateral avanzaba sobre la región: “Bolivia implantó su política de apertura a fines de 1985, Venezuela inició en 1989, Colombia y Ecuador a principios de 1990 y el Perú en agosto de ese mismo año. Los esquemas de apertura de los países miembros del Grupo Andino tuvieron la misma orientación que se vio materializada en una reducción en las tasas arancelarias y un menor nivel en el grado de protección. El promedio arancelario andino pasó de aproximadamente 35% en 1988 a aproximadamente un 13% en 1995.”²²⁴

A finales de la década de los ochenta, los presidentes, convencidos de que se había dado una transformación internacional, concertaron una serie de reuniones para darle un rumbo acorde con los nuevos tiempos al alicaído Grupo Andino. No querían quedar fuera del “tren de la globalización” y había que empezar con los vecinos de la región como puente para profundizar en un segundo momento la relación con los mercados internacionales para atraer inversiones y exportar sus mercancías, como señalaba el Regionalismo Abierto. Estas dos acciones eran el

²²² Por ejemplo, para 1985, el servicio de la deuda pública externa de largo plazo como porcentaje de la exportaciones representaba para Bolivia el 39.9%, Colombia el 38.8%, Ecuador el 32.6% y para el Perú el 22.8%. Estay, Jaime (1996). *Pasado y presente de la deuda externa de América Latina*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, p. 185.

²²³ Gutiérrez, Alejandro (1999). “La Comunidad Andina de Naciones: El difícil camino de la integración”, en Briseño, José (compilador). *Escenarios de la integración regional en las Américas*. Universidad de los Andes, Venezuela, p. 271.

²²⁴ Casas, Ángel (2002). “La economía política internacional de la nueva integración regional de las Américas: el caso de la Comunidad Andina”. *Integración y Comercio*, INTAL-BID, núm. 6, p.124. Consultado en agosto de 2012: http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_comercio/e_INTAL_IYC_16_2002_CasasGragea.pdf

camino que, según esa época, generaría crecimiento y bienestar en las respectivas economías.

El año de 1989 se puede señalar como un “punto de inflexión” en el regionalismo andino. Después de dos reuniones presidenciales, en la reunión realizada en Galápagos, Ecuador, los presidentes aprobaron el Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino,²²⁵ donde se puede leer un lenguaje y diagnóstico acorde con el paradigma neoliberal. Al inicio del documento, se enfatiza la falta de eficiencia económica y de competitividad de los países andinos como preocupaciones centrales para “asegurar una presencia internacional moderna”. Más adelante se mencionan los desafíos externos a enfrentar: rápido cambio tecnológico, surgimiento de nuevos polos de desarrollo, estructuración de bloques económicos entre los países centrales, así como una tendencia a la apertura de las economías, en el que se las expone a “los rigores de la competencia”, para lo cual se necesita mayores niveles de competitividad. Para esos retos, el proceso de integración andina no se había puesto a la par de esa dinámica global, por lo que se plantea acelerar “la consolidación del mercado ampliado subregional”. Esto, según el documento, no se contrapone con la liberalización unilateral de los países miembros, pues esa liberación “puede contribuir a la creación de un clima más propicio para la competencia y el desarrollo empresarial en la Subregión, lo que a su vez facilita la conquista de terceros mercados”.

Entre las acciones más sobresalientes acordadas en Galápagos se encuentran: adelantar los plazos para consolidar una zona de libre comercio y una unión aduanera (la primera debería estar en funcionamiento en diciembre de 1993 y en 1995 para Bolivia y Ecuador; la segunda sería establecida a más tardar 1997 y dos años después para los dos países considerados de menor desarrollo), con programas de liberación para el año siguiente, así como la disminución del arancel

²²⁵ El documento de esta reunión presidencial, así como de las dos anteriores y las que vinieron después, se puede consultar en: Consejo Presidencial Andino (2002). *Documentos de las reuniones del Consejo Presidencial Andino 1989-2002*. Secretaría General de la Comunidad Andina, Perú. Consultado en Agosto de 2012 en: <http://www.comunidadandina.org/public/Presidentes.pdf>

externo mínimo común. También se establecieron programas iniciales para la armonización de políticas económicas en los programas económicos nacionales respectivos. Otros rubros que se mencionaron para su análisis y mejoramiento incluyeron la necesidad de superar los rezagos en materia de infraestructura y los servicios de transporte y de las comunicaciones; impulsar la cooperación para el desarrollo científico y tecnológico; aumentar la circulación de capitales, bienes, servicios y personas; dar un tratamiento preferencial para Ecuador y Bolivia. Asimismo, se ponía especial énfasis en la relación de los países andinos con los de la región y el resto del mundo a través de buscar mejorar la capacidad andina para competir a escala internacional, fortalecer la acción externa conjunta y buscar la convergencia con la unidad latinoamericana. Esto último más en el plano de la retórica del Regionalismo Cepalino Clásico que en las directrices que de esa época, denominada por Rosenthal, Secretario General de la CEPAL, “la etapa pragmática de la integración”,²²⁶ por su énfasis en la firma de acuerdos comerciales y de inversión para incrementar las ganancias de los sectores privados internos y externos.

Como se puede observar, no sólo algunos elementos retóricos se conservaban del anterior modelo de integración. El Regionalismo Abierto Andino, podríamos decir, era *sui generis*, pues estaba acorde con la teoría neoclásica del comercio internacional, al poner el énfasis en la apertura comercial y la competencia externa como eje del crecimiento económico, pero a su vez no abandonó la posibilidad de llegar a estadios de integración más avanzados (con una integración económica, política y social) a través del avance por etapas o simultáneamente hasta llegar a la unión aduanera y el mercado común, ni clausuraba del todo el tratamiento preferencial a Ecuador y Bolivia. Asimismo, se mantenían las instituciones comunitarias creadas en la etapa anterior. Las cuales, más allá del papel, pasaron a un segundo plano con la decisión de darle un carácter más intergubernamental (tal como lo sugiere la escuela de relaciones internacionales llamada *Institucionalismo Neoliberal*, analizada en el segundo capítulo) a las relaciones entre los países miembros, al poner en primer plano de las directrices del Acuerdo

²²⁶ Citado por Briseño, José (2007). Op. cit., p. 283.

a los presidentes respectivos para darle mayor flexibilidad y agilidad al proceso. Este convivir contradictorio del Regionalismo Abierto con el Clásico Cepalino renovó los conflictos al interior del Grupo.²²⁷

En los siguientes años, los presidentes de la región estuvieron muy ocupados reinventando el Pacto Andino bajo el paradigma del neoliberalismo, con objetivos de la integración económica “desarrollista”. Para el año de 1990, se reunieron un par de veces; la primera en Machu Pichu, Perú, durante el mes de mayo y la segunda en la Paz, Bolivia, seis meses después. En Machu Pichu se creó el Consejo Presidencial Andino, como institución del más alto nivel intergubernamental. Con esta decisión se le mandaba signos al capital internacional que la iniciativa de renovar el proceso desde la lógica liberal iba en serio. En la Paz, para que no quedara duda de lo anterior, se decidió adelantar la creación de la zona de libre comercio y la unión aduanera un par de años de lo pactado en Galápagos; la primera quedaría lista para finales de 1991 y la segunda para 1993, pero para Ecuador y Bolivia entrarían hasta 1995. Además se instruía a los ministros para impulsar la armonización de políticas macroeconómicas, una Política Agraria Común (PAC) sobre estabilidad de precios de los productos del sector, remover los obstáculos para la inversión extranjera (con lo que se terminaba de sepultar la restricción comunitaria anterior de limitar la repatriación de ganancia) y darle trato nacional, generar un política de “cielos y mares abiertos”, así como fomentar las relaciones económicas con otros acuerdos de regionalización, entre otros múltiples temas que variaban entre la regionalización pragmática liberal y la integración a largo plazo.²²⁸

El siguiente año, 1991, comenzaron a expresarse algunas contradicciones entre los países miembros sobre el compromiso con el proceso de liberación y la forma de implementar el arancel externo común (AEC). Existían posiciones que apuntaban hacia el liberalismo ortodoxo y otras a favor del proteccionismo escalonado para proteger ciertos sectores y grupos de interés, como sucedió en la

²²⁷ Casas, Ángel (2003). Op. cit., pp. 242 y 243.

²²⁸ Consejo Presidencial Andino (2002). Op. cit.

etapa cepalina. Según Alejandro Gutiérrez²²⁹ se discutió si el AEC debía ser entre el 5 y 20%, posición defendida por Colombia, Ecuador y Venezuela, o no debería tener ninguna escala y ser parejo para todos los productos (modelo chileno), línea que defendían el Perú y Bolivia. Finalmente, ganó la primera posición, lo cual quedó expresado en la siguiente cumbre en Cartagena, Colombia, en diciembre de ese año, donde se adoptó un AEC de cuatro niveles²³⁰ (5, 10, 15 y 20 por ciento) según el tipo de productos, donde los de mayor valor agregado eran los más protegidos; y se le autorizó a Bolivia darle un trato preferencial, al quedarse con los niveles del 5 y 10 por ciento por su condición mediterránea.

Si bien es claro que para ese momento, siguiendo la lógica del sistema-mundo y el capital internacional, existía un consenso entre los gobiernos andinos para profundizar las políticas neoliberales, tampoco podemos dejar de observar que las formas de implementación de dichas políticas estaban influidas por las dinámicas nacionales. En éstas, las élites gubernamentales encargadas de llevar a buen puerto el proyecto recibían múltiples presiones de los poderes fácticos, como los sectores dominantes de la iniciativa privada apuntados en el párrafo anterior, o de los movimientos históricos que venían de décadas anteriores, como las FARC en Colombia y Sendero Luminoso en el Perú,²³¹ o de nuevas expresiones sociales surgidas de la pérdida de beneficios estatales durante la década de los ochenta, al igual que la puesta en práctica de medidas que atentaban contra el nivel de vida de los individuos y de las comunidades. Entre ejemplos de esto último podemos observar *El Caracazo* de 1989 o el intento de golpe de Estado de Hugo Chávez

²²⁹Gutiérrez, Alejandro (1999), Op. cit., p. 280.

²³⁰ Las fórmulas neoliberales del comercio exterior recomiendan que la estructura arancelaria sea baja y poco dispersa, por lo que un AEC de cuatro niveles refleja las concesiones hechas por los gobiernos a sus respectivos grupos empresariales que desean mayor protección para sus negocios. Ángel Casas cita las palabras de un alto funcionario que estuvo presente en la negociaciones de Cartagena, quien expresa el rol que jugaron esos “poderes fácticos” en el resultado final: Ecuador tenía que ir a consultas con el sector privado, Colombia y Venezuela ya había llegado a ese acuerdo de AEC con ese sector y el Perú no tomaba en cuenta lo que dijeran sus empresario. Casas, Ángel (2003). Op., cit., pp. 196 y 197.

²³¹ Por ejemplo, este último había realizado constantes acciones de sabotaje y terrorismo durante la década de los ochenta, lo que le costó al país 26,321 millones de dólares, aproximadamente el doble de la deuda externa del Perú en esa época. Ugarteche, Oscar (1992). “Alberto Fujimori, entre el Ying y el Yang”. *Nueva Sociedad*, núm. 118, marzo-abril, Buenos Aires. Consultado en agosto de 2015 en: http://nuso.org/media/articles/downloads/2101_1.pdf

tres años después como consecuencia de la crisis y represión social; en Ecuador los distintos grupos indígenas organizaron un paro nacional en 1991 contra el abandono en el que el Estado los mantenía. Sin embargo, ninguna de estas iniciativas había logrado romper el orden constitucional; objetivo que se llevó a cabo desde la cúpula del poder mismo en el Perú, y que marcó un rompimiento institucional con los otros países andinos.

El Perú, al igual que la mayoría de las naciones de la subregión, llegaba a la década de los noventa con serios problemas económicos y sociales, a la que se le sumaba una crisis política por años de violencia de parte de grupos guerrilleros y del ejército mismo. En la parte económica, por ejemplo, la pobreza en la ciudad de Lima la padecían el 17% de los hogares y para 1990 ésta llegó al 44% de los mismos;²³² en cuanto a incremento de precios a nivel nacional, para ese último año, se había registrado un hiperinflación de 7649% con respecto al anterior, y el desempleo o subempleo afectaba a alrededor del 70% de la población; asimismo, la violencia política había dejado un saldo de más de 16 mil personas muertas, según la Comisión de la Verdad y la Reconciliación.²³³

En este panorama se llevaron a cabo las elecciones de 1990, en las que el casi desconocido candidato Fujimori, con un discurso de identificación hacia los sectores populares, rechazo a los políticos tradicionales y a las fórmulas de austeridad económica propuestas por el FMI y por su adversario Vargas Llosa, asociado con la oligarquía peruana, venció en la segunda vuelta. De entrada, el nuevo presidente hizo suyas las políticas de ajuste económico de su contrincante, aliándose con los tecnócratas promercado (de hecho cambió a su grupo de asesores nacionales que tenía en la contienda presidencial por gente del FMI²³⁴) que le aseguraban el apoyo económico y técnico necesario de los organizaciones

²³² Idem.

²³³ Duárez, Jorge y Fernando Munguía (2013) "La formación del orden hegemónico. Límites y apertura del neoliberalismo en Perú y México". En Vázquez, Daniel y Julio Aibar (coord.), *Procesos políticos de América Latina. Una lectura crítica del neoliberalismo*, FLACSO, México, D.F., p. 42. Es importante aclarar que los números de fallecidos por el conflicto abarcan hasta el año de 1990. Los números finales de muertos y desaparecido alcanzan la cifra de casi 70 mil personas para el final del conflicto según la misma Comisión de la Verdad y la Reconciliación.

²³⁴ Ugarteche, Oscar (1992). Op cit.

financieras internacionales para llevar a cabo su proyecto neoliberal. Para ello también articuló el ejercicio de poder con los empresarios ligados al sector externo y financiero; y para solucionar el problema de la violencia política generó alianzas con las fuerzas armadas.

Su discurso neoliberal en esos primeros años fue parecido al de Pinochet cuando perpetró el golpe de Estado contra Allende. La situación de crisis económica y política demandaba acciones de emergencia, según Fujimori, para alcanzar la “reconstrucción nacional”, donde los partidos políticos tradicionales ligados al estatismo, junto con los grupos guerrilleros, eran la causa de la situación del país, por lo tanto, los enemigos a vencer. Este discurso que ligaba la necesidad de implementar fuertes políticas neoliberales como parte de la pacificación y estabilidad del país, así como las alianzas creadas con los grupos hegemónicos, le permitieron llevar a cabo un “autogolpe” de Estado en abril de 1992 (el cual incluía el cierre del Congreso, la reorganización de instituciones ligadas al poder judicial y el llamado a una asamblea constituyente para elaborar una nueva constitución), para llevar a cabo sin demora ni oposición política las medidas que consideraba necesarias para que el Perú avanzara rápidamente por la senda del libre mercado (lo cual se traducía en apoyo al capital trasnacional) y, al mismo tiempo, se pudieran ejecutar medidas efectivas contra los grupos guerrilleros.²³⁵

Por aquellos años había regresado a la región, así como a buena parte del mundo occidental, el prestigio de la democracia representativa como el camino político por el que debían transitar los gobiernos que se subieran al “tren de la globalización”. Recordemos también que un par de meses antes Hugo Chávez intentó dar un golpe de Estado al presidente venezolano, Carlos Andrés Pérez. En ese contexto apologético de la democracia, y con lo que acababa de pasar en su país, el mismo Andrés Pérez condenó enérgicamente el autogolpe del presidente Fujimori. Estos hechos, como vimos, acontecieron poco después de que los presidentes andinos llegaran a un acuerdo sobre la implementación del arancel externo común, donde la posición cercana al liberalismo ortodoxo del gobierno

²³⁵ Duárez, Jorge y Fernando Munguía (2013) Op. cit., pp. 43 y 51-52.

peruano no fructificó. El encadenamiento de estos sucesos fue el pretexto perfecto para que Fujimori separara temporalmente al Perú del proceso andino.

En realidad, no sólo los legisladores de su país le estorbaban para profundizar las políticas económico liberales en su nación,²³⁶ sino también los acuerdos tomados en Barahona, donde no pudo imponer su visión de un arancel externo común sin escalas. Y mientras se cumplía la expectativa de que el Perú “regresara al redil”, se decidió autorizar la firma de acuerdos bilaterales de los socios andinos con ese país para no perder las prerrogativas comerciales alcanzadas hasta ese momento. Mientras tanto, Venezuela y Colombia, los cuales representan alrededor del 70 por ciento del PIB regional, consolidaron una zona de libre comercio. A esta iniciativa se sumaron el siguiente año, 1993, Ecuador y Bolivia, con lo que se lograba crear, finalmente, un área de libre comercio entre cuatro de los cinco países que conformaban el Grupo Andino.²³⁷

En la misma lógica de convergencia entre Colombia y Venezuela por liderar el proceso al margen de sus socios de la subregión, decidieron iniciar negociaciones con México para crear un tratado de libre comercio (llamado el G-3) como el que este país había firmado con Estados Unidos. Esta decisión generó una gran controversia al interior del Grupo Andino sobre la conveniencia o no de pactar en forma unilateral o bilateral acuerdos comerciales con terceros países. Dicha controversia quedó expresada en el Acta de Barahona firmada en Cartagena, donde se terminaron autorizando acuerdos de ese tipo con naciones latinoamericanas.²³⁸ La justificación que se mencionó fue que ése era el camino para avanzar en la integración de toda la región, objetivo explícito del Acuerdo de Cartagena, pero que en los nuevos tiempos se entendía como “regionalismo abierto”. La pregunta que se abría era: ¿cómo avanzar en objetivos de mediano

²³⁶ Recordemos que antes del autogolpe, Fujimori se encontraba gobernando con facultades extraordinarias que le había dado el Congreso; con ello había promulgado 126 decretos económicos que asentaban de raíz al proyecto neoliberal, entre éstos se derogaba la reforma agraria, la gratuidad de la enseñanza, se privatizaba la seguridad social y se anulaba la estabilidad social. Algunos de estos decretos fueron cuestionados por el legislativo y, ante su cancelación, se dio una clara confrontación de poderes. Ugarteche, Oscar (1992). Op cit.

²³⁷Briseño, José (2007), Op. cit., pp. 287 y 288.

²³⁸Consejo Presidencial Andino (2002). Op. cit., “Acta de Barahona”.

plazo en la integración económica andina con mecanismos de pragmatismo liberal y comercial hacia terceros países? De esta forma, se abrió la puerta para romper la unidad del Grupo para actuar como un solo bloque frente al exterior, al tiempo que se complicaba el panorama para establecer la unión aduanera y la armonización de políticas por las ventajas que se concedían en forma unilateral a terceros países. Asimismo, se abrió la ruta de los TLC's que Estados Unidos pondría como tendencia de regionalización en el continente, usando como modelo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Como era de esperarse, los conflictos señalados interrumpieron el empuje inicial de los presidentes andinos. Su próximo encuentro se dio hasta septiembre de 1995, en Quito, Ecuador, donde acordaron los lineamientos de un "Nuevo Diseño Estratégico", en el que se mencionaba la intención de crear un mercado común y reestructurar el sistema institucional andino.²³⁹ Esta última idea se vino a concretar en 1996, en la reunión de Trujillo, Perú, donde se elaboró un protocolo para modificar el Acuerdo de Cartagena, en el que se especificaban las funciones de cada una de las instituciones regidas por el Sistema Andino de Integración,²⁴⁰ y se cambiaba oficialmente el nombre de Grupo Andino por la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Con respecto al Sistema Andino de Integración (SAI), Ángel Casas señala lo siguiente: "Es importante resaltar que la nueva estructura institucional andina recogió en el SAI los órganos e instituciones (supranacionales e intergubernamentales) que se habían creado durante la vida del Acuerdo de Cartagena desde su creación en 1969. En el nuevo sistema institucional se confirmaba la tendencia de años anteriores de robustecer los órganos políticos intergubernamentales para crear una organización más eficaz y flexible, con el Consejo Andino de Ministros de 1979 y el Consejo Presidencial Andino de 1990,

²³⁹ Consejo Presidencial Andino (2002). Op. cit., "Acta de Quito" y "Nuevo Diseño Estratégico".

²⁴⁰ El objetivo del SAI es llevar a cabo la coordinación efectiva de los órganos que la constituyen, a saber: El Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la CAN, la Secretaría de la CAN, el Tribunal de Justicia de la CAN, el Parlamento Andino, el Consejo Consultivo Empresarial, el Consejo Consultivo Laboral, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Latinoamericano de Reservas, el Convenio Rodríguez, los Convenios sociales (el Andrés Bello de educación y el Unanue de salud) y la Universidad Andina Simón Bolívar. Un buen texto para entender a detalle la formación y devenir de estos órganos es: Espinosa, Pablo (2001). *Comunidad Andina. Evolución histórica del Acuerdo de integración Subregional Andino: Hacia el Mercado Común*. Universidad de Ecuador, Quito, p. 24 y 25.

en detrimento de los órganos de carácter comunitario como la Junta (fue sustituida por la Secretaría General de la Comunidad Andina) o la Comisión del Acuerdo de Cartagena; a pesar de mantener el órgano jurisdiccional comunitario y el Parlamento Andino como potencial órgano legislativo de la subregión.”²⁴¹ En otras palabras, el protocolo modificador de Trujillo materializó jurídicamente por medio del SAI a las reuniones de presidentes y ministros como los órganos máximos para dirigir el proceso y dejó en un segundo plano las instituciones comunitarias y supranacionales. Todo ello, dentro de la tendencia de asentar el modelo en las formas de regionalización neoliberales promovidas por los Estados Unidos, pero sin renunciar a las disminuidas instituciones heredadas del Regionalismo Clásico Cepalino.

El conflicto con el Perú y el resto de los países miembros no estaba del todo resuelto. Si bien Fujimori había firmado las anteriores actas del Consejo Presidencial, su país estaba fuera del área de libre comercio y no participaba en el AEC. A principios de abril, poco antes de la reunión presidencial de Sucre, Bolivia, el gobierno peruano anunció su retiro definitivo de la CAN, alegando diferencias insalvables con la política comercial y económica del proceso andino. Frente a la decisión unilateral del Perú, los otros países miembros decidieron crear en esa misma reunión un Grupo de Alto Nivel para negociar con el gobierno de ese país los términos de su retiro (para preservar la liberación comercial alcanzada) o permanencia en el Acuerdo acatando las resoluciones tomadas por el grupo hasta ese momento.²⁴² Las gestiones dieron resultado, pues en los meses siguientes se firmó un acuerdo para la incorporación gradual del Perú a la zona de libre comercio, en donde se comprometía a realizar una importante desgravación en diciembre de ese año y el resto en tramos progresivos anuales. Con lo que se mantenía como miembro pleno de la CAN, se le respetaba su estructura arancelaria (motivo principal de los permanentes conflictos) y se le incluía como observador en las reuniones de la Comisión relacionadas con el AEC.²⁴³ En otras

²⁴¹Casas, Ángel (2002), Op. cit., p. 125.

²⁴²Consejo Presidencial Andino (2002). Op. cit. “Acta de Sucre”.

²⁴³Gutiérrez, Alejandro (1999). Op. cit., p. 286.

palabras, el Perú se quedaba en la CAN pero sólo dentro de la lógica de la liberación comercial (sin interesarle la construcción de una unión aduanera) como apuntaba el pragmatismo del Nuevo Regionalismo.

En el acta de Sucre, además se pusieron los lineamientos principales para alcanzar el mercado común: la liberalización del comercio de servicios, la creación de un Consejo Asesor de Ministros de Hacienda (o Finanzas) para elaborar la propuesta de armonización de políticas macroeconómicas, la conformación de un programa educativo para la creación de ciudadanos regionales. Del lado de las relaciones externas, “en el marco de la globalización y el regionalismo abierto” se instruía a los ministros de relaciones exteriores presentar una estrategia comunitaria para profundizar la relación con los demás bloques económicos regionales, incluyendo al MERCOSUR, con quien se deseaba negociar una zona de libre comercio; la Comunidad Europea, que ya ofrecía un Sistema Generalizado de Preferencias y con quien se deseaba profundizar las relaciones; y el ALCA, donde se pugnaba por acciones concertadas en los grupos de negociación de cara a la II Cumbre de las Américas en Santiago de Chile.

Para conmemorar los 30 años de la firma del Acuerdo de Cartagena, los presidentes decidieron reunirse nuevamente en esa ciudad colombiana en mayo de 1999. El Acta, de entrada, felicita a los gobiernos de Ecuador y el Perú por haber firmado la paz definitiva a un conflicto limítrofe que tenía más de 150 años de antigüedad y que vio sus últimos enfrentamientos el año de 1995. Y ya entrados en el proceso de regionalización, se hizo un balance positivo de las tres décadas de existencia, con lo que se declaró “la firme decisión de profundizar el proyecto comunitario andino e impulsarlo hacia etapas superiores de integración política, económica, social y cultural”. Etapa que se refería a la creación del Mercado Común, ya considerado en anteriores reuniones, pero que en ésta se le puso como fecha el año 2005, donde “a la libre circulación de bienes se añada la libre movilidad de los servicios, los capitales y las personas en la subregión”. Para alcanzar tamaño objetivo se encomendó al Consejo de Ministros realizar un cronograma, avanzar en los criterios de las convergencias en las políticas

macroeconómicas (para empezar, la inflación se debía reducir a tasas de un dígito anual), concretar la definición de la Política Agropecuaria Común, hacer una agenda para unificar y armonizar procedimientos migratorios, así como homologar documentos de identificación para facilitar el movimiento de personas, y evaluar el AEC para perfeccionar la unión aduanera, entre múltiples cuestiones.²⁴⁴

4.3.1. Tendencias y resultados de la CAN en los noventa.

En la década de los noventa se registraron los mayores incrementos en el intercambio de bienes y servicios entre los países andinos. Esta tendencia se explica por varios factores, los cuales se concatenan dentro de un modelo económico que tiene por principio la desregulación comercial y financiera. La apertura unilateral de las economías,²⁴⁵ iniciada en la década de los ochenta por las presiones del FMI y el BM, el impulso al proceso de regionalización de los presidentes andinos ante el contexto del sistema-mundo, junto con las medidas comunitarias para alcanzar la zona de libre comercio y la unión aduanera, lograron generar una mayor interacción comercial y económica entre los participantes de la Comunidad Andina. Sin embargo, los objetivos de lograr una zona de libre comercio o una unión aduanera, no se diga ya un mercado común, nunca pudieron ser alcanzados del todo. Entre las causas se encuentran los conflictos suscitados durante esa década por la convivencia entre instituciones y metas Regionalismo Clásico Cepalino con el pragmatismo comercial del Regionalismo Abierto, es decir, la yuxtaposición de un modelo de regionalización con otro.

El comercio intrarregional presentó durante este periodo un importante crecimiento. Éste se dio a una tasa anual de poco más del 16 por ciento, pasando de 1274 millones de dólares en 1990 a 5660 millones en 2001. El crecimiento se reflejó en la composición porcentual del destino de las exportaciones. El comercio entre los países andinos, disminuido por la crisis de los ochenta, para inicios de la

²⁴⁴Consejo Presidencial Andino (2002). Op. cit. "Acta de Cartagena".

²⁴⁵ En la década de los setenta el arancel promedio para los actuales países de la CAN era de la siguiente forma: Bolivia, 19.99; Colombia, 46.08; Ecuador, 38.54 y Perú, 63.53. A mediados de la década de los noventa estos promedios nacionales alcanzaron los siguientes números: Bolivia, 9.80; Colombia, 11.79; Ecuador, 18.52 y Perú, 17.65. López, Adolfo (2009). Op. cit., pp. 103 y 106.

década presentaba un magro 4.2 por ciento en 1990 (recordemos que cuando inició el proceso en 1969 era de alrededor del 2%), se llegó a incrementar hasta 13.9% en 1998 para bajar al 9.0% en el 2000,²⁴⁶ como se observa en el Cuadro 1. Sin duda, la automarginación del Perú del cronograma de liberación comercial en la zona repercutió al vaivén de estos números y a que no se alcanzaran porcentajes mayores como en otros acuerdos del continente, donde el nivel del comercio intrarregional es mayor: "...en el caso del MERCOSUR, el MCCA y el TLCAN, para 1997, se estimaba que las exportaciones intrarregionales con respecto a las totales representaban 24.7%, 17.6% y 48.7%, respectivamente."²⁴⁷

Cuadro 1: Exportaciones de la Comunidad Andina por Destino (%)

Zona Económica	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Comunidad Andina	4.2	6.1	7.8	9.6	10.0	12.7	10.3	11.8	13.9	9.1	9.0
Mercosur	2.8	3.3	3.0	3.1	3.6	3.9	3.6	4.2	3.9	3.9	4.0
Unión Europea-15	19.3	18.2	17.9	16.3	18.7	18.9	15.7	14.6	16.0	12.9	9.9
TLC	53.3	45.0	47.4	48.5	44.9	42.8	49.4	47.8	45.2	49.4	50.7
Canadá	5.1	3.3	2.4	1.8	2.9	3.6	2.6	3.5	3.8	3.9	2.5
Estados Unidos	89	87.5	88.4	89.3	88.8	90.9	92.5	90.2	89.5	89.6	91.9
México	1.6	2.0	3.0	3.1	3.9	2.7	1.8	2.9	3.0	2.8	2.4
ASEAN	0.2	0.5	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.3	0.4	0.5
MCCA	1.1	1.8	1.9	1.9	1.8	1.7	1.7	1.9	1.9	2.2	2.2
CARICOM	0.6	2.1	2.3	2.3	3.6	1.6	1.3	0.8	1.0	1.2	1.9
Otros	18.5	22.9	19.1	18.0	17.0	17.9	17.5	18.3	17.8	20.9	21.8
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Secretaría de la Comunidad Andina (2004). Op. cit., p.20.

²⁴⁶ Secretaría General de la Comunidad Andina (2004). *35 años de integración económica y comercial. Un balance para los países andinos*. Comunidad Andina, Perú, pp. 20 y 21. Consultado en octubre de 2012 en: <http://www.comunidadandina.org/documentos/docSG/SGdt247.pdf>

²⁴⁷ Gutiérrez, Alejandro (1999). Op. cit., p. 292.

Los niveles totales y porcentuales del comercio intra-andino continúan siendo pobres si los comparamos con su actuación con el resto del mundo. Si bien sus exportaciones extracomunitarias crecieron a una tasa anual de cerca del 6 por ciento, los montos totales son mucho más importantes, los cuales muestran que en 1990 exportaban poco más 30 mil millones de dólares y para 2001 llegaron a vender al exterior más de 44 mil millones. En cuanto a sus principales clientes externos, como podemos leer en el cuadro 1, se mantuvo la dependencia con el mercado de los Estados Unidos (dato esencial para comprender los posteriores TLC's entre ese país y algunos andinos), pues las compras de los países del TLCAN rondaba el 50% para el año 2000, siendo EU quien adquirió alrededor del 90% de esos productos, mientras que la Unión Europea bajó su participación del 19.3% en 1990, a casi el 10% al finalizar la década; por el lado del MERCOSUR se incrementó poco más de un punto porcentual, pasando de representar el 2.8% en 1990 para llegar al año 2000 con 4%.

Por otro lado, la participación del crecimiento del comercio intrarregional ha sido claramente desigual y muestra las limitaciones asimétricas de sus miembros, al igual que los problemas al interior del grupo. Asimismo refleja que la importancia relativa de este mercado no es la misma para todos los países miembros. Mientras que entre 1990 y el 2001 Colombia, uno de los más activos del proceso en los noventa, incrementó sus exportaciones a sus socios, pasando a representar su comercio del 29% al 49% del total, Venezuela lo redujo del 34 al 22%; el Perú, quien se marginó del grupo durante algunos años, pasó del 17 al 9% y los países con mayores problemas estructurales para aprovechar la apertura comercial, Ecuador y Bolivia, tuvieron mínimas variaciones. El primero redujo su participación del 15 al 14% y el segundo, Bolivia, el país más pobre de la subregión, apenas incrementó un punto porcentual en esa década al pasar del 5 al 6%.²⁴⁸

La composición del comercio también muestra diferencias significativas entre las exportaciones intracomunitarias y las externas. Estas últimas ratifican el carácter periférico histórico de las economías andinas, las cuales se concentran en unos

²⁴⁸ Casas, Ángel (2003a). Op. cit., p. 186.

cuantos productos primarios con bajo valor agregado: combustibles como petróleo y gas; minerales: zinc, plata, estaño y cobre; y algunos productos agrícolas: platanos y café. A diferencia de esto, las exportaciones intracomunitarias, continuando con la tendencia marcada en la etapa del regionalismo cepalino, se diversificaron e incrementaron las de manufacturas en más del 90 por ciento al final de la década. De éstos, los productos considerados de alto valor agregado alcanzan el 58%. Este tipo de mercado ha sido muy importante para países como Colombia, quien es el principal exportador de estas mercancías.²⁴⁹

Otro objetivo a cumplir en la CAN era alcanzar el tan ansiado arancel externo común, para convertirse en una unión aduanera. El análisis de este aspecto es un tanto complejo, pero veamos los elementos principales para evaluar el proceso. Como observamos en el apartado anterior, llegar a esta meta fue claramente conflictivo por las posiciones divergentes de los países miembros.

La postura teórica neoclásica de Viner, señalada en el segundo capítulo, recomendaba la conformación de uniones aduaneras siempre y cuando éstas sirvieran para la creación de comercio, antes que para la desviación del mismo. Para llegar a ello se recomendaba tener una estructura arancelaria uniforme con un promedio bajo y poco disperso, de preferencia un arancel plano. La recomendación teórica no se cumplió del todo, aunque funcionó parte de sus principios. El AEC andino fue aprobado oficialmente a finales del año de 1994 para que se pusiera en ejecución en 1995.

Como ya mencionamos, oficialmente el AEC quedó escalonado en cuatro niveles, según el criterio de que a mayor valor agregado de los bienes, mayor sería el arancel. Este acuerdo estaba en contradicción con los postulados ortodoxos del modelo, que defendía el Perú. La posición ganadora se dio por las presiones de los grupos industriales de Colombia y Venezuela para proteger sus privilegios dentro de sus respectivos mercados nacionales. Esto último era un mecanismo típico de la etapa anterior de regionalización, pero ahora no se trataba de proteger ciertos sectores con el objetivo de crear una industrialización sustitutiva regional,

²⁴⁹ Secretaría General de la Comunidad Andina (2004). Op. cit., pp. 28-30.

como postulaba el anterior proceso, sino de la fuerza que en la implementación del neoliberalismo siguieron manteniendo poderes económicos nacionales que presionaban por no perder del todo las prerrogativas que les daba un mercado relativamente protegido. De esta forma, como pretexto por los desencuentros sobre cómo instituir el AEC andino fue que el Perú se marginó del Acuerdo, generándose de origen un intento de unión aduanera sin uno de los más importantes países miembros.

Otros acuerdos que debilitaron la consolidación de un arancel externo común fueron: un régimen especial para Bolivia, en el que por su condición mediterránea se le autorizó aplicar aranceles del 10 y 15% a sus importaciones de terceros; otro régimen diferenciado para Ecuador con el que podía mantener una diferencia de 5 puntos de los aranceles acordados para una lista de 990 subpartidas arancelarias; regímenes de excepción, donde cada país ponía aranceles a discreción a los productos que consideraban sensibles para sus economías; a Ecuador se le autorizaron 400 subpartidas arancelarias y a Colombia y Venezuela 230. A las mercancías que no se producían en la región les tocaba aranceles entre 0 y 5%, así como aquellos relacionados con la salud y la educación con 0%. Al sector automotriz le asignaron un régimen especial de un máximo de 40%; y algunos productos agropecuarios bajo el esquema de bandas de precios para, en teoría, estabilizar sus precios se le aplican aranceles variables.²⁵⁰

En la práctica, el AEC Andino no logró consolidarse para echar a andar una unión aduanera, pues los múltiples mecanismos para otorgar aranceles diferenciados a sectores y productos hacía sumamente complicado darle un seguimiento formal al proceso, así como se prestaba para dejar de lado la normatividad andina al respecto. Entre esos mecanismos, la lista de excepciones fue uno de los principales instrumentos que utilizaron los países para seguir otorgando preferencias comerciales a terceros países por encima de las decisiones e intereses comunitarios; la cual significó una perforación constante al arancel externo común. Esa lista debía desaparecer para 1999, pero como para ese año

²⁵⁰ Idem, p. 282.

quedaban decenas de subpartidas arancelarias en ese régimen, se aprobó que se prorrogara su desaparición hasta el 2000; lo cual tampoco ocurrió, pues se detectó que Colombia mantenía 64 ítems en esa listas, Ecuador 247 y Venezuela 33. Otro ejemplo que perforó el AEC Andino son las listas de los bienes no producidos en la región, que les toca aranceles entre 0 y 5%. Estas listas han sido utilizadas en forma indiscriminada para seguir dando preferencias a productos provenientes del exterior (representaban el 35% de importaciones), pues en muchas ocasiones resulta difícil determinar cuáles son producidos en la región y cuáles no.²⁵¹

Frente a estos problemas y distorsiones para consolidar el AEC andino, los presidentes del Grupo, por un lado, reconocieron las dificultades, pues se hicieron constantes solicitudes para perfeccionar el mecanismo arancelario; pero por otro, en su deseo de avanzar en un esquema de integración casi inmediato, contemplaron la posibilidad de perfeccionar el AEC en el camino, mientras se determinaba a finales de la década la constitución del mercado común para 2005, como si el avance en las etapas de integración económica se basaran en decretos presidenciales.

El Regionalismo Abierto Andino buscó atraer inversiones extranjeras para, como presenta el modelo neoliberal, generar crecimiento económico y empleos. En este aspecto, las modificaciones en los noventa siguieron la receta al pie de la letra. Como vimos en el capítulo anterior, en Acuerdo de Cartagena se aprobó el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros, en el que todos los gobiernos andinos tenían que establecer restricciones y normas estrictas sobre las inversiones externas y las empresas transnacionales para fomentar la creación de industrias regionales y aliviar la presión de divisas en el sector externo. En la nueva propuesta el Grupo Andino por medio de dos Decisiones, la 220 en 1987 y la 291 en 1991, desmanteló dicho Régimen, que ya había sido flexibilizado desde las tensiones al interior de Grupo en la década de los setenta. Con estas decisiones se eliminaron las trabas para mandar utilidades por ganancias al exterior, se suprimieron los sectores reservados, se le otorgó trato nacional a la

²⁵¹ Casas, Ángel (2003). Op. cit., p. 208-215.

empresa extranjera y se dejó que cada legislatura nacional aprobara las leyes que más les convinieran con respecto a este rubro. De esta forma, se inició una competencia “salvaje” entre los socios del futuro mercado común para atraer al capital internacional, compitiendo con quien ofrecía menores salarios y mayor flexibilidad laboral, así como mayores exenciones tributarias o subsidios energéticos.

La inversión extranjera directa que fluyó hacia la Comunidad Andina en la década de los noventa representó el 13% del total que llegó a América Latina y el Caribe. Sin embargo, el crecimiento de este rubro entre 1990 y 2002 fue del 38.7%, mayor que el logrado por el comercio intrandino. La distribución de esta inversión, al igual que en el aspecto comercial y siguiendo con la profundización de las asimetrías, se dio de forma desigual, concentrándose en Colombia y Venezuela, quienes captaron en términos acumulados en la década 29,951 millones de dólares (mdd) y 24,845 millones, respectivamente; el Perú, quien llevó a cabo una agresiva política de privatizaciones y captación de este tipo de inversión, registró 19,761 mdd; y Ecuador y Bolivia, donde se presentaron los menores flujos de capital, alcanzaron 8046 y 6938 mdd respectivamente. Y siguiendo la lógica de la inserción al mercado internacional como países periféricos, donde las materias primas son el principal atractivo del capital internacional, esta inversión se concentró en un 41% en la minería y el petróleo, el 38% en el sector servicios (electricidad, gas, agua, telecomunicaciones, turismo y finanzas) y apenas un 16% en el sector manufacturero. Su principal región inversora fue Europa, en particular España, quien se apropió de buena parte del sector financiero privatizado y de los servicios públicos, como la telefonía; el segundo inversor, a diferencia de los ochenta cuando dominó este rubro, fue Estados Unidos.²⁵²

La expansión de las relaciones económicas y comerciales de la CAN con otras asociaciones y países del exterior, un rubro que tenía mucha importancia en el regionalismo abierto latinoamericano, no tuvo resultados sobresalientes para el grupo de países andinos durante los noventa. Después de que la Decisión 322 en

²⁵² Secretaría General de la Comunidad Andina (2004). Op. cit., pp. 54-56.

agosto de 1992 autorizó a los miembros del Grupo a poder firmar acuerdos bilaterales con otros países latinoamericanos, además del ya mencionado conformación del G-3, se creó un acuerdo de preferencias comerciales entre Bolivia y el MERCOSUR en 1996 y acuerdos bilaterales de Chile con Colombia, Venezuela, Ecuador y el Perú a lo largo de la década. A finales de los noventa se alcanzó a firmar un Acuerdo Marco entre la CAN y el MERCOSUR para la creación de una zona de libre comercio, el cual entraría en vigor en el año 2000, pero no prosperó por diferencias en el tratamiento de las asimetrías, el proteccionismo de los productos agrícolas y el tema de las normas de origen. En cuanto a las negociaciones continentales para conformar el ALCA, al menos durante los noventa la CAN mantuvo cierta unidad con una vocería única, aunque esto no implicó que existieran divergencias en cuanto a tiempos para la desgravación arancelaria y otros temas sensibles. Con la Unión Europea la relación fue más estrecha, pues ésta iba desde la firma de un acuerdo llamado Régimen Especial de Preferencias Andinas, que duró a lo largo de la década, donde los países andinos podían exportar una serie de productos a Europa libre de arancel, principalmente manufacturas, hasta la colaboración técnica de parte de la Unión Europea en cuestiones como la conformación de estadísticas. Estados Unidos también firmó con la CAN un acuerdo (Ley de Preferencias Arancelaras Andinas) en el que a cambio del compromiso de la lucha contra las drogas, EU ofreció que 5600 partidas arancelarias pudieran entrar libres de arancel a su mercado.²⁵³

Los otros rubros que se comentaban e incluían en las actas de las reuniones presidenciales, muchos de ellos (agenda social, integración física, liberación de servicios y libre circulación de personas, entre otros) empezaron a ser tratados a finales de la década para encarrilar el acuerdo hacia el objetivo del mercado común, por lo que no es posible evaluarlos dentro del periodo de los noventa y serán motivo de comentarios para el siguiente capítulo.

4.3.2. Un balance del Regionalismo Abierto Andino.

²⁵³ Idem., pp. 64-68.

En esta etapa de regionalización andina se intentó adaptar el proyecto de que había comenzado a finales de los sesenta a las nuevas tendencias económicas del sistema-mundo sustentadas en el neoliberalismo. La puesta en marcha de los principios de ese modelo de acumulación logró incrementar los flujos comerciales entre los países andinos, así como hacia el exterior; en cuanto a la inversión extranjera en el área también encontramos un incremento importante. Sin embargo, estos logros pragmáticos y coyunturales no pudieron concretarse en la consolidación de objetivos a mediano plazo como la conformación de un área de libre comercio o una unión aduanera entre los cinco países que hasta ese momento conformaban la CAN. Las causas de esto son multifactoriales, sin embargo, podemos encontrar como constante en el conflicto de la CAN de los noventa una convivencia, por momentos anómala, entre los mecanismos neoliberales de la regionalización, con énfasis en la liberación comercial y financiera, y los objetivos e instituciones que la CAN conservó del Regionalismo Clásico Cepalino, cuando la integración económica a largo plazo y por etapas eran la ruta a seguir. Con ello se creó un Regionalismo Abierto Andino *sui géneris* que se escapó, por momentos, de los postulados tradicionales de la regionalización basada en el pragmatismo comercial sustentado en el neoliberalismo.

Asimismo, podemos observar que si bien los gobernantes andinos seguían los dictados externos para conformar un tratado acorde con el neoliberalismo, su puesta en marcha en cada país obedecía, al igual que las negociaciones para alcanzarlo, a presiones internas de poderes fácticos que no querían perder las prerrogativas alcanzadas, como los fuertes grupos industriales, o presiones que provenían de sectores sociales. Todos los países andinos se vieron sometidos a este tipo de presiones, pero lograron trascenderlas para continuar adaptando el modelo de libre mercado a sus economías. Sin embargo, el gobierno peruano a través de un “autogolpe” de Estado logró dejar atrás esas presiones internas para concentrarse en la transformación económico estructural del país sin objeciones políticas, al igual que la destrucción de los grupos guerrilleros sin frenos constitucionales.

Este gobierno en un principio se adhirió a la idea de los presidentes andinos de reestructurar el alicaído Pacto Andino como puente para insertarse en la nueva era de la globalización, sin embargo, se automarginó del proceso al representar éste una “camisa de fuerza” al camino de la ortodoxia liberal que había elegido. En otras palabras, en un segundo momento, para Fujimori fue más importante tener libertad de acción en la implementación de los cambios estructurales neoliberales en su país, que seguir adelante con el proceso de regionalización. Para el gobernante de este país, en la lógica del Nuevo Regionalismo, era prioritario mantener buenas relaciones para un futuro acuerdo con los países centrales que más compraban sus mercancías y de donde más provenían los capitales: Estados Unidos y Europa. El mercado de la CAN era relativamente marginal en cuanto al comercio y casi nulo sobre la posibilidad de atraer inversiones hacia el Perú.

De esta forma, cuando en la CAN se tomó la decisión de retomar otros estadios de integración, la unión aduanera, e impuso un arancel externo común con mayores escalas y promedio arancelario para proteger ciertos sectores, el Perú se alejó del proceso. Similar actitud tuvo el gobierno chileno en los setenta cuando abandonó el Grupo Andino al implementar el neoliberalismo en su país. La diferencia radica que en esta ocasión existía un consenso entre los países miembros sobre la utilización del modelo neoliberal como camino para la acumulación de capital. El problema es que en los objetivos para avanzar en la integración económica por etapas, se utilizaban mecanismos que no eran de todo coherentes con el modelo neoliberal, o al menos no lo eran para el Perú. Es por ello, que cuando este país regresó a la CAN, después de anunciar su retiro definitivo, tan sólo se adhirió al cronograma de liberación comercial, siguiendo las prioridades del regionalismo neoliberal, quedándose con su estructura arancelaria y participando únicamente como observador en las constantes reuniones para perfeccionar el arancel externo común.

Este conflicto entre el pragmatismo neoliberal para abrir mercados y atraer inversiones contra los objetivos de mediano y largo plazo de crear políticas comunitarias frente a terceros (como una unión aduanera o la posibilidad de

armonizar políticas macroeconómicas entre los países para un mercado común), se expresó también en darle mayor fortaleza a las decisiones unilaterales nacionales por encima de las comunitarias, en temas tales como el tratamiento a la inversión extranjera y la negociación de acuerdos comerciales con países latinoamericanos.

En el primero, tratamiento de la inversión extranjera, no sólo el Perú hizo un agresivo programa para atraer el ahorro externo, sino el resto de los países también, pues los gobiernos andinos competían por atraer al capital internacional a sus respectivas fronteras nacionales, en desmedro de los intereses regionales. Esta competencia se generó a partir de los procesos de privatización de sus respectivos sectores energéticos y de los servicios otorgados por el Estado, con lo que más que crear nuevas empresas se transfirieron activos estatales a manos privadas. Por lo que la motivación de la inversión extranjera en la región, más que responder al incentivo de un proceso de integración y aprovechar el mercado ampliado, respondía a las lógicas nacionales de desregulación de este rubro. ¿Cómo pensar en la integración económica y armonización de políticas públicas cuando existe una competencia “salvaje” unilateral por hacerse del ahorro externo?

En el segundo tema, la posibilidad de firmar acuerdos comerciales con terceros países con sólo avisarle a los otros miembros de la CAN, como se comentó más atrás, estaba en concordancia con la lógica del Regionalismo Abierto, donde los acuerdos, en teoría, eran puentes para avanzar en la liberación mundial del comercio, por ello no debían ser fortalezas cerradas en sus relaciones económicas con terceros. El primero que abrió la polémica al interior de la CAN fue la firma del G-3 entre México, Colombia y Venezuela. Este acuerdo le dio a México algunas prerrogativas comerciales y de inversión por parte de los dos países andinos, mayores que las otorgadas a sus socios de la subregión. Lo mismo sucedió con otros acuerdos bilaterales posteriores, como el firmado entre Bolivia y el MERCOSUR. Esta lógica obedecía, una vez más, al pragmatismo neoliberal de buscar la mayor cantidad de mercados donde exportar los productos, al igual que

avanzar en acuerdos con países centrales y semiperiféricos que tuvieran mayores posibilidades de hacer inversiones en las economías nacionales; asimismo, les motivaba no sufrir los posibles “costos de exclusión” por quedar fuera de los acuerdos regionales donde existiera un mayor flujo comercial y financiero. En este párrafo también cabría una pregunta similar que en el anterior: ¿Cómo hacer funcionar una unión aduanera, con su política comunitaria frente a terceros, con acuerdos comerciales unilaterales múltiples que otorguen mayores beneficios justamente a esos terceros países que a los socios internos?

No sólo esto último afectó la política comunitaria de protección frente a terceros, pues fueron múltiples las excepciones acordadas para poner en práctica el arancel externo común. Los países andinos utilizaron constantemente mecanismos de excepción para seguir dándoles beneficios comerciales a terceros países por encima de la norma comunitaria. Este abuso de las salvaguardas y excepciones por parte de países miembros, principalmente de Ecuador, incluso después de haber sido sancionados por las autoridades correspondientes, perforaban constantemente el AEC, con lo que nunca se pudo concretar la unión aduanera por el pragmatismo de la liberación comercial neoliberal, entre otras cosas.

Este invariable roce entre el pragmatismo neoliberal comercial y los objetivos de integración económica llevó a múltiples demandas ante la institución supranacional creada en 1979, el Tribunal Superior Andino, para resolver los conflictos que surgieran al interior del Acuerdo. Sin embargo, la lógica unilateral superaba los esfuerzos del dicho Tribunal, por lo que en varias ocasiones no se atendían sus resoluciones o se hacía tardíamente. Asimismo, en la CAN los problemas mayores buscaban resolverse por encima de esta institución, utilizando instituciones intergubernamentales como el Consejo de Ministros o el Presidencial (a lo que se le dio la mayor jerarquía en la SAI). Estos problemas y lineamientos debilitaron a las instituciones supranacionales y fortalecieron a las intergubernamentales, con lo que se impuso la lógica institucional de los acuerdos pragmáticos neoliberales. Sin embargo, continuaron funcionando a lo largo de los noventa las instituciones heredadas del regionalismo cepalino pensadas en actuar

con los objetivos de la integración económica a largo plazo. Estas relaciones discordantes entre el Sistema Andino de Integración y la lógica neoliberal le restó fuerza al proceso de regionalización andino y, con lo mismo, credibilidad tanto al interior como al exterior.

Finalmente, caben algunos comentarios sobre el proceso de inserción de las economías andinas en el mercado internacional como parte del objetivo del Regionalismo Abierto. La tendencia que siguió durante los noventa marcó el abandono de cambiar la lógica de la relación centro-periferia por medio de la industrialización que tanto le preocupó a Prebisch, junto con sus economistas de la CEPAL, en los sesenta. Por el contrario, hubo un retroceso en cuanto seguir nuevamente la teoría clásica del comercio internacional a través de explotar las ventajas comparativas (crítica principal de la teoría de Prebisch) de los países andinos al exportar al mercado externo productos primarios y de bajo valor agregado. En contraposición a esta tendencia, las exportaciones para el mercado andino siguieron la lógica creada en el regionalismo cepalino (ventas de manufacturas con mayor valor agregado), el cual se incrementó precisamente por la protección del mayor nivel arancelario que otorgaba el AEC a este tipo de productos. Paradójicamente, el incremento en las manufacturas del comercio intrazonal, junto con sus mecanismos de protección (surgidos del anterior regionalismo tan criticado por los ideólogos del neoliberalismo), es el aspecto que ha mantenido con vida a la CAN en épocas de crisis por los empleos que genera y el encadenamiento productivo que desarrolla.

Capítulo V. ¿Regionalismo Postneoliberal en la CAN?: un choque de paradigmas.

El siglo XXI trajo a Sudamérica vientos de cambio. Dentro de la lógica de la disminución relativa de hegemonía de Estados Unidos en el sistema-mundo, su gobierno tuvo que concentrarse en Medio Oriente después del ataque a las Torres Gemelas, con lo que la población latinoamericana tuvo márgenes de maniobra para actuar frente a los incrementos en la desigualdad, el desempleo, la pobreza y la marginación por las dos década de políticas neoliberales. Estas expresiones tomaron cuerpo en distintas iniciativas, desde el avance y triunfo de partidos de izquierda en las elecciones presidenciales, pasando por la conformación o maduración de movimientos indígenas para recuperar sus recursos naturales y su lógica comunitaria, hasta estallidos sociales que sacaron a presidentes en turno. Los nuevos gobiernos de izquierda buscaron cambiar el eje del mercado como principal asignador de recursos hacia la recuperación del Estado como el inversor y rector principal de la economía.

Este proceso no ha sido compartido por todos los países de la región y, donde se ha dado, ha adquirido los matices propios de sus realidades históricas, sociales, culturales y económicas. Durante el primer decenio del siglo XXI en Sudamérica presenciamos la convivencia de dos caminos: la continuidad del Neoliberalismo, con sus principios del libre mercado y la competencia para el incremento de la ganancia privada, y la construcción de un modelo llamado Postneoliberal, que intenta dejar atrás los postulados más duros del “Consenso de Washington”, para transitar a una sociedad donde los ingresos del Estado, sobre todo el obtenido por sus recursos naturales, se inviertan en la creación de un desarrollo endógeno y en el incremento de la seguridad social.

Estas distintas visiones del desarrollo han traído una serie de desencuentros y confrontaciones en la región que han reconfigurado los procesos de regionalización, transformándose unos y creándose otros. Sin embargo, en la Comunidad Andina de Naciones (CAN) es donde la convivencia anómala de esos dos paradigmas ha generado tal crisis que a finales de la década tenía al organismo andino en vilo. Paradójicamente, ciertas políticas postneoliberales (que

no están en las agendas de gobiernos cercanos al Regionalismo Abierto) parecen dar a la CAN un denominador común entre los intereses de los países miembros y permitirle así una continuidad que rescate los logros históricos de más de 40 años de existencia.

En el presente capítulo se hará un análisis crítico del devenir de la CAN durante los primeros diez años del siglo XXI, resaltando ese choque de paradigmas al interior del organismo como factor principal de estancamiento y posible ruptura. Antes, para ello será necesario conceptualizar el término “postneoliberal” para saber de qué exactamente estamos hablando cuando nos referimos a una regionalización con ese adjetivo. Asimismo, deberemos entender los principios del Neoliberalismo dentro del sistema-mundo para entender si lo “post” del paradigma en construcción significa superar la lógica liberal del mercado. Por otro lado, antes de nuestro análisis de la CAN será indispensable hacer un repaso general de las dos tendencias de regionalización postneoliberales en la región, la ALBA y la UNASUR; con lo que podremos vislumbrar mejor la aplicación de dichas políticas, así como las tendencias geopolíticas y geoeconómicas en Sudamérica, las cuales han ayudado a configurar las alianzas y rupturas al interior del organismo andino.

5.1. Postneoliberalismo: ¿la superación del libre mercado?

En el primer capítulo buscamos las raíces teóricas del “Postneoliberalismo”. Encontramos que éste no está anclado en una teoría económica, ni presenta un cuerpo único de políticas estatales en su puesta en práctica; más bien, lo que observamos es que es un paradigma en construcción basado en una serie de principios que intentan trascender las políticas del “Consenso de Washington”. Sin embargo, ese primer acercamiento no dejó claro si el Neoliberalismo estaba siendo superado o si entre sus objetivos finales estaba el superarlo. Se podría inferir que eso está implícito por la adjetivación que trae consigo el sufijo “post”, el cual significa “después de”; pero este paradigma más que construirse “después del” neoliberalismo, o “dejándolo atrás”, ha convivido por más de una década, en términos conflictivos y conciliatorios, con la lógica del libre mercado. Entonces, para empezar este capítulo, sería importante preguntarnos hasta dónde se está

dejando atrás el resurgimiento del liberalismo económico y, a partir de esto, si se está construyendo un paradigma alternativo.

A partir de las ideas de Polanyi vistas en el segundo capítulo podemos conceptualizar al Neoliberalismo como un ambicioso proyecto de reingeniería social, a través de un programa de transformación institucional que busca incrustar las relaciones de mercado como la forma predominante de la organización social.²⁵⁴ Esta definición está basada tanto en los antecedentes históricos de ese paradigma, así como en sus principios teóricos.

Justamente con las ideas del liberalismo económico del siglo XIX y los aportes teóricos de Hayek y Friedman, se conformaron las políticas del llamado “Consenso de Washington” que en los noventa gozaron de gran prestigio. A través de las mismas, en diferentes etapas, se ha intentado implementar en el sistema-mundo el neoliberalismo, donde la lógica del mercado y la ganancia está por encima de las relaciones sociales tanto en los países como en la construcción de las regiones. De esta forma, se destruyó el viejo pacto entre el Estado, los trabajadores y los empresarios (que también para los setenta ya mostraba signos de agotamiento ante problemas de baja productividad, ineficiencia y corrupción) que permitió por varias décadas incrementar el empleo y los beneficios sociales a la población, junto con el crecimiento económico y productivo; cambio que fue promovido para imponer la “racionalidad” y “neutralidad” de los mercados a la acción social colectiva expresada en sindicatos, movimientos de izquierda, organizaciones de producción comunal y hasta la visión del Estado de otorgar subsidios a diferentes grupos de la población. Imposición que apuntaba a la recuperación e incremento de la tasa de ganancia del capital trasnacional.

Ahora bien, si entendemos al Neoliberalismo como ese proyecto global de reingeniería social a largo plazo, ¿se puede caracterizar al Postneoliberalismo como una nueva era? El Neoliberalismo ha pasado por distintas etapas y se ha desarrollado en el sistema-mundo en forma desigual tanto en países como en

²⁵⁴ Taylor, Marcus (2009). “The contradictions and transformations of Neoliberalism in Latin America: from structural adjustment to “Empowering the Poor””, in Macdonald, Laura and Arne Ruckert (edits.). *Post-Neoliberalism in the Americas*. Palgrave Macmillan, London.

regiones. Esto ha dependido de la presión de los organismos financieros internacionales, de los proyectos políticos en turno dentro de las naciones, de las crisis económicas y las diferentes formas de resistencia de los movimientos sociales, y de otros factores de orden histórico y cultural. El Neoliberalismo, apoyado por el capital internacional y sus inmensos recursos a su alcance, ha mostrado una gran capacidad de adaptación a sus diferentes circunstancias; por ejemplo, se ha sabido reestructurar con las llamadas reformas de “segunda generación” que intentaban mostrar un neoliberalismo con “rostro humano” al darle mayores atributos al Estado para luchar contra las consecuencias sociales, económicas y ambientales que han producido las “imperfecciones” del mercado;²⁵⁵ o ha logrado penetrar, a través de crisis financieras provocadas por su misma lógica, más a fondo en regiones donde todavía quedaban rezagos del Estado de bienestar, como en algunos países de Europa.

El llamado Postneoliberalismo del siglo XXI, si bien ha intentado superar varias de las políticas del “Consenso de Washington”, no implica haber dejado atrás la ontología del proyecto de mercado, como coinciden varios autores: esta etapa, Sanahuja la caracteriza como un “periodo de transición”, sin modelos teóricos claros que la orienten, pero con un alto nivel de politización en su agenda de avance;²⁵⁶ Macdonald y Ruckert le llaman la “discontinuidad dentro de la continuidad”, encontrando esa continuidad en el seguimiento de las prescripciones típicas neoliberales tales como niveles de inflación moderadas, presupuestos balanceados y el respeto a sus compromisos establecidos de libre comercio.²⁵⁷ Marcus Taylor va más allá, y afirma que este periodo no es un ruptura con el proyecto neoliberal, sino una más de sus formas de reestructuración para darle continuidad, pero llama la atención al lector en observar los procesos de transformación en Venezuela y Bolivia como el camino posible para crear un

²⁵⁵ Taylor, Marcus (2009). Op. cit., pp. 32 y 33.

²⁵⁶ Sanahuja, Antonio (2010). Op. cit., p. 97.

²⁵⁷ Macdonald, Laura y Arne Ruckert (2009). “Post-Neoliberalism in the Americas: An Introduction”, in Macdonald, Laura y Arne Ruckert. *Post-Neoliberalism in the Americas*. Palgrave Macmillan, Great Britain, pp. 6 y 7.

verdadera etapa que deje atrás el Neoliberalismo.²⁵⁸ Finalmente, Nahuel Arenas afirma que “...aquello a lo que se tiende llamar post-neoliberal no es más que una búsqueda de superación de los déficits del modelo neoliberal a partir de la devolución de un rol más prominente al Estado y la búsqueda de alternativas de integración regional (o refuerzo de los mecanismo existentes) para hacer frente a las fuerzas hegemónicas y caminar hacia una mayor autonomía regional”.²⁵⁹

Estas reflexiones parten del principio de que esta construcción convive de lleno con el Neoliberalismo. Latinoamérica está estructuralmente inmersa en la economía-mundo capitalista y, por lo mismo, su dependencia de los mercados internacionales, del ahorro externo, de la tecnología de los países centrales y, en algunos casos, hasta de los bienes intermedios y de consumo inmediato que ofrecen las empresas trasnacionales no le permite salir de una lógica mercantil construida para el largo plazo por las altas esferas de poder trasnacional. Los países centrales siguen apoyando a sus empresas y bancos para incrementar la transformación de las economías periféricas a fin de que se les otorgue una mayor garantía y continuidad en sus regímenes de ganancias. Esta dinámica internacional fácilmente envuelve las pretensiones de un grupo de países sudamericanos, varios de ellos andinos que, al menos en la retórica han expresado que su objetivo es dejar atrás tanto las relaciones neoliberales al interior de sus países y con el resto del mundo, así como las imperiales con Estados Unidos. De esta forma, han surgido algunas iniciativas que intentan apuntar en esa dirección, tales como “socialismo del siglo XXI” o “el Buen Vivir” o inclusive al mismo “Postneoliberalismo” le han querido dar una connotación como la entrada a una nueva era en la región.

Sin embargo, a esa realidad que nos muestra la dificultad para construir un paradigma alternativo al actual, que podría llevar a paralizarnos como sociedad, Karl Polanyi nos abre caminos para el análisis de posibles respuestas al esquema cerrado del liberalismo económico y, al mismo tiempo, para entender las opciones

²⁵⁸ Taylor, Marcus (2009). Op. cit., pp. 35 y 36.

²⁵⁹ Arenas, Nahuel (2012). “Post-Neoliberalismo en América Latina: en busca del paradigma perdido”. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XVIII, núm. 27, diciembre, Buenos Aires, p. 36.

postneoliberales. Este autor, al analizar el surgimiento del mercado libre en la Inglaterra del siglo XIX y sus consecuencias sociales, económicas y políticas en el mundo entero, observó que durante esa época en la sociedad se dio un fenómeno que él llamo de “doble movimiento”: por un lado, la lógica del mercado se ampliaba en diferentes ámbitos no sólo al interior de Inglaterra, sino que se trasladaba por igual al resto del planeta a través de las corporaciones económicas y financieras; por el otro, surgía un contra movimiento que contenía dicha expansión. Éste “...más que la habitual actitud defensiva de una sociedad amenazada por un cambio; fue una reacción contra una dislocación que atacaba a la estructura de la sociedad y que hubiera destruido la organización misma de la producción que el mercado había generado.”²⁶⁰

Dentro de las acciones del “movimiento contrario” están aquellas movilizaciones sociales y obreras que intentaban recuperar cierto nivel de vida y de organización comunal que la lógica del mercado de trabajo competitivo les había arrebatado, poniendo en peligro la vida misma del hombre y sus familias al colocar el hambre como el principal motor para incentivar la búsqueda de empleo en las fábricas (antes, la comunidad nunca hubiera dejado que un miembro de la misma muriera de hambre, por ello al mercado de trabajo le estorbaba la organización comunal). De esta forma, en la Europa del Siglo XIX, principalmente en Inglaterra, surgieron ideas, teorías y movimientos sociales²⁶¹ que lograron transformaciones en las leyes para obligar a los gobiernos a que implementaran formas de protección social hacia los obreros.²⁶²

Siguiendo estas ideas, en la etapa actual también podemos observar el contra movimiento que resiste la ampliación del Neoliberalismo tanto en términos globales, como regionales y nacionales. En el sistema-mundo, según

²⁶⁰ Polanyi, Karl (2004) Op. cit., p. 188.

²⁶¹ Entre los principales encontramos el Ludismo y su lucha contra las maquinas, por verlas como la principal amenaza de su forma de vida; el Owenismo y su propuesta de organización productiva a partir de cooperativas obreras; el Cartismo y su lucha por conseguir el voto universal; así como la creación de la Comuna de Paris en 1848 y su réplica en varias ciudades europeas.

²⁶² Idem., pp. 229-245.

Wallerstein,²⁶³ podemos identificar tres momentos y movimientos claves en la lucha contra la globalización neoliberal: 1) El surgimiento del movimiento zapatista en 1994 en el sureste mexicano el día que daba inicio el TLC entre México, EU y Canadá. 2) La protesta de Seattle contra la reunión de la OMC en 1999, contra el ALCA en abril del 2001, en la ciudad canadiense de Quebec, y poco después en Genova, Italia, en el marco de la reunión del G-8, entre las más importantes. 3) El tercer movimiento global fue el Foro Social Mundial, en Porto Alegre, Brasil, en 2001 con su eslogan “Otro mundo es posible”, como contrapropuesta del Foro económico en Davos, Suiza.

Dentro de este contexto, y con las consecuencias sociales de más de veinte años de neoliberalismo, al igual que con la destrucción de la Torres Gemelas de Nueva York en septiembre del 2001, que como vimos en el primer capítulo, trajo para América Latina un mayor margen de acción a nivel regional e internacional,²⁶⁴ la respuesta, o el “movimiento contrario” a los mercados libres, desde distintos países de Sudamérica han sido múltiples, mientras algunos intentan echar a andar un proceso para construir un paradigma alternativo a pesar de luchar a contracorriente, otros solamente intentan paliar los problemas sociales que se vienen arrastrando desde décadas atrás y trascender algunos postulados del Consenso de Washington.

Estos distintos derroteros se expresaron directamente en la creación de los dos proyectos de regionalización postneoliberal en Sudamérica: la ALBA y la UNASUR. Asimismo, también profundizaron la crisis en el proyecto de la CAN, hasta casi hacerlo desaparecer. Pero empecemos por los dos primeros proyectos para entender más a fondo el desencuentro de paradigmas de regionalización entre los países andinos.

5.2. ALBA y UNASUR: dos caminos postneoliberales.

Los antecedentes de la creación del ALBA y la UNASUR los podemos encontrar en la lucha y resistencia de los pueblos de Sudamérica contra el Acuerdo de Libre

²⁶³ Wallerstein, Immanuel (2005a). Op. cit., pp. 239-245.

²⁶⁴ Sanahuja, José (2011).Op. cit., p.119.

Comercio de las Américas (ALCA) durante los primeros años del Siglo XXI. El ALCA, como un acuerdo de libre comercio propuesto por Estados Unidos para todo el continente, representaba el avance de la lógica neoliberal sin retorno, donde no sólo se intentaba generar el libre tránsito de mercancías y servicios en toda el área, sino también garantizar jurídicamente el trato nacional de las empresas transnacionales estadounidenses para penetrar en la mayoría de los sectores productivos, así como asegurarse corredores energéticos y naturales que les permitieran continuar con la apropiación de los recursos de la región. Estas luchas se expresaron en iniciativas gubernamentales de regionalización: una nueva, la Alianza Bolivariana para América (ALBA), liderada por Venezuela, surgida como un lógica contraria a los libres mercados y la competencia que promovía el ALCA; y la otra, la reestructuración del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), para fortalecer la posición regional e internacional de Brasil, quien se enfrentó, entre otras cosas, a la política de subsidios agrícolas tanto en las negociaciones del ALCA como en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

5.2.1. ALBA: la iniciativa transformadora.

La construcción del ALBA ha estado sujeta a los avatares políticos internos de Venezuela y a su política exterior, ambos influidos por el contexto del sistema-mundo. En la parte interna, debemos recordar que al llegar Chávez a la presidencia en 1998 (después de una serie de luchas contra el neoliberalismo, como el *Caracazo* de 1989, el levantamiento cívico militar que el mismo Chávez encabezó en 1992 y su trabajo político-electoral contra la continuidad de las privatizaciones desde 1994, cuando fue amnistiado), lanzó la propuesta de refundar al país creando la *V República (Bolivariana)* a través de una nueva constitución política. En ésta se designa al Estado como rector de la economía y se declara su capacidad para recuperar y regular los recursos energéticos del país, así como generar las bases sociales para superar el *rentismo* y crear un capitalismo venezolano más humano; todo ello, enmarcado en la participación social de la población a través de la democracia participativa.

Dentro de este nuevo marco jurídico, que afectaban los intereses de las viejas oligarquías, en el 2002 los sectores opositores, con apoyo del gobierno estadounidense, organizaron huelgas nacionales, un golpe de Estado fallido, así como un paro petrolero que duro más de dos meses. Ante el fracaso de estas iniciativas, el presidente Chávez salió fortalecido, con lo que pudo avanzar en su proyecto de nación. En el plano externo, la nueva administración se centró en dos aspectos: el fortalecimiento de la OPEP y la búsqueda de un nuevo regionalismo latinoamericano. En el primer aspecto se logró celebrar en Caracas en el 2000 una cumbre de la OPEP, donde se diseñaron políticas que ayudaron a la recuperación de los precios del petróleo. En el segundo, apuntado en la constitución, se explicita la oposición a los acuerdos norte-sur, centrados en la apertura comercial y financiera, para dar paso un tipo de “integración” sustentada en la intervención del Estado como alternativa a la lógica neoliberal.²⁶⁵

En el año 2001, siguiendo su legislación, cuando el Estado venezolano sufría el proceso de desestabilización descrito, se creó el ALBA. Sin embargo, ésta no pudo avanzar de manera firme en sus propuestas hasta el año 2004, cuando el gobierno de Chávez se fortaleció política (con el triunfo de referéndum revocatorio) y económicamente (con el incremento de los precios del petróleo), y el ALCA perdió apoyos entre algunos gobiernos de Sudamérica; sólo entonces se transformó la propuesta en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), a la que se fueron sumando con los años distintos países de la región que compartían los valores propuestos y les convenían los acuerdos de apoyo social y energético incluidos. Entre estos países los más importantes están, además de Cuba y Venezuela, Bolivia y Ecuador, Nicaragua y algunas pequeñas naciones del Caribe (Honduras estaba incluido, pero después del golpe de Estado en 2009, salió del organismo).

El ALBA ha sido la iniciativa de regionalización que ha presentado una propuesta contraria a la que se vivió en los noventa con el Regionalismo Abierto. Además de

²⁶⁵ Mateo, Juan y Eduardo Sánchez (2013). “Economía política de Venezuela: entre la reforma y el socialismo del siglo XXI”, en Buendía, Luis, et. al. *¿Alternativas al Neoliberalismo en América Latina? Las políticas económicas en Venezuela, Brasil, Uruguay, Bolivia y Ecuador*. FCE, Madrid, pp. 22-26 y 46.

la crítica al sustento neoliberal, presentó una serie de iniciativas para construir un nuevo paradigma de regionalización, llamado por algunos analistas Postneoliberal. Si antes la relación entre países se basaba en los mercados y en la libre competencia, en el ALBA los ejes son el Estado, la solidaridad, la cooperación y la complementariedad de las economías. Como señala Claudio Katz, "...[el] intercambio se basa en un principio de "ventajas cooperativas" compartidas por todos los países y no en un esquema de "ventajas comparativas" de cada economía. [...] En lugar de comprar y vender siguiendo el dictado de la ganancia se comenzaría a comerciar en función de lo que cada país produce y necesita".²⁶⁶

Ese intercambio "cooperativo" se ha expresado en múltiples acuerdos, donde cada país ofrece mercancías y servicios dentro de su propia realidad económica y social y que, para el país demandante, complementa su economía. Así, por ejemplo, se firmaron acuerdos donde Cuba apoya a Venezuela y Bolivia con servicios médicos y educativos para atender a la población más necesitada; así como becas para que estudiantes de ambos países fueran a la isla a estudiar medicina; al igual que profesores, asesores y material didáctico para acabar con el analfabetismo. A cambio, Venezuela garantiza a Cuba el suministro de petróleo a precios accesibles y, en caso de subir los precios, formas de financiamiento flexible y a largo plazo; por su parte, Bolivia "paga" a la isla con productos mineros, agrícolas y agroindustriales.²⁶⁷ Con ello se garantiza esos intercambios a corto plazo y se apoyan las políticas sociales de cada país y, a largo plazo, intentan reducir las asimetrías generadas por problemas estructurales, tales como la dependencia energética hacia los países centrales o las deficiencias en educación y salud que no permiten romper el círculo de la pobreza.

²⁶⁶ Katz, Claudio (2006). *El rediseño de América Latina. ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Ediciones Luxemburg, Buenos Aires, p. 69.

²⁶⁷ Para conocer más a fondo este tipo de acuerdos se puede consultar: Borón, Atilio (2011). "El ALBA y TCP: posibilidades y perspectivas", en Pérez, José y Carlos Tablada (compiladores). *América Latina: de la integración del capital a la integración de los pueblos*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, pp. 261-265; Regueiro, Lourdes (2011). "América Latina: reestructuración de los procesos y espacios de integración", en Pérez, José y Carlos Tablada (compiladores). *América Latina: de la integración del capital a la integración de los pueblos*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, pp 177-182.

Estas transacciones de mercancías y servicios al interior del ALBA buscan estar dentro de lo que las partes consideran intercambios justos. Y como las complejas relaciones comerciales entre los países no pueden quedarse a nivel de “trueque”, los presidentes del organismo adoptaron el Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE), en el que los importadores pueden pagar las mercancías provenientes de los países miembros del ALBA en la divisa local, el banco central la cambia a SUCRES (moneda virtual tasada en 1.25 dólares por SUCRE) y los trasfiere al banco central del país del exportador, que finalmente cambia esos SUCRES a la moneda local y deposita el dinero en la cuenta del exportador. En otras palabras, es un mecanismo que intenta dejar atrás las transacciones en dólares para buscar una mayor independencia financiera y darle continuidad a las relaciones comerciales previendo posibles problemas de liquidez de la divisa estadounidense, como ha sucedido en múltiples ocasiones a lo largo de la historia de la región.²⁶⁸ Entre los planes del Banco del ALBA está que en un futuro convertir el SUCRE en una moneda regional real que compartan los países miembros; algo similar al EURO.

En el ALBA, el comercio entre mercancías se considera una complementariedad del proceso, no como su eje rector como sucede con los TLC. Aquí también se proponen reducir a cero los aranceles, aunque con acuerdos de compromisos efectivos de compra y de reducción de asimetrías, que incluyen la transferencia de tecnología, así como la ayuda técnica y financiera, al igual que la creación de empresas conjuntas (llamadas Grannacionales) en diversos rubros como educación, cultura, alimentación, comercio justo, salud, entre otras. Por otra parte, desde el ALBA se han lanzado iniciativas de integración de toda la región a nivel energético con PETROSUR y PETROCARIBE, junto con la construcción del gasoducto del sur; en términos informativos está TELESUR, para hacer frente al monopolio de noticias de las grandes cadenas televisivas de cada país y de CNN

²⁶⁸ Todo lo referente al SUCRE se puede consultar en su página oficial: <http://www.sucrealba.org/>

desde EU; y a nivel financiero, se creó la idea de BANSUR, para reducir con la dependencia hacia el FMI, el BM y el BID.²⁶⁹

En el ámbito de la participación social, los presidentes del ALBA reconocen la importancia de los movimientos sociales como actores esenciales de la génesis del proceso y, por lo mismo, como sus beneficiarios principales, por lo que les han dado un espacio para que puedan ser partícipes dentro del organismo. Esto se da a través del Consejo de los Movimientos Sociales, donde representantes de agrupaciones que sostienen ideas “antiimperialistas” y “antineoliberales” tienen un espacio para observar y discutir el rumbo del ALBA y, en su caso, proponer iniciativas al Consejo de Presidentes.²⁷⁰

Ahora bien, como podemos observar, el proyecto ALBA es el ejemplo paradigmático del Postneoliberalismo pero, a pesar del discurso y políticas implementadas, sus países siguen inmersos en la poderosa lógica de los mercados internacionales y en la lucha constante contra las oligarquías locales que continúan enquistadas en las estructuras económicas y sociales de cada país miembro, excepto Cuba. En este sentido, las líneas de desarrollo del ALBA están ligados a conceptos tales como “economía social”, “responsabilidad social”, “desarrollo local” o la integración de formas de sociabilidad como el “buen vivir” prehispánico del altiplano andino, si bien logran desconectar hasta cierto punto a organizaciones y sectores de la población de la lógica de la explotación y la ganancia, no atacan directamente a las instituciones de acumulación capitalista a nivel nacional o regional.²⁷¹ Por ejemplo, en Venezuela, país que ha ido a la vanguardia para recuperar la renta para la nación de sectores estratégicos de manos privadas, ha visto que la oligarquía nacional e internacional ha encontrado otra forma de recuperar sus ganancias a partir de la creciente importación de productos con un dólar subsidiado.

²⁶⁹ Borón, Atilio (2011). Op. cit., pp. 256-257; Regueiro, Lourdes (2011). Op. cit., pp. 190-193.

²⁷⁰ Gil, Luciana y Damiana Paikin (2013). “Mapa de la integración regional en América Latina. Procesos e instituciones”. *Nueva Sociedad*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Buenos Aires, p. 7. Consultado en marzo de 2015 en: www.nuso.org/upload/.../Análisis_mapa_de_integración_regional.pdf

²⁷¹ Nerey, Boris (2012). “Socialismo, integración regional y nuevos modelos productivos para América Latina”, en Saxe-Fernández, John (editor). *Crisis e imperialismo*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, D.f., p. 254.

No podemos desechar los logros en materia social de los tres principales países del organismo, Venezuela, Bolivia y Ecuador (finalmente, la lógica de las políticas internas se han manifestado en los acuerdos dentro del ALBA), quienes han aprovechado el incremento del precio internacional de los bienes primarios, sobre todo los hidrocarburos, durante la primera década del siglo XXI (antes del estallido de la crisis financiera de 2008 el precio del barril de petróleo llegó a alcanzar los 140 dólares), al utilizar los excedentes externos para llevar adelante una exitosa política social con fuertes inversiones en salud, educación y lucha contra la desigualdad; por ejemplo, en este último rubro, en Venezuela lograron bajar el índice Gini de 0.48 en 1997 a 0.39 en el 2011, en Bolivia entre 2005 y 2009 se redujo del 0.60 al 0.50 y en Ecuador, entre el 2006 y el 2011 de 0.54 al 0.47.²⁷² Y si bien en las respectivas constituciones de estos países, así como en sus planes de desarrollo está plasmado la reconversión productiva hacia la elaboración y exportación de productos con mayor valor agregado, la canalización de la mayor parte de la renta al sector social no ha logrado que se cumpla ese objetivo, por lo que desde 2014, cuando disminuyeron los precios del petróleo hasta alrededor de 50 dólares por barril (los tres países tienen una alta dependencia exterior y de los ingresos públicos en los hidrocarburos y la minería) se ha cuestionado la continuidad a mediano plazo de los proyectos nacionales, así como el tipo de regionalización del proyecto ALBA.

²⁷² Estos resultados se deben al incremento del gasto en materia social, donde en Venezuela, por ejemplo, el gasto en Educación subió del decenio de los noventa al siguiente de 5.8 como proporción del PIB al 8.6, en salud, del 2.7 al 4.5 y en seguridad social del 1.7 al 6.2. Tendencias similares a usar el incremento del excedente de exportaciones en materia social se vivieron en Bolivia y Ecuador. Mateo, Juan y Eduardo Sánchez (2013). Op. cit, pp. 58-61; Molero, Ricardo y José Paz (2013). "Entre la recuperación de la soberanía la reproducción de los modelos productivo y distributivo. Las políticas del MAS en Bolivia, 2006-2011", en Buendía, Luis, et. al. *¿Alternativas al Neoliberalismo en América Latina? Las políticas económicas en Venezuela, Brasil, Uruguay, Bolivia y Ecuador*. FCE, Madrid, p. 207; Rendón, Jaime (2013). "Ecuador: el giro a la izquierda o las búsquedas incesantes por la democracia", en Buendía, Luis, et. al. *¿Alternativas al Neoliberalismo en América Latina? Las políticas económicas en Venezuela, Brasil, Uruguay, Bolivia y Ecuador*. FCE, Madrid, pp. 241 y 242. Si comparamos el comportamiento del índice Gini de estos países con los otros dos pertenecientes a la CAN en años similares, según el Banco Mundial, Colombia en el 2005 registró un índice de 55.1 para apenas reducirlo al 54.2 en el 2011; mientras Perú logró una reducción mayor al pasar del 49.3 en el 2005 al 45.7 en el 2011. Reducciones mucho menores a las registradas en los países del ALBA. El Banco Mundial (2015). "Índice de Gini", Washington. Consultado en agosto de 2015 en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?page=1>

Esta situación negativa se ha ahondado en Venezuela, el principal país promotor del ALBA y del financiamiento de los proyectos del organismo a través de las ganancias del petróleo. La dependencia a los hidrocarburos para el funcionamiento de su economía, que ha pasado del alrededor del 70% de las exportaciones en los noventa, a más del 95 % en 2012, se ha manifestado en una disminución del ingreso público y de la capacidad para importar productos del exterior, así como en la dificultad para hacer frente a los compromisos financieros con el exterior por la falta de divisas (el famoso “estrangulamiento externo” contra el que tanto lucharon los teóricos del estructuralismo cepalino) . A esto se le suman los problemas internos de inflaciones por arriba del 50% anual, de desabasto de productos y de un constante golpeteo político que pone en riesgo la estabilidad del país. Aunado a esto, los proyectos productivos de las Empresas de Producción Social que son parte importante del proyecto del socialismo del SXXI han tenido una participación marginal dentro del PIB del alrededor del 4% en 2010, por lo que no han aportado demasiado a las producción interna de bienes básico que tanta falta le hace al país.²⁷³ Estos problemas, y la falta de tiempo e inversión para consolidar un cambio en la estructura productiva, han hecho que se ahonde la dependencia del modelo primario-extractivo exportador, con bajas perspectivas para generar crecimiento endógeno autónomo que rompa con el círculo de dependencia del capital trasnacional.

De esta manera, los principales países del ALBA se encuentran atrapados en la dependencia externa histórica de exportadores de materias primas, sujetos a las coyunturas de los precios de estos productos en los mercados internacionales para lograr alcanzar sus objetivos económicos y sociales. Además, están sujetos a los vaivenes políticos (y de desestabilización) de sus respectivas oligarquías apoyadas por el gobierno de EU, como sucedió con el golpe de Estado en Honduras y como se ha manifestado en diversos momentos en estos países, incluyendo la desestabilización política al que ha sido sujeto el gobierno de Venezuela.

²⁷³ Mateo, Juan y Eduardo Sánchez (2013). Op. cit, pp. 28 y 54.

Por último, en la perspectiva de la construcción de un nuevo paradigma de integración regional ligado más a los intereses de las clases populares, como se presenta el ALBA, choca con otro proyecto, el MERCOSUR, que está constituido más para favorecer los intereses de las oligarquías regionales. El ALBA, como proyecto, podría llegar a ser una opción en términos de una regionalización pensada para la beneficio de las mayorías y, a partir de ahí, generar un mayor consenso social, pero al estar en esta lógica de “discontinuidades dentro de la continuidad” del Postneoliberalismo y de su dependencia al “neoextractivismo progresista”, como le llamó Gudynas, le da un gran margen de acción a las clases dominantes de la región para que vuelvan a tomar el control del proceso; lo cual pone en peligro la perspectiva futura del organismo, pues “La unidad regional nunca fue una meta de las oligarquías y continúa siendo un objetivo ajeno a las clases dominantes contemporáneas.”²⁷⁴

5.2.2. UNASUR: la iniciativa política.

La UNASUR es el otro importante proceso de regionalización latinoamericana que se clasifica dentro del Postneoliberalismo. Este es un proyecto que inicialmente fue una propuesta del gobierno de Brasil, ligado a sus intereses como potencia regional y proyección internacional, pero que con las distintas coyunturas económicas y políticas que se vivieron en la región en la primera década del siglo XXI, se fue modificando en sus objetivos y propuestas iniciales.

En concordancia con la dinámica del Regionalismo Abierto que se vivía en la década de los noventa, el gobierno brasileño presentó la iniciativa de crear el Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), la cual tendría como eje un acuerdo comercial entre el MERCOSUR y la CAN. El proyecto no prosperó, entre otras cosas, por la crisis financiera que sufrió Brasil en 1998 y que afectó duramente a sus socios del MERCOSUR, principalmente a Argentina. Para el 2000, el presidente Cardoso volvió a insistir en el proyecto del libre comercio regional, pero ahora desde la propuesta de creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). A esta iniciativa, además de lo comercial, se le sumaba otros

²⁷⁴ Katz, Claudio (2006). Op. cit., p. 84.

rubros como la democracia, la integración física e infraestructura, el intercambio de información y tecnología, así como la lucha contra el narcotráfico. Después de varios encuentros presidenciales, para el 2004 se estableció formalmente la CSN, en el que se observan algunas políticas ligadas al Postneoliberalismo, pues además de buscar profundizar en la zona de libre comercio sudamericana y la integración energética y física (esta última a través de la Iniciativa de Infraestructura Regional Sudamericana, IIRSA), se presentaron acuerdos para la coordinación política y diplomática de la región, la armonización del desarrollo rural y agroalimentario, cooperación en ciencia, educación y cultura, al igual que en la búsqueda de una mayor participación de empresas y sociedad civil en el proceso.²⁷⁵

Estas transformaciones en el proyecto para Sudamérica han ido de la mano de los cambios de gobierno en Brasil, lo cual también se ha manifestado en las modificaciones dentro del MERCOSUR. La elección de Lula en Brasil (y de Kirchner en Argentina) empezó a abrir el espectro de propuestas regionales del gobierno brasileño por encima del decálogo del Consenso de Washington. Sin embargo, más allá de la retórica de los beneficios que un “hegemón benigno” lidere la “integración” sudamericana desde una perspectiva de izquierda, como se le catalogaba a la administración de Lula, Brasil, desde su lógica de nación semiperiférica, tenía clara su proyección regional e internacional a partir de la CSN: a corto plazo pretendía fortalecer al MERCOSUR en sus negociaciones con EU dentro del ALCA y a mediano plazo necesitaba asegurar mercados para sus productos industriales; abrir caminos, mejorando la infraestructura del subcontinente, para sacar sus productos primarios rumbo al pujante mercado asiático a través de los puertos del Pacífico; garantizar el acceso a fuentes de energía, como el gas Boliviana y Venezolano; y por último buscar posicionarse como una potencia regional al interior de la dinámica de la economía-mundo capitalista. Todo ello, planteado desde un neonacionalismo económico, donde las

²⁷⁵ Briceño, José (2012). “Unión de Naciones el Sur. El proceso político de su creación y sus resultados”, en Guerra-Borges, Alfredo. *Panorama actual de la integración latinoamericana y caribeña*. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, D.F., pp. 19-22.

empresas transnacionales y agroindustriales del país fueran las principales beneficiarias del proyecto de CSN.²⁷⁶

Esta perspectiva de regionalización comenzó a ser cuestionada principalmente por los gobiernos de Venezuela y Bolivia. En 2006, antes de una reunión de la CSN, en Cochabamba, Bolivia, el recién electo presidente Evo Morales publicó una famosa carta abierta en donde se resume la crítica y necesidad de transformación del proyecto: “Nuestra integración es y debe ser una integración de y para los pueblos. El comercio, la integración energética, la infraestructura, y el financiamiento deben estar en función de resolver los más grandes problemas de la pobreza y la destrucción de la naturaleza en la región. No podemos reducir la Comunidad Sudamericana a una asociación para hacer autopistas o créditos que acaban favoreciendo esencialmente a los sectores vinculados al mercado mundial.”²⁷⁷

En esa cumbre, Evo Morales también presentó una propuesta para modificar el rumbo del proceso, que abarcaba los ámbitos político, económico, social, cultural y medioambiental. A estas propuestas se le sumaron las de la “Comisión Estratégica de Reflexión”, la cual se había creado un año antes, entre otras cosas, por las múltiples declaraciones del presidente Chávez de que la CAN y el MERCOSUR no servían (los dos supuestos pilares convergentes del CSN) y su negativa de aceptar en la I Cumbre el adelanto al año 2010 de las desgravaciones arancelarias para alcanzar el libre comercio regional. Dicha “Comisión” presentó 34 propuestas, muchas de las cuales coincidían con las de Morales, donde si bien se mantenía el libre comercio como objetivo, se hacía énfasis en la integración social y productiva, además de la energética y de infraestructura. También se propuso una coordinación en el área de defensa y en ciencia y tecnología.²⁷⁸ En esta Cumbre se mantuvieron los objetivos de CSN, pero se amplió la agenda hacia rubros políticos y sociales que llevaban más hacia una regionalización postneoliberal.

²⁷⁶ Sanahuja, José (2010). Op. cit., p. 104; Regueiro, Lourdes (2011). Op. cit., pp. 169-171.

²⁷⁷ Citado por Briseño, José (2012). Op. cit., p. 23.

²⁷⁸ Idem, pp. 23-27.

Esa tendencia se concretó con la transformación del CSN a Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en la III Cumbre celebrada en Brasilia en 2008. El cambio no sólo fue de nombre, pues la nueva organización dejó claro su carácter principalmente político. El MERCOSUR y la CAN no figuran como organizaciones centrales y el libre comercio se dejó de lado para adoptar conceptos como el de “cooperación” para superar asimetrías y reducir la pobreza. Asimismo, la integración física a través de IIRSA no formó parte del acuerdo, la cual tiene su dinámica propia. En consecuencia de estas decisiones, en la UNASUR los ejes pasaron a girar en torno al diálogo político y la integración social y productiva, como resultados de las negociaciones y el consenso logrado entre el proyecto brasileño y el venezolano.²⁷⁹

La UNASUR como organismo de concertación política y defensa de la democracia regional ha dado resultados bien conocidos, como su actuación para detener la crisis política en Bolivia en 2008 y en Ecuador en 2010 o la reducción de tensiones que logró entre Venezuela y Colombia, por la aceptación de este último país de mayores bases militares estadounidenses en su territorio (en ambos casos la UNASUR desplazó a la OEA como intermediario). Sin embargo, su voz no fue escuchada en otros conflictos como el del golpe de Estado en Honduras en 2009 o en la ilegal destitución del presidente de Paraguay en 2012; tampoco ha tenido un resultado positivo sus gestiones en tratar de acercar a un proceso de negociación al gobierno venezolano y la oposición. Al parecer, cuando el gobierno estadounidense presiona o tiene algún nivel de injerencia en esos conflictos la UNASUR pierde efectividad.

En el rubro de seguridad, Brasil ha logrado mantener su liderazgo como potencia regional en el organismo a través de la creación de Consejo Sudamericano de Defensa, que si bien no está entre sus objetivos una alianza militar (algo que Estados Unidos, bajo la voz del gobierno colombiano, no permitiría), sí funciona como un espacio de cooperación en materia de defensa según los principios de soberanía, determinación de los pueblos, integridad territorial y consolidación de la

²⁷⁹ Sanahuja, José (2010). Op. cit., 106-108.

democracia. Por otro lado, también se creó, como iniciativa de Venezuela y sus aliados, el Consejo Sudamericano de Desarrollo Social, incluido un plan de acción para promover temas de seguridad y economía social en la región, pero sin que se tenga claro los mecanismos y formas de financiamiento para los mismos.²⁸⁰

El Regionalismo Postneoliberal de la UNASUR es el resultado de un proceso que señala en varias direcciones. Por un parte, los cambios de gobierno hacia la izquierda de buena parte de los países de la región motivó que se buscará un foro regional más allá del proyecto de TLC's de Estados Unidos; por otro lado, está el liderazgo brasileño como potencia regional en el ámbito económico y político, no sólo para el beneficio de sus empresas trasnacionales, sino también para incrementar su influencia al competir con EU, desplazando a instituciones como la OEA de los ámbitos de la cooperación y la diplomacia en Sudamérica; por último, la UNASUR es la expresión del común denominador que se logró encontrar entre tres proyectos de regionalización en el subcontinente: la continuidad del Regionalismo Abierto con la Alianza para el Pacífico, donde Colombia y el Perú siguen apostando por los libres mercados; el cambio de rumbo del MERCOSUR, con Brasil y Argentina a la cabeza, hacia una regionalización basada en políticas neodesarrollistas (ver capítulo dos) y de mayor presencia del Estado para fortalecer la seguridad social; y el proyecto del ALBA, con Venezuela y sus aliados, que busca crear un camino sustentado en la cooperación social y la solidaridad económica entre los pueblos de la región.

El denominador común, la cooperación diplomática, política, energética y de seguridad, no ha sido suficiente para romper con las tensiones que se generan en la región por los distintos proyectos de regionalización e inserción internacional que cada país, o grupo de países, intenta desarrollar. Algunos ejemplos de esto los podemos observar en los conflictos que se han suscitado entre Venezuela y Brasil por imponer sus propios proyectos. Mientras el gobierno de Venezuela actúa desde la retórica de independizar la región del "imperialismo estadounidense" con propuestas en términos energéticos (creación de

²⁸⁰ Briseño, José (2012). Op. cit., pp. 36-44.

Petroamérica), en términos de seguridad (creación de una especie de OTAN del sur) o financieros con el BANSUR, Brasil retoma estas iniciativas y les quita el sesgo antiestadounidense para buscar consensos y continuar con su propio proyecto de potencia que funciona como mediadora y estabilizadora de la región. Otro ejemplo claro es el caso de Colombia, que ha funcionado como la “manzana de la discordia”, por tener amarrado sus políticas económicas y militares a Washington. Con ello, ha tenido constantes roces con sus vecinos y fue el principal país que se opuso al proyecto de crear el Consejo de Seguridad Regional, el cual podía poner en entredicho su relación militar con EU. En el balance de los primeros años de la UNASUR, Brasil ha salido adelante en su proyecto para posicionar a su país como una potencia líder que le disputa espacios a EU sin un enfrentamiento directo y fortalece su imagen en el mundo entero; sin embargo, el poco avance en cuestiones sustantivas como la cooperación económica, financiera y energética (donde el gobierno brasileño ha mostrado muy poco entusiasmo, por ejemplo, con el Banco del Sur, donde no ha dado el apoyo monetario necesario para que su propio banco de desarrollo, BNDES, no pierda la influencia y negocios que tiene en la región), pone límites al avance del organismo sudamericano.

En conclusión, la UNASUR carga con el adjetivo de postneoliberal, no por un consenso entre sus miembros de dejar atrás la lógica de los libres mercados, sino porque encontraron como denominador común la cooperación política y diplomática como la salida para abrir espacios de entendimiento en una región donde los gobiernos buscan caminos divergentes hacia el desarrollo.

En esa misma tendencia de crear un espacio de diálogo y entendimiento regional, que caracteriza a la UNASUR, se creó en el 2010 la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Este organismo que recoge la experiencia política y diplomática previa del Grupo del Río, se basa en principios de flexibilidad y participación voluntaria de los países que lo conforma, pues frente a la diversidad de propuestas de desarrollo económico y político en la región, se vuelve difícil crear agendas cerradas alrededor de temas que tienen posturas tan

encontradas como la visión alrededor del neoliberalismo o el papel de EU y sus trasnacionales en la región. En términos generales este organismo busca justamente un espacio para tratar problemas generales de la región (pobreza, migración, infraestructura, ecología, energía y violencia, entre otros), sin la participación directa del gobierno estadounidense que, en su lógica de dominación panamericana, había marcado el rumbo regional a través de la desprestigiada OEA.²⁸¹

A diferencia de la UNASUR, la CELAC no ha mostrado resultados concretos más allá de las declaratorias de las cumbres y de una agenda común en construcción; en realidad, a pocos años de su creación, la CELAC está más del lado del simbolismo de la vieja idea de la colaboración e integración latinoamericana y del caribe (pérdida con la crisis de la integración cepalina y la posterior alineación de México y Centroamérica con la potencia del norte), como dijo Raúl Castro sobre el organismo como el más grande acontecimiento para la región en 200 años, que de ofrecer mecanismos eficaces para los múltiples problemas y caminos de colaboración no explotados entre los países de América Latina y el Caribe.

5.3. ¿Posneoliberalismo en la CAN?

La CAN entró al siglo XXI de la mano del Regionalismo Abierto, cuando seguían siendo imperantes las políticas neoliberales. Sin embargo, después de los primeros años, las contradicciones que se generaron al interior del Acuerdo, como vimos en el capítulo anterior, entre la implementación pragmática de dichas políticas y la posibilidad de avanzar en la integración económica más allá de un espacio de libre comercio, se profundizaron con la visión postneoliberal de algunos de sus miembros. Este proceso se manifestó claramente en la segunda mitad de esa década, hasta propiciar una severa crisis institucional. En los iniciales años del nuevo siglo podemos observar algunas tendencias del conflicto que vendría más adelante.

En los primeros tres años de este periodo, en las reuniones del Consejo Presidencial Andino se ratificaron algunos de los compromisos más importantes

²⁸¹ Gil, Luciana y Damiana Paikin (2013). Op. cit., pp. 15-17.

que se habían señalado en la reunión de Cartagena en 1999: la continuidad de organismo integrador dentro del llamado Regionalismo Abierto, la construcción del Mercado Común para el año 2005, el reforzar la Política Exterior Común en los ámbitos regional, continental y global (que implicaba negociaciones en bloque para el TLC con el MERCOSUR y el ALCA), así como echar a andar la Agenda Social para luchar contra la pobreza y la marginación. También se comenzaba a manejar la idea de profundizar la integración con la creación de la “comunidad de ciudadanos”, creando un pasaporte andino, entre otras cosas.²⁸²

La continuidad también se dio en el incumplimiento de la normatividad andina y de los compromisos en los tiempos establecidos; generado, entre otras cosas, por la crisis económica en el sistema-mundo que se venía arrastrando desde los problemas financieros de 1999. En efecto, a la breve recuperación del PIB de los países de la región durante el 2000 (3.2%), se volvió a registrar una caída para el 2001 (2.4%), que entre sus causas encontramos la disminución en las exportaciones al resto del mundo, que se encontraba en recesión. Esta caída se pudo atenuar por las exportaciones intracomunitarias que alcanzaron un nivel récord ese año del nivel de 5730 millones de dólares, lo que representó el 11.1% de sus exportaciones totales (en los años 1999 y 2000, este porcentaje llegó al 9.1%); tendencia que iría en decrecimiento el resto de la década. A pesar de esta mejoría, por esos años se agravaron las políticas de salvaguarda y restricciones sanitarias y fitosanitarias entre los países miembros como medidas para atenuar los efectos de la crisis internacional. A esto se sumaba el desencanto por el lento proceso de desgravación del Perú, con el que se incorporaba a la zona de libre comercio (recordemos que durante la década anterior este país estuvo fuera de los acuerdos de la CAN y se incorporó parcialmente desde 1997).²⁸³

²⁸² Consejo Presidencial Andino (2000). *Acta de Lima. Decimosegunda Reunión del Consejo Presidencial Andino*. Comunidad Andina de Naciones, Lima. Consultado en julio de 2013 en:

<http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx#>; Consejo Presidencial Andino (2001). *Acta de Carabobo. Decimotercera Reunión del Consejo Presidencial Andino*. Comunidad Andina de Naciones, Lima. Consultado en julio de 2013 en: <http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx#>.

²⁸³ Seone, Alfredo (2002) “La Comunidad Andina de Naciones en 2001”, en *La nueva integración económica de América Latina y el Caribe. Balance y perspectivas en el cambio de siglo*. Instituto de Estudios Economicos

A los problemas económicos y de incumplimiento de los acuerdos se le sumaron los conflictos políticos internos y las nuevas tendencias regionalistas que se gestaban en Sudamérica. En Venezuela, por los cambios constitucionales a favor del reparto social, la derecha intentaba derrocar al presidente Chávez por medio de un golpe de Estado y una huelga petrolera; en Bolivia, con la lógica de profundizar las políticas neoliberales, el presidente Sánchez Lozada vendía el gas a empresas trasnacionales y generaba una movilización social a tal nivel que tuvo que renunciar a su cargo. Por otro lado, desde Brasil se lanzaba la iniciativa de formar la Comunidad Sudamericana de Naciones y desde Venezuela la propuesta del ALBA intentaba hacerle frente al ALCA estadounidense.

Estos conflictos y tendencias mostraban que el pensamiento neoliberal de los noventa comenzaba a abrir grietas de donde surgían variables alternas. Ello se manifestó en la reunión del Consejo Presidencial Andino celebrado en junio del 2003 en Quirima, Colombia. La reunión se centró en la necesidad de proyectar en la región lo que se llamó una “agenda multidimensional”. Además de incluir en la agenda económica la reiteración de crear un mercado común y de buscar concluir el acuerdo comercial con el MERCOSUR, se presentaron elementos como el impulso de la integración física en la región y el desarrollo fronterizo a través de IIRSA. Asimismo, se integraron la dimensión política y social al proceso con la futura participación de actores y organizaciones sociales por medio de la organización de mesas de los derechos de los pueblos indígenas y la participación de la sociedad civil, entre múltiples iniciativas al respecto.²⁸⁴

Ese año 2003, el PIB de la región volvió a sufrir una leve caída (0.8%), empujada principalmente por la disminución de la actividad productiva de la economía andina más grande, Venezuela, que registró un descenso de 9.5%. Al ser este país eje económico del acuerdo, junto con Colombia (ambos concentraban dos terceras partes del comercio de la subregión), sus problemas expresados en el PIB

e Internacionais, Brasil, pp. 56-59. Consultado en agosto de 2012 en: http://www.ieei-unesp.com.br/portal/?page_id=1259

²⁸⁴ Consejo Presidencial Andino (2003). *Acta de Quirima. Decimocuarta Reunión del Consejo Presidencial Andino*. Comunidad Andina de Naciones, Lima. Consultado en julio de 2013 en: <http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx#>.

también se reflejaron en los decrementos del comercio intra andino por sus bajas compras y ventas regionales (Colombia disminuyó sus exportaciones a la región en el orden de 32% y Venezuela del 17%). Por lo tanto, el comercio al interior del bloque continuó con su tendencia a la baja, llegando en ese año a representar tan sólo 8.9% de sus exportaciones totales.²⁸⁵

En noviembre de ese mismo año, el gobierno de Estados Unidos, ante las manifestaciones de inconformidad con el ALCA y los problemas en sus negociaciones, anunció que comenzaría a negociar con los gobiernos de Ecuador, del Perú y de Colombia un tratado de libre comercio tipo TLCAN.²⁸⁶ El beneplácito con el que recibieron esos tres países andinos la noticia marcó el proceso de regionalización de la CAN, donde más adelante quedaría claramente definido qué gobiernos le apostaban más a una integración hacia el norte, siguiendo los parámetros del Regionalismo Abierto, y quienes buscaban una nueva forma de regionalización. Esta toma de posturas irreconciliable sería una de las causas principales de la crisis más grave que ha enfrentado la CAN en sus más de cuatro décadas de existencia.

Las posiciones divergentes al interior de la CAN tomaron más claridad durante el 2004 con el inicio de las negociaciones de EU con algunos países andinos y el empuje de la ALBA en la región. A pesar de las distintas posturas, se intentó sacar una declaración consensada durante la XV Reunión del Consejo Presidencial Andino celebrada en San Francisco de Quito, Ecuador. En ésta, se hizo el compromiso de impulsar el “Nuevo Diseño Estratégico”, con la integración multidimensional acordada en la reunión anterior, ahora llamada “Integración para el Desarrollo”. Dentro de este nuevo esquema se mencionó desarrollar “el comercio justo, en un nuevo modelo de mercado común que privilegie el trato justo y equitativo entre los productores que impulse comunitariamente la competitividad justa [...] que plantee el trabajo comunitario sobre nuevos temas como son la

²⁸⁵ Estay, Jaime (2004). “La Comunidad Andina de Naciones en el 2003”, en *Anuario de Integración Latinoamericana y Caribeña 2003*. Instituto de Estudios Economicos e Internacionais, Brasil, pp. 44-46. Consultado en agosto de 2012 en: http://www.ieei-unesp.com.br/portal/?page_id=1259

²⁸⁶ Idem, p. 48.

energía, el desarrollo sustentable, la biodiversidad y la inclusión de la sociedad de la información, promoviendo alianzas estratégicas; y profundice nuestra cooperación política, vigorice nuestra proyección externa y avance en la ejecución de la Agenda Social de la Comunidad Andina”.²⁸⁷ Como podemos observar el lenguaje y las intenciones se reparten entre los objetivos del Regionalismo Clásico Cepalino como alcanzar un mercado común; las políticas neoliberales centradas en el Regionalismo Abierto, como el incremento de la competitividad; y, finalmente, las políticas postneoliberales expresadas en conceptos como justicia, equidad, trabajo comunitario, y el manejo de nuevos temas a desarrollar más allá del ámbito económico.

Por otra parte, además de alentar a la continuación de negociaciones como bloque con la Unión Europea, para el ALCA y el CSN, se reconoce las negociaciones individuales que se llevan adelante con terceros países en términos de las oportunidades que implican, pero con la “voluntad de que la normativa prevalezca en nuestras relaciones recíprocas”. En el ámbito interno, se pospone nuevamente la puesta en marcha integral del arancel externo común para el 2005 (el cual estaba previsto para 1995), año en que originalmente debería entraría en vigor el Mercado Común, del cual ya no se habla de una fecha posible para su implementación.²⁸⁸

Dentro de esta reunión presidencial, y ante las claras diferencias estructurales que se vislumbraban sobre la regionalización andina y sudamericana, se generó el “Diálogo presidencial sobre el futuro del Proceso Andino de Integración y su proyección en Sudamérica”. A nivel regional, se concluyó en seguir fomentando la integración en América del Sur con la asociación entre la CAN y el MERCOSUR, al igual que con la iniciativa IIRSA. En esa misma línea, se habló de buscar acuerdos de libre comercio con Centroamérica y México, pero todo ello enmarcado, en generar “equidad en las relaciones económicas internacionales

²⁸⁷ Consejo Presidencial Andino (2004). *Acta de San Francisco de Quito. Decimoquinta Reunión de Consejo Presidencial Andino*. Comunidad Andina de Naciones, Lima. Consultado en julio de 2013 en: <http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx#>.

²⁸⁸ Idem.

que permita corregir injusticias en términos de intercambio”. Sobre el proceso andino, además de reconocer la continuidad de los incumplimientos y mejorar el sistema de solución de controversias, también se habló de consolidar la unión aduanera y avanzar hacia la liberación de bienes, servicios, capitales y personas (así, sin hacer mención explícita del Mercado Común); finalmente, Venezuela empezó a intentar influir en el proceso andino con propuestas claras de integración energéticas a través del establecimiento de redes de interconexión eléctricas y gasíferas.²⁸⁹ En otras palabras, de un lado se proponía dar continuidad a las propuestas de libre comercio, y del otro, se intentaba matizar esta línea con elementos sociales de justicia y equidad.

En medio de estas diferencias de fondo, la subregión experimentaba un repunte de su actividad económica en 2004, cuando se alcanzó un crecimiento del PIB del orden de 9.3%; si bien todas las economías crecieron entre 3 y 7 puntos porcentuales, una vez más la venezolana jaló al resto, pero en esta ocasión con un espectacular incremento de 17.3% a diferencia de sus números negativos de los años previos. Estos repuntes en el PIB regional se explican en gran parte por el incremento de los precios internacionales de los productos primarios (entre ellos el petróleo, principal producto de exportación de Venezuela), alcanzándose aumentos en las exportaciones al resto del mundo de alrededor del 35%. En cuanto a las exportaciones intracomunitarias, éstas tuvieron un crecimiento de poco más del 58%, destacándose las de Venezuela que alcanzaron un 126% más con respecto al 2003 y las petroleras un ¡425%! Las ventas entre los países miembros de la CAN recuperaron ligeramente su participación porcentual al representar 10.4% en 2004 con respecto al 8.9% del 2003.²⁹⁰ El buen desempeño macroeconómico y comercial de los países andinos continuaría en los próximos tres años. Al contrario de esta tendencia, las relaciones políticas al interior del organismo tomarían otro camino hacia la crisis institucional.

²⁸⁹ Idem.

²⁹⁰ Otto, Carlos (2005). “La Comunidad Andina de Naciones en el 2004”, en *Anuario de Integración Latinoamericana y Caribeña 2004*. Instituto de Estudios Económicos e Internacionales, Brasil, pp. 55-61. Consultado en agosto de 2012 en: http://www.ieei-unesp.com.br/portal/?page_id=1259.

Antes de que esa crisis se manifestara en el 2006 con la salida de Venezuela de la CAN, el gobierno de este país intentó influir en la reformulación de la CAN para que el eje comercial se cambiara por el de una integración al servicio de los pueblos. Esto lo podemos observar en algunos aspectos del Acta de Lima del Consejo Presidencial Andino celebrado a mediados del 2005. En el ámbito externo se busca la convergencia de la regionalización en Sudamérica a través del CSN y el IIRSA, pero éste último no debe funcionar sólo como corredores económicos y comerciales, sino para promover el desarrollo y la participación de las comunidades involucradas. En el ámbito interno la “integración debe orientarse al desarrollo y la cohesión social para el beneficio de los pueblos”. Para alcanzar esto, se busca progresar con la identidad andina y la movilidad de las personas a través de reconocer los títulos y certificados de educación, así como concretar el pasaporte andino. En los aspectos de integración comercial, ya no se habla del Arancel Externo Común, sino de una “política arancelaria común con criterios de flexibilidad y convergencia”. Concretamente, Venezuela propuso una “alianza estratégica andina” con la creación de una empresa petrolera regional llamada “Petroandina”. A esta iniciativa también se le suman sus propuestas de Telesur, Banco del Sur y Universidad del Sur, que posteriormente se concretarían dentro de la UNASUR. Asimismo, según el Acta, se le encomienda a la “institucionalidad técnica de la Comunidad Andina” analizar la información transmitida por Venezuela sobre sus programas sociales llamados “Misiones”.²⁹¹

Ese 2005, en medio de la continuidad del crecimiento económico de la región (6.8%), el decremento de la inflación (6.1%), el aumento de sus exportaciones al exterior en un 40% y el del comercio intracomunitario en poco más de 21 puntos porcentuales, se vivieron nuevos episodios de inestabilidad política. La descomposición social que se venía arrastrando desde años atrás en Ecuador y Bolivia por la profundización de las políticas neoliberales, terminaron con la renuncia del presidente Lucio Gutiérrez en Ecuador y de Carlos Mesa en Bolivia.

²⁹¹ Consejo Presidencial Andino (2005). *Acta Presidencial de Lima. Decimosexta Reunión de Consejo Presidencial Andino*. Comunidad Andina de Naciones, Lima. Consultado en julio de 2013 en: <http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx#>.

El proceso en este último país desembocaría directamente en la elección de Evo Morales como presidente de Bolivia,²⁹² con lo que se fortalecería la posición postneoliberal al interior de la CAN.

Para diciembre del 2005, después de varias rondas de negociaciones, éstas llegaron a su término para firmar un TLC entre el Perú y Estados Unidos. De esta forma, después de fracasar las negociaciones del ALCA en la Cumbre de las Américas celebradas un mes antes en Mar de Plata, el gobierno de EU avanzaba en la región para echar a andar acuerdos económicos clásicos del Nuevo Regionalismo, donde al negociar en forma individual conseguía mucho más concesiones para sus empresas y bancos de las que hubiera podido lograr dentro del ALCA (ver modelo de *eje y rayos* en el capítulo dos). Con el fin de las negociaciones con el Perú, este país no sólo se sumaba a las naciones latinoamericanas y del caribe (México, Chile, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Guatemala y República Dominicana) que buscaban darle continuidad a la regionalización neoliberal, sino que hacía crecer el muro que dividiría en forma concreta y abierta a los países de la CAN.

5.3.1. Crisis en la CAN: el choque de paradigmas.

En la segunda parte de la primera década del siglo XXI, la crisis en la CAN se intensificó. Los problemas políticos internos, los cambios de gobierno, las diferencias en sus modelos de desarrollo, el enfrentamiento entre los países miembros, junto con la crisis económica internacional del fin de ese periodo, entre otras cosas, representaron duros retos para la sobrevivencia del organismo. De esos años, ésta salió muy debilitada y con un rostro muy diferente al planteado en 1996 con la transformación del Pacto Andino a la Comunidad Andina de Naciones. Las transformaciones económicas y políticas en Sudamérica llevarían a la CAN a buscar en las propuestas de regionalización postneoliberal un medio para equilibrar las fuerzas centrífugas del organismo y, por lo menos, mantener los logros económicos y políticos alcanzados después de cuarenta años de

²⁹² Otto, Carlos (2006). "La Comunidad Andina de Naciones en el 2005: al borde de la ruptura", en *Anuario de Integración Latinoamericana y Caribeña 2005*. Instituto de Estudios Economicos e Internacionais, Brasil. Consultado en agosto de 2012 en: http://www.ieei-unesp.com.br/portal/?page_id=1259.

existencia. Pero veamos cómo se llegó a esos resultados para poder entender mejor ese proceso.

En el año 2006 se generaron importantes cambios de gobierno en los países andinos que marcaron claramente las tendencias futuras. A principios de ese año, Evo Morales se instaló como presidente, dándole un giro a las políticas económicas y sociales internas, así como a sus relaciones internacionales. En concordancia con las críticas al modelo imperante y las propuestas hechas en campaña colocó a su país en el camino de la ALBA, sumando a esta nueva dinámica la propuesta llamada “Tratados de Comercio de los Pueblos” (TCP), firmada por Venezuela y Cuba, donde se definían los nuevos acuerdos como “instrumentos de intercambio solidario y complementario entre los países destinados a beneficiar a los pueblos en contraposición a los Tratados de Libre Comercio que persiguen incrementar el poder y el dominio de las transnacionales”.²⁹³

La otra elección presidencial que vino a definir los balances dentro de la CAN y en el juego geopolítico de la región fue la de Ecuador. Rafael Correa ganó las elecciones en noviembre de 2006 y para enero del siguiente año inició su gestión. Él vino a darle continuidad a la política de Alfredo Palacio, quien había sucedido al depuesto Lucio Gutiérrez, de recuperar la renta petrolera para el Estado. Correa mantuvo esta línea nacionalista y endureció su discurso contra Estados Unidos, con lo que cerró toda posibilidad de continuar las negociaciones para concretar un TLC con ese país, las cuales para ese año ya iban en su décima cuarta ronda. Más adelante también formaría parte de la ALBA.²⁹⁴

²⁹³ Citado por: Rivera, José. (2012). “50 años de integración en América Latina y el Caribe: Evolución y perspectivas. *Mundo Nuevo. Revista de Estudios Latinoamericanos*. Universidad Simón Bolívar, Año 2, no. 4, julio-diciembre, Caracas, p. 35.

²⁹⁴ Otto, Carlos. (2010), “La Comunidad Andina en 2005: al borde de la ruptura”, en Preciado, Jaime (coord.) *Anuario de la integración latinoamericana y caribeña. Edición especial 2006-2007*. Universidad de Guadalajara, Red de Investigación sobre la Integración de América Latina y el Caribe, México, pp. 63 y 64. Consultado en agosto de 2012 en:

<http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2011/10/Anuario-2010-Sobre-periodo-2006-20071.pdf>

Del otro lado, quedaron el Perú y Colombia. El primer país, a mediados del 2006 celebró la segunda vuelta en las elecciones presidenciales, triunfando Alan García sobre Ollanta Humala. El sustituto de Alejandro Toledo, a pesar de declarar como promesa de campaña el retiro de la firma del gobierno peruano del TLC con EU, al llegar a la presidencia lanzó en Washington un agresivo cabildeo para que el senado de ese país lo ratificara, lo cual sucedió en noviembre del 2007, sorprendiendo a todo mundo al ganarle la carrera a su homólogo colombiano por conseguir dicho objetivo; y siguiendo la tradición impulsada desde el presidente Fujimori de ser “punta de lanza” en la región en cuanto a profundizar políticas neoliberales. Del lado colombiano, en 2006 se reeligió a Álvaro Uribe, quien a principios de ese año había terminado las negociaciones del TLC con Estados Unidos. De esta manera se garantizó la continuidad de la política entreguista de Colombia a Washington en términos económicos, políticos y militares, y el gobierno de Estados Unidos pudo mantener a su aliado incondicional que le hiciera contrapeso a los países de la CAN y de Sudamérica que buscaban una mayor autonomía de la hegemonía del norte.²⁹⁵

A estas definiciones políticas se le sumó la salida de Venezuela de la CAN en abril del 2006. Este país venía criticando las negociaciones del Perú, Colombia y Ecuador para firmar un TLC con EU; además, señaló en distintos foros la necesidad de reformular la CAN para trascender su carácter comercial y ponerla al servicio de los pueblos andinos (también había solicitado su ingreso al MERCOSUR con quien tenía mayores afinidades ideológicas). Poco después de la firma del TLC de EU con el Perú, y ante el final de las negociaciones con Colombia, el presidente Hugo Chávez anunció el retiro de Venezuela de la CAN, pues consideraba que los TLC´s servirían para “meter el ALCA de carambola” a la CAN y lograr que las mercancías estadounidenses penetraran a Venezuela trianguladas por el Perú y Colombia. Además, denunció que esos tratados comerciales se habían firmado por fuera de la estructura jurídica e institucional de la CAN. La salida de Venezuela representó un duro golpe para el organismo andino, pues este país representaba la economía más grande en la subregión, por

²⁹⁵ Idem, pp. 64 y 65.

ejemplo, “...en 2006, las exportaciones de Venezuela alcanzaron 65200 millones de dólares, siendo superior a la suma de las exportaciones totales de Bolivia, Colombia, Ecuador y el Perú que se ubicaron en 64100 millones de dólares”.²⁹⁶

Un par de meses después se celebró una reunión extraordinaria del Consejo Presidencial Andino en Quito, Ecuador, donde se esperaba una declaración abierta de los presidentes sobre la salida de Venezuela, pero no se hizo mención alguna. En vez de ello, se reafirmó “su vocación integracionista y su firme decisión de avanzar en el fortalecimiento y consolidación de la Comunidad Andina, así como en la profundización de sus relaciones externas”, donde se destacaba la decisión de iniciar negociaciones con la Unión Europea para firmar un Acuerdo de Cooperación, que incluyera un acuerdo comercial, un diálogo político y programas de cooperación. (Este acuerdo no se concretaría, pero sí se lograría ese año otorgar a Chile la condición de País Miembro Asociado de la CAN, la cual ya tenían los cuatro países del MERCOSUR.) En la misma tónica, en la Declaración de Quito, para que no quedara duda de la intención de continuidad, se manifestó que “los principios y objetivos de la integración andina tienen plena vigencia y se encuentran orientados a la consecución del desarrollo armónico de los pueblos...”²⁹⁷

De esta forma, quedaron dos posturas claras sobre el camino de desarrollo y la inserción internacional a seguir en la CAN. Por un lado, el Perú y Colombia, quienes han buscado profundizar el modelo de desarrollo basado en la libertad de los mercados para fomentar la competencia, le han dado continuidad a la búsqueda de acuerdos norte-sur que les permitan asegurar mercados e inversiones de los países centrales. En esta tendencia, el gobierno de Estados Unidos ha jugado un papel clave al ofrecer a los gobiernos andinos, después del fracaso del ALCA, seguir el camino de los TLC’s si deseaban continuar gozando de preferencias arancelarias y de apoyo económico. La Unión Europea, como

²⁹⁶ Idem., pp. 55-57.

²⁹⁷ Consejo Presidencial Andino (2006). *Declaración de Quito. Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino*. Comunidad Andina de Naciones, Lima. Consultado en julio de 2013 en: <http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx#>

veremos más adelante, también ha tenido un rol significativo en la división al interior de la CAN al abrir la posibilidad de negociar acuerdos en forma individual con temas similares a los TLC estadounidenses. Por su parte, el Perú y Colombia mostraron abiertamente que su prioridad estaba en la permanencia del Regionalismo Abierto al pasar por encima de la normatividad comunitaria andina para profundizar relaciones a largo plazo con los países centrales y sus empresas transnacionales.

Asimismo, con las tendencias claras al interior de la CAN, el Perú lideró una nueva forma de asociación regional que le permitiría darle continuidad al proyecto neoliberal. En 2007, más allá de los discursos de continuidad del organismo andino, el antiguo ministro de comercio peruano afirmaba: “La CAN está en crisis, y como vegeta, no le vemos ningún futuro más allá del maquillaje que le queramos poner. El Perú debe continuar con su estrategia de integración al mundo con la CAN o sin la CAN”.²⁹⁸ Además de los TLC’s con los países centrales, buscó crear una nueva asociación con aquellos gobiernos que compartían su perspectiva de regionalización. En un principio Alan García, el presidente peruano en turno, se acercó a los países sudamericanos que apoyaran su proyecto, principalmente Chile, para formar un bloque Asia Pacífico; al que más adelante se le sumaría México y los países centroamericanos, con lo que se conformaría en 2008 el Foro del Arco del Pacífico. Éste funcionaría como un bastión latinoamericano para defender las políticas del Consenso de Washington (todos los países miembros tenían TLC’s firmados con EU) frente al surgimiento del Regionalismo Postneoliberal y como un espacio para avanzar en las relaciones comerciales y financieras con Asia, especialmente con China, dentro de la lógica del Regionalismo Abierto.²⁹⁹

Del otro lado, quedaron Bolivia y Ecuador, quienes han intentado dejar atrás los dictados más duros del neoliberalismo al recuperar el desarrollo de la economía nacional por parte del Estado, acotando la acción del mercado y recuperando los

²⁹⁸ Citado por: Briceño, José. (2010), “La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano”. Nueva Sociedad, No. 228, julio-agosto, Venezuela, p. 50.

²⁹⁹ Idem, pp. 52-55.

recursos naturales estratégicos para llevar adelante políticas sociales de corte universal. En esta línea de acción ambos países le han dado la espalda a los acuerdos de libre comercio con los países centrales³⁰⁰ y han estrechado lazos con países de la región que comparten una visión postneoliberal. En ese tenor se han sumado a los acuerdos sur-sur que les ofrezcan apoyos en sus iniciativas sociales, intercambios comerciales más justos y acordes a sus realidades económicas, relaciones más abiertas en la participación de sus respectivas poblaciones en estos procesos y acuerdos políticos de apoyo en sus transformaciones internas, entre otras cosas.

Esta clara división al interior de la CAN se dio en medio de nuevos logros macroeconómicos. El PIB era positivo (6.5% en el 2006 y 2007) y la inflación se pudo mantener por debajo de un dígito. Las exportaciones totales se duplicaron en el 2007 con respecto al 2004 (casi 76 mil millones de dólares frente poco más de 38 mil millones), gracias principalmente al incremento de los precios de los productos primarios, con un superávit comercial. Alrededor del 50% de estas ventas fueron adquiridas por Estados Unidos, con lo que se explica en parte los deseos de firmar TLC's con ese país.³⁰¹ Las exportaciones intracomunitarias, como podemos observar en el cuadro en cuadro 2, crecieron más del 12 por ciento entre el 2005 y el 2006, pero el porcentaje de su participación en las exportaciones totales disminuyó del 9% en 2005, para caer al próximo año 7.9% y alcanzar el 7.5% en el 2007.

³⁰⁰ “Para ellos, los TLC son instrumentos que limitarían la soberanía estatal y el margen de maniobras de políticas de gobierno que necesitan para impulsar dichas estrategias [postneoliberales]. Pero, además, se plantea que hay una incompatibilidad con la integración andina, no sólo porque se pierden instrumentos fundamentales de la integración (franja de precios, arancel externo común), sino porque hay compromisos en disciplinas que son OMC plus y que, o violan la normativa comunitaria, o van mucho más allá de los compromisos actuales (propiedad intelectual, compras públicas, inversiones y servicios, etcétera).” Fairlie, Alan (2012). “Crisis internacional e integración regional”, en Guerra-Borges, Alfredo. *Panorama actual de la integración latinoamericana y caribeña*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, D.F., p. 156.

³⁰¹ Otto, Carlos. (2010), “La Comunidad Andina en 2006 y 2007: confrontación, ruptura e incertidumbre”. *Anuario de la integración latinoamericana y caribeña. Edición especial 2006-2007*. Universidad de Guadalajara, México, pp. 57-62. Consultado en agosto de 2012 en: <http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2011/10/Anuario-2010-Sobre-periodo-2006-20071.pdf>

Cuadro 2: Exportaciones intracomunitarias como porcentaje del total

Exportaciones/Año	2004	2005	2006	2007
Intracomunitarias	3240	4579	5075	5723
Totales	38320	50781	64100	75934
Porcentaje del total	8.4 %	9.0 %	7.9 %	7.5 %

-Las exportaciones intracomunitarias y totales están en millones de dólares
Fuente: Otto, Carlos (2010). Op. cit., p. 62

La crisis institucional de la CAN, junto con el buen desempeño macroeconómico de los últimos años, llevaron a los países miembros a plantear la necesidad de darle continuidad al proyecto, pero flexibilizando las posiciones políticas y los objetivos de alcanzar la unión aduanera o el mercado común. En la reunión del Consejo Presidencial Andino en junio del 2007, celebrada en Tarija, Bolivia, los jefes de Estado reconocieron, tardíamente, los conflictos y desacuerdos que provocaron la crisis: "...es necesario reforzar y desarrollar el proceso de integración de la Comunidad Andina tomando en cuenta en forma más efectiva las visiones y enfoques de los países miembros, con el objetivo de lograr una unidad en la diversidad al servicio del vivir bien de nuestros pueblos..." Asimismo, introducían conceptos como el propiciar una "integración integral", donde se equilibraran "los aspectos sociales, culturales, económicos, ambientales y comerciales".³⁰² Es decir, al menos en el discurso, la "integración integral" con su perspectiva multidimensional se acercaban más al llamado Regionalismo Postneoliberal. Esta tendencia se reafirmó en años posteriores. Por lo mientras, cabe adelantar que ésta fue la última reunión formal con resoluciones del Consejo Presidencial Andino durante esa década, pues en los siguientes años se ahondaron los conflictos.

Un suceso que impactó no sólo las relaciones del área andina, sino las de Sudamérica en su conjunto, fue la invasión del ejército colombiano al territorio de Ecuador en marzo del 2008, cuando atacó un campamento de las FARC. Con esta

³⁰² Consejo Presidencial Andino (2007). *Declaración de Tarija. Décimo séptima reunión del Consejo Presidencial Andino*. Comunidad Andina de Naciones, Lima. Consultado en julio de 2013 en: <http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx#>

acción unilateral de Colombia, pasando por encima de cualquier ley internacional, se rompieron relaciones diplomáticas entre ambos países y se puso a la región en un estado de tensión máxima, pues no sólo iban recriminaciones de un lado a otro, sino que los diferentes países tomaron partido: el Perú apoyó a Colombia, y Bolivia a Ecuador; por su parte, el gobierno venezolano expulsó al embajador colombiano de Caracas y desplegó tropas en su frontera con ese país.

Este acontecimiento representa parte de las raíces de donde surgieron los conflictos al interior de la CAN en este nuevo siglo. Si en términos formales las diferencias se expresan en las distintas políticas de desarrollo internas y las formas de inserción con el sistema-mundo, en el fondo podemos seguir un conflicto de paradigmas que no sólo está sujeto a una visión ideológica de entender las dinámicas internacionales por parte de ciertos presidentes, sino más bien a una dependencia de la acción gubernamental (o intento de autonomía), tanto externa como interna, a los dictados de Washington. En este caso, la relación de dependencia financiera, política y militar de Colombia hacia Estados Unidos se gestó desde décadas atrás y se profundizó con el Plan Colombia y con la llegada de Alvaro Uribe a la presidencia de ese país. Del otro lado, el presidente Hugo Chávez en Venezuela y su sucesor, Nicolás Maduro, han representado para el hegemon del norte “piedras en el zapato” en sus intentos de tener un mayor control geoeconómico y geopolítico en esta región.

A esta tendencia se sumaron Evo Morales y Rafael Correa, quienes han bloqueado algunas puertas a los negocios de las transnacionales estadounidenses con sus políticas de nacionalizaciones y freno a los TLC’s; al mismo tiempo que en Ecuador les cerraron la base militar de Manta, a lo cual respondió Colombia invitando a EU a trasladar dicha base a su territorio nacional (cabe aclarar que el gobierno colombiano es el tercer receptor de ayuda militar de EU, después de Israel y Egipto.³⁰³) En ese 2008, por su parte, Evo Morales, después del conflicto interno que tuvo con los gobernadores de las provincias separatistas, acusó a

³⁰³ González, Roberto (2011). “La integración Andina: un año de tensiones y dificultades”, en Preciado, Jaime (coord.). *Anuario de Integración latinoamericana y caribeña 2008*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Red de Integración sobre América Latina y el Caribe, Guadalajara, p. 169.

Washington de planear desestabilizar a su gobierno y terminó expulsando al embajador de ese país. En otras palabras, la división al interior de la CAN también se define a partir de incrementar la dependencia económica y política hacia Washington o buscar un mayor margen de acción frente a los intentos de la potencia del norte de tener un mejor control sobre los gobiernos y recursos naturales y energéticos de la región.

La otra relación importante de la CAN con los países centrales era la de la Unión Europea. Ésta había representado, a diferencia de la de EU, una relación que fomentaba la cohesión interna, así como el fortalecimiento de la integración y la normatividad andina a partir de la cooperación y el apoyo técnico y económico otorgada por los europeos. En los años previos a ese 2008 se intentó negociar un Acuerdo de Asociación Comercial, Político y de Cooperación, que además de presentar aspectos multidimensionales, en la parte comercial se hacían importantes concesiones hacia los países andinos respetando las asimetrías. Las negociaciones debían hacerse en bloque, pero debido a las diferencias insalvables entre los gobiernos andinos, éstos no pudieron presentar los borradores requeridos. Ante esto, la UE aceptó abrir una negociación *multipartes*, que en realidad significaba bilaterales. También endureció sus posiciones y ofreció un TLC tipo el estadounidense, por lo que Bolivia se retiró de las negociaciones y Ecuador puso reservas a las mismas.³⁰⁴

Entre los puntos en lo que no pudieron llegar a un acuerdo los gobiernos andinos resaltó el referente a “propiedad intelectual”. El borrador que elaboró el Perú incluía el concepto “biológico”, al que Bolivia se negó terminantemente a incluir por abrirle la puerta a las empresas transnacionales para realizar acciones de “biopiratería” al poder patentar el patrimonio biológico y genético andino. Esta discusión se ahondó cuando el Perú, meses adelante, puso a votación la modificación de la normativa andina con respecto a la “propiedad intelectual” para poder echar a andar su TLC firmado con EU, que incluía esos aspectos. Ante la modificación de la normativa, el gobierno de Evo Morales solicitó la destitución del

³⁰⁴ Fairlie, Alan (2012), op. cit., p. 157.

Secretario General de la CAN por avalar una decisión tomada por mayoría (votaron a favor los otros tres países miembros, incluido Ecuador, que por esas fechas tenía un actitud cambiante y mediadora en el conflicto interno) y no por consenso como debió haber sido, según el gobierno boliviano.³⁰⁵ La solicitud de Morales, por supuesto, no prosperó.

Otro actor sobresaliente del sistema-mundo que emergió en la región en esa década con mucha fuerza fue China. El cambio estructural de su economía en los últimos treinta años le permitió tener incrementos promedio de su PIB de alrededor del 10% anual, con una elevada demanda de productos primarios para satisfacer las necesidades de la creciente población urbana (junto con toda la infraestructura necesaria) y el consumo de abasto de hidrocarburos, así como de los minerales industriales que garanticen la continuidad del desarrollo económico. Sudamérica en su conjunto, y en especial los miembros de la CAN, se vieron favorecidos por esta demanda del coloso de oriente, que llevó durante la primera década del siglo XXI a un incremento en los mercados internacionales de los precios de dichos productos. De esta manera, de tener China, en la mayoría de los casos, una posición marginal como socio comercial en el 2000, para el 2012, sobresale entre los países andinos: como abastecedor de mercancías de las cuatro naciones está en el número dos; mientras que en las exportaciones de la CAN hacia el resto del mundo, para el Perú está en primero lugar y para Colombia en segundo, pero para Bolivia baja al noveno y para Ecuador hasta el onceavo.³⁰⁶

A diferencia de Estados Unidos y Europa, que han sido partícipes en la separación ideológica al interior de la CAN, China ha mantenido una postura pragmática al aprovechar los rumbos de inserción internacional elegidos por los países andinos para comprar y asegurar productos primario-extractivos para su economía. Por un lado, ha firmado acuerdos de libre comercio con el Perú y Colombia, insertándose en la lógica del Regionalismo Abierto, que pregonan ambos países, no sólo para

³⁰⁵ Otto, Carlos (2011). "La Comunidad Andina en 2008: problemas y desafíos", en Preciado, Jaime (coord.). *Anuario de Integración latinoamericana y caribeña 2008*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Red de Integración sobre América Latina y el Caribe, Guadalajara, pp. 90 y 91.

³⁰⁶ Slipak, Ariel (2014). Op. cit., p.107.

importar mercancías libres de aranceles, sino también para colocar sus inversiones cada más crecientes en sectores estratégicos; por el otro, con países como Ecuador y Bolivia, China se presenta como un hegemón benigno, con el que se pueden llevar a cabo acuerdos sur-sur en los que “la cooperación” es lo que impera; de esta manera otorga préstamos a cambio del aseguramiento de bienes primarios, lleva a cabo inversiones en actividades extractivas y en sectores vinculadas éstas, como en la infraestructura.³⁰⁷

Regresando a la dinámica de la CAN, el 2008, en el aspecto macroeconómico, fue el último año de la tendencia positiva del periodo, pues en el sistema-mundo estalló una crisis financiera que afectaría para el próximo año a las exportaciones andinas, motor de su crecimiento económico. A pesar del inicio de la crisis, el año terminó con un incremento porcentual del PIB en la región de 5.9%, lo que provocó que la inflación alcanzara un 8%.³⁰⁸ En el sector externo, como observamos en cuadro 3, las exportaciones totales se incrementaron poco más del 22% (en los últimos cuatro años, éstas crecieron en conjunto 143%) y las intracomunitarias subieron, con respecto al año anterior, 18.1%. Esta tendencia de un incremento en las exportaciones extracomunitarias sobre las internas ha llevado a que la proporción de éstas últimas, con respecto al total, disminuya año con año (ese último 7.4%).

Cuadro 3: Comunidad Andina. Exportaciones intracomunitarias como porcentaje del total

Exportaciones/ Año	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Incremento 2008/2007
Exportaciones totales	25,749	29,018	38,320	50,781	64,100	76,307	93,141	22.1%
Intracomunitarias	2,531	2,832	3,240	4,579	5,075	5,858	6,923	18.1%
Porcentaje del total	9.8%	9.7%	8.5%	9.0%	7.9%	7.7%	7.4%	

-Las exportaciones totales e intracomunitarias están en millones de dólares.

Fuente: Otto, Carlos (2011). Op. cit., p. 83

³⁰⁷ Idem, pp. 109-111.

³⁰⁸ Otto, Carlos (2011). Op. cit., pp 78-85.

En 2009, la crisis financiera vino a sumar conflictos económicos a los problemas políticos y diplomáticos que se vivían. El estancamiento económico en el sistema-mundo provocó una disminución de la demanda de exportaciones andinas al mundo entero y al interior de la CAN (ambos con una tendencia negativa de alrededor del 17% anual). Y al haber sido este rubro el motor del crecimiento de los últimos años (también disminuyeron las remesas y la inversión extranjera), el PIB cayó del 5.9% en el 2008 al 1.6% en ese 2009. Ecuador, Colombia y el Perú tuvieron números negativos en su PIB anual; el único que creció ese año fue Bolivia con el 3.4%. Ecuador fue el país que más resintió el problema externo. El PIB de Ecuador disminuyó en 0.4%, sin embargo, en sus transacciones comerciales sufrió una caída en las exportaciones totales del orden del 26.5% y hacia la CAN del 36.3% (en comparación, éstas últimas disminuyeron 13.9 para Colombia, 3.6 para el Perú y se incrementaron 11.6 para Bolivia).³⁰⁹ Estos números desajustaron la balanza de pagos de Ecuador y, ante la impotencia de poder manipular su tipo de cambio por ser una economía dolarizada, optó por incrementar las medidas arancelarias tanto para los países externos como para sus socios de la CAN, quienes había devaluado sus monedas distorsionando el comercio con Ecuador a su favor.

Esta medida unilateral vino a sumarse al conflicto político y diplomático que venían arrastrando Ecuador y Colombia, el cual ya había paralizado su crecimiento comercial. Ante los incrementos de salvaguardas arancelarias, Colombia amenazó con hacer lo propio si Ecuador no rectificaba. Este caso también sirve como ejemplo de la separación al interior de la CAN, donde para enfrentar la crisis internacional ya no hubo una respuesta conjunta, como sucedió con la crisis asiática de los noventa, sino que cada país buscó sus propias salidas sin importar cómo perjudicaba a sus vecinos de la región.³¹⁰

³⁰⁹ Secretaría General (2013). *Compendio de series estadísticas 2013*. Comunidad Andina, Perú. Consultado en julio del 2013 en <http://estadisticas.comunidadandina.org/eportal/contenidos/compendio.htm>

³¹⁰ Fairlie, Alan (2012), op. cit., pp. 191 y 192

Frente a los conflictos políticos, diplomáticos y económicos entre los socios regionales, el Consejo Presidencial Andino propuso la creación de un grupo de delegados presidenciales plenipotenciarios para discutir, analizar y buscar un rumbo distinto que le permitiera al organismo continuar adelante. Este grupo tuvo varias reuniones durante el 2009 (año del 40 aniversario de la firma del Pacto Andino) para delinear la “Nueva Visión Estratégica de la Integración Andina”, en donde se vislumbró “la necesidad de replantear los ejes estratégicos de la integración andina para transitar de una integración centrada en lo comercial hacia una nueva sustentada en los temas sociales, políticos, medioambientales, de relaciones externas y comerciales, y en la que todos esos ámbitos tengan la misma importancia”.³¹¹

A principios del 2010,³¹² el Consejo de Ministros aprobó los “Principios Orientadores y la Agenda Estratégica Andina”, en la cual se puede observar las tendencias del rumbo a seguir. Entre los 12 ejes orientadores, sobresalen la necesidad de “Preservar el patrimonio común andino”, pensando en los logros alcanzado en los 40 años de integración (en esas 4 décadas se multiplicó alrededor de 150 veces las exportaciones intracomunitarias y se transformó la estructura de las mismas, pasando del 36% del total de ser manufacturas en 1970 al 78% en el 2010³¹³); “Respetar la diversidad de perspectivas”, retomado del Acuerdo Tarija, como principio para la “coexistencia comunitaria”; “Impulsar el desarrollo del mercado y el comercio”, pero con la visión de “inclusión económica y solidaridad social”, dentro del balance los caminos de regionalización; “reducción de las asimetrías entre los países miembros”; “Desarrollar el carácter integral del proceso de integración”, retomando la idea “integración integral” y multidimensional; “Profundizar la integración física y fronteriza”, lógica asumida

³¹¹ Sistema Económico Latinoamericano (2012). “Comunidad Andina”, en Guerra-Borges, Alfredo (coord.). *Panorama actual de la integración latinoamericana y caribeña*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, D.F., p. 216.

³¹² Este año se recuperó el crecimiento económico de la región (5.2%), gracias al incremento en precio de los bienes primarios y la recuperación en las exportaciones totales al incrementarse poco más del 26%, con un crecimiento de las intracomunitarias del 35.3%. Secretaría General (2013). Op. cit.

³¹³ Secretaría General (2011). *Comercio Exterior en la Comunidad Andina 2010*. Comunidad Andina, Perú, consultado en julio de 2013 en http://www.comunidadandina.org/Upload/201251717047comercio_exterior2010.pdf

desde la iniciativa IIRSA; “promover la participación de la ciudadanía”; y “Fortalecer la institucionalidad del Sistema Andino de Integración”, ante los continuos incumplimientos de la normativa andina y la debilidad de sus instituciones.³¹⁴

Como se puede observar los puntos orientadores de la “Nueva Estrategia” siguen la tendencia que se venía experimentando desde años atrás, donde se buscan denominadores comunes para la convivencia de los tres paradigmas de regionalización que estaban presentes en la CAN. Se iba abandonando poco a poco, en el discurso, el alcanzar etapas mayores de integración como la unión aduanera o el mercado común (aunque todavía se sigue manejando la posibilidad de tener una política arancelaria común o la libertad de tránsito de las personas, bienes e inversiones); objetivos heredados del Regionalismo Clásico Cepalino, los cuales eran defendidos por Bolivia y Ecuador para no perder el rumbo de la integración andina, según lo expresaron los presidentes de estos países, por representar al esencia histórica del esfuerzo integrador. Por otro lado, los ejes del Regionalismo Abierto, el libre mercado y la competencia, al ser los causantes de los mayores conflictos al interior de la CAN con su representación en los TLC’s, pasaron a un tercer plano o se maquillaron con la suma de categorías como “igualdad de oportunidades”, “inclusión social”, “solidaridad”, etcétera. Y se ahondaron las políticas y perspectivas que caben dentro del Regionalismo Postneoliberal, al encontrar consenso entre los países miembros para darle continuidad al organismo: ¿quién se puede oponer a que en la regionalización se incluya la participación de la población o que sus beneficios sean para la misma?, ¿quién no desea una “integración integral”, donde los aspectos sociales, políticos, culturales y económicos sean atendidos?

En la realidad, al final de la primera década del siglo XXI, la personalidad de la CAN se encontraba desdibujada entre los paradigmas de regionalización, con una mayor tendencia hacia el Regionalismo Postneoliberal; pero esto último no surgía por el acuerdo para dejar atrás las políticas del Consenso de Washington, sino por

³¹⁴ Sistema Económico Latinoamericano (2012). Op. cit., pp. 216 y 217.

representar el denominador común menos conflictivo para seguir adelante (situación parecida a la UNASUR, pero sin la importante función política y diplomática de ese organismo). En ese plano de la realidad, más allá de los documentos oficiales, en el ámbito externo, Colombia y el Perú continuaron fortaleciendo sus relaciones con proyectos afines al neoliberalismo, como la Alianza del Pacífico y los tratados de libre comercio con la Unión Europea y China; Bolivia y Ecuador, por su parte, han profundizado sus relaciones con los países del ALBA y el MERCOSUR, dándole la espalda a los TLC's con países centrales, para intentar construir un Regionalismo Postneoliberal con Venezuela, que no acaba de dibujarse como una alternativa viable y más si pensamos en la crisis política y económica de ese país, quien ha sido el líder de esa perspectiva. Al final de este periodo para los cuatro países andinos, la CAN ha pasado a un segundo término y cada uno voltea hacia el lado donde tiene mayores afinidades e intereses, según su propio modelo de desarrollo.

5.3.2. Balance y perspectiva del “postneoliberalismo” andino.

La génesis de la construcción del Postneoliberalismo en la región andina la podemos explicar a partir de movimientos sociales e indígenas que se manifestaron contra la profundización de las políticas neoliberales en sus respectivos países. Países como Venezuela, Bolivia y Ecuador han implementado políticas para intentar dejar atrás algunos elementos y relaciones del libre mercado. En el aspecto interno han llevado a cabo nacionalizaciones para recuperar sus recursos y empresas estratégicas que les permitan controlar áreas trascendentales para el proyecto a largo plazo, al mismo tiempo que les proporcionen recursos monetarios para invertir en la seguridad social, el empleo, la educación y la salud de sus respectivas poblaciones, como vimos páginas atrás. En el aspecto externo, han aprovechado la coyuntura de altos precios de las mercancías primarias para obtener justamente esos recursos monetarios para la inversión social y el cambio en la estructura productiva, como sus respectivas constituciones lo señalan; asimismo han presentado un nuevo eje de interrelación entre países con la cooperación económica y la solidaridad, trascendiendo el

ámbito comercial y financiero de las ganancias; este es el caso de la iniciativa ALBA, liderada por el gobierno de Venezuela.

Ahora bien, si en ambos derroteros podemos vislumbrar cambios a las políticas económicas y sociales comparados con los acontecimientos de los ochenta y noventa, no podemos negar que el Neoliberalismo, como proyecto de ingeniería social a largo plazo, sigue presente en la región a diferentes niveles, dentro de estos países y en la mayor parte sus relaciones con otras naciones, instituciones y organismos internacionales. La dependencia de estos países hacia el centro, si bien en algunos rubros se ha atenuado, continúa actualmente en términos financieros, comerciales o tecnológicos; espacios por donde el mercado y las ganancias dictan el rumbo. En el mismo tenor, el neoextractivismo en la región, donde participan muchas empresas trasnacionales, ha puesto nuevamente a estas economías en la fragilidad de depender de situaciones de los mercados externos para darle continuidad a sus proyectos. En este caso las ganancias que se han invertido en intentar crear un desarrollo endógeno, en la mayoría de los casos no han dado los resultados esperados frente al avance y asedio del capital trasnacional, así como de la presión financiera que se acentuó con la crisis del 2008.

Dicha realidad la vemos expresada en la crisis política y económica que Venezuela ha sufrido en los últimos tiempos, donde la caída en los precios del petróleo, los errores del gobierno y el acoso del capital tanto interno como externo, han puesto al país en una situación límite. Esto podría terminar con la caída del proyecto de “socialismo del siglo XXI” iniciado por Hugo Chávez, y con ello marcar el fin del proyecto ALBA, como lo conocemos hasta ahora, donde el petróleo venezolano sostiene muchas de las iniciativas al interior del organismo.

A partir de estas experiencias podemos afirmar que la convivencia entre el proyecto de mercado y la construcción de un paradigma postneoliberal ha resultado, por momentos y en diferentes niveles, en conflictos al interior de los países, pero también en los procesos de regionalización, que se han creado o reconfigurado según las distintas tendencias o su negociación entre ellas. Como

resultado de esto último tenemos la actual UNASUR, que ha dejado de lado el eje del libre comercio, para incluir proyectos de cooperación financiera como el Banco del Sur, pero donde su campo de acción principal se ha dado en lo político y lo diplomático, por ser los espacios en lo que se han encontrado consensos entre los diferentes naciones que defienden disímiles proyectos de regionalización.

Estas distintas visiones del desarrollo y de la inserción internacional han llevado a una convivencia de paradigmas anómala al interior de la CAN, poniendo al organismo andino al borde de la desaparición. Los primeros años del siglo XXI, frente a los cambios que experimentaba la región, la CAN intentó abrir el camino de la regionalización incluyendo otros objetivos más allá de alcanzar el Mercado Común (herencia del Regionalismo Clásico Cepalino y sus instituciones) y del libre comercio como eje principal (principio del Regionalismo Abierto); sin embargo, la insistencia de Colombia y el Perú de negociar y firmar TLC's con Estados Unidos, donde se incluían también aspectos como propiedad intelectual, trato nacional o compras gubernamentales (acuerdos que iban más allá de la normatividad y de la política exterior andina) cancelaba de la posibilidad de continuar adelante con el proyecto andino como se conocía hasta ese momento.

El libre mercado de EU con dos países de la CAN enterraba la anhelada política arancelaria común y dejaba en un segundo plano las instituciones andinas frente a directrices bilaterales. Asimismo, dichos tratados significaban para la región la apertura comercial y financiera a las mercancías estadounidenses subsidiadas, como las agrícolas, o con un mayor nivel de competitividad, como las manufacturas; éstas últimas representan más del 80% del comercio intracomunitario, por lo que la entrada de la competencia estadounidense podrían en riesgo uno de los baluartes de la CAN.

Para países como Venezuela, Bolivia y Ecuador, la entrada de los TLC's en la región, no sólo ponían en entredicho los objetivos mismos del organismo integrador, sino también representaban el resurgimiento del "derrotado" ALCA; lo cual implicaba ir en contra de su proyecto de recuperación de sectores estratégicos, así como de desarrollo endógeno al apoyar a sus productores

nacionales. Al mismo tiempo veían en el proyecto de EU la profundización de la dependencia hacia ese país, que estaba claramente en contradicción con su lógica de buscar autonomía frente a las históricas relaciones hegemónicas de Washington hacia los países andinos. El resultado fue la salida de Venezuela de la CAN

Otra ruptura, que provenía también de esa diferencia de paradigmas entre buscar autonomía o mayor dependencia de Estados Unidos, fue el ataque del ejército colombiano a un campamento de las FARC en territorio de Ecuador, el cual está en la lógica del Plan Colombia, creado y financiado por el gobierno estadounidense para el control geoeconómico y político de la región por el lado militar. Este último episodio no sólo enfrentó a esas dos naciones, sino al área entera, con la ruptura de relaciones diplomáticas entre países vecinos y el incremento del riesgo de un mayor enfrentamiento militar entre Venezuela y Colombia. En este contexto se volvió muy difícil pensar en profundizar la regionalización andina como se había concebido hasta ese momento.

Estos episodios ligados a la confrontación de paradigmas, junto con los problemas internos de las naciones andinas (amenaza de guerra civil en Bolivia, violencia en Colombia, desestabilización en Ecuador y, más adelante, disminución de los ingresos externos por la crisis financiera internacional), llevaron a éstas a buscar nuevamente un enfoque comunitario que les permitiera bajar las tensiones provocadas, reconociendo la diversidad de perspectivas de cada nación, y aligerar la carga de objetivos difíciles de cumplir, tales como la política común arancelaria o alcanzar un mercado común. De esta forma, en términos más discursivos que desde una perspectiva real se fortaleció la agenda de la “integración integral”, con su característica multidimensional, donde se empezó a poner en primer plano los rubros que no afectaban directamente la perspectiva de desarrollo e inserción internacional de sus miembros, tales como cooperación, participación ciudadana e identidad andina y desarrollo fronterizo, entre otros.

Estas tendencias le dieron a la CAN una perspectiva más cercana al Postneoliberalismo, pero sin la convicción verdadera por crear una regionalización

que supere realmente el eje del mercado que sigue presente en la región, sino como una forma de sobrevivencia al encontrar en algunos lineamientos de ese paradigma cierto denominador común. Esos nuevos trazos de regionalización como “tabla de salvación” convive con prácticas del Regionalismo Abierto e instituciones y objetivos del Cepalino Clásico, lo que dejó al organismo andino con una personalidad difusa, que más bien parecía estar a la deriva para atracar en un puerto incierto donde le permitiera conservar algunos logros, principalmente comerciales, de sus más de 40 años de existencia.

El camino de la Comunidad Andina ha permanecido en esa incertidumbre que dejó la crisis de paradigmas de regionalización durante esos años. La última reunión del Consejo Presidencial, órgano máximo para el avance del organismo, fue en el 2011, cuando con base en los puntos de la “Nueva Estrategia” mandaron a que se realizara un proceso de “Reingeniería del Sistema Andino de Integración” para adaptar a la CAN al nuevo contexto regional e internacional; para ello, se encargaron estudios a la CEPAL y a la Fundación Getulio Vargas, y se creó, más adelante, un Comité Coordinador para que organizara los trabajos. Hasta principios del 2013, según el informe de la Secretaría General de la Comunidad Andina no había avances significativos en las tareas emprendidas. Se realizaron múltiples mesas de trabajo, jornadas de participación ciudadana y encuentros entre miembros de la sociedad civil, como empresarios y grupos indígenas para que hagan aportaciones a esa “reingeniería”, dentro de la lógica de la “integración pluralista y participativa”; pero no se habían terminado los estudios encargados, por lo que los presidentes no se habían vuelto a reunir.³¹⁵

Sin embargo, para julio de 2013, ya con los insumos y estudios necesarios, el Grupo de Trabajo que se creó para proponer lineamientos para el proceso de reingeniería de la SAI presentó un informe que, más adelante, el Consejo de Ministros adoptó como base para continuar con la transformación de la CAN y “priorizar sus ámbitos de acción”. En el Sistema Andino de Integración se

³¹⁵Secretaría General de la Comunidad Andina (2013). *Informe de Gestión mayo 2010-febrero 2013*. Comunidad Andina, Lima, pp. 12-17. Consultado en abril de 2015: <http://www.comunidadandina.org/Upload/201321812484informe2013.pdf>

recomendó que continuaran como las principales instituciones intergubernamentales: el Consejo Presidencial y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; en cuanto a las que tienen rasgos supranacionales, permanecieron la Secretaría General, que se reestructuró en las áreas prioritarias (acceso a mercados, obstáculos técnicos al comercio, integración física, asuntos sociales, entre otras) y el Tribunal de Justicia; en el área social y de participación quedaron la Universidad Andina Simón Bolívar, la cual se desea fortalecer en todos los países miembros, y los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral. Se recomendó que se eliminara del SAI el Parlamento Andino, el Organismo Regional Andino de Salud, y se evaluara la permanencia de los organismos financieros, tales como el Corporación Andina de Fomento (CAF), llamado ahora CAF-Banco de Desarrollo de América Latina (convertido ahora en una especie de subsidiaria del Banco Interamericano de Desarrollo, BID), y el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).³¹⁶

Otros puntos que el Grupo de Trabajo recomendó profundizar son: promover la identidad y ciudadanía andina a través de buscar mecanismos para que los nacionales de cualquier país miembro puedan viajar, estudiar, trabajar o residir en el espacio andino sin ningún tipo de discriminación por su nacionalidad; profundizar la integración comercial; crear la interconexión eléctrica regional; y buscar una gradual “convergencia de acciones” entre el organismo andino, el MERCOSUR y la UNASUR.³¹⁷

Para revisar y echar a andar estas recomendaciones, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores conformó un Grupo de Alto Nivel que tendrá implementar el proceso de reingeniería de la CAN, que puede durar varios años. Lo que sobresale de lo apuntado en el documento que emitió dicho Consejo es que a pesar de la encomienda de continuar con el Tribunal de Justicia de la Comunidad

³¹⁶ Grupo de Trabajo de CAN (2013). “Propuesta sobre la nueva visión, lineamientos estratégicos y priorización de los ámbitos de acción de la Comunidad Andina”. Comunidad Andina de Naciones, Lima. Consultado en marzo de 2015 en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/dand/dv/reingenieria_can_/reingenieria_can_es.pdf

³¹⁷ Idem.

Andina, como uno de las más importantes instituciones de carácter supranacional, el primer punto que tratan es de que se revise el “marco institucional, el acervo jurídico comunitario y el sistema de solución de controversias”³¹⁸; todos puntos relacionados directamente con dicho Tribunal y sus tareas concernientes en solucionar problemas, con sentencias vinculantes, que afectan a la comunidad misma por encima de las naciones. Al final del proceso, al parecer, esta institución tendrá cambios de fondo sobre su accionar, pues dadas las constantes violaciones a sus resoluciones, la dinámica centrífuga del organismo y el fortalecimiento de las instituciones intergubernamentales, que visualizan la regionalización desde el ámbito puramente nacional, el supranacionalismo se irá debilitando. Otro elemento que confirma esto último es la salida de Parlamento Andino del SAI, con lo que se abandona un mecanismo que hubiera podido de haber sido reestructurado, facilitar la representación de los ciudadanos andinos en la CAN, que tanto énfasis se le ha hecho en esta etapa para que su participación fuera más efectiva. A pesar de ello se insistió en profundizar la identidad andina, como eje de la integración social en la región.

Entre los alicientes más importantes para esa reestructuración está el “profundizar la integración comercial” a través de eliminar los obstáculos al comercio que no sean de carácter arancelario, así como buscar mecanismo más eficientes para el transporte de mercancías y personas. De esta forma le darían continuidad a la tendencia histórica del comercio intra andino que, como hemos mencionado, 80% del mismo es de manufacturas. Esa tendencia se venía trabajando desde los últimos años con incrementos de sus transacciones comerciales (sin alcanzar niveles más allá del 10% de su comercio total) y la alta participación de las manufacturas, aspecto que se ha mantenido; lo cual, en este proceso de

³¹⁸ Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (2013). “Decisión 792. Implementación de la Reingeniería del Sistema Andino de Integración”. Comunidad Andina de Naciones, Lima. Consultado en marzo de 2015 en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/dand/dv/reingeneria_can_/reingeneria_can_es.pdf

reingeniería, se ha denominado el “Mercado Ampliado Andino”, con el que se busca eliminar las trabas y restricciones al comercio más allá de los aranceles.³¹⁹

A pesar de ello, las tendencias expuestas de los países miembros de buscar socios más acordes a sus modelos de crecimiento económico se mantienen. El Perú y Colombia han avanzado en el fortalecimiento de la Alianza del Pacífico, abiertamente neoliberal, y continúan con la tendencia de firmar tratados de libre comercio con países centrales o semiperiféricos, incluyendo a la Unión Europea y a China; Ecuador y Bolivia, por su lado, continúan buscando una mayor autonomía de los dictados de Washington dentro del ALBA, mientras las condiciones de Venezuela lo permitan; sin embargo, han volteado también al MERCOSUR, un organismo con el que comparten ciertas afinidades postneoliberales, como el de la inversión de los ingresos de sus productos primarios para el sector social, y que a su vez es un mercado importante para sus productos. Asimismo, el MERCOSUR presenta un proceso de regionalización mucho más sólido y con una perspectiva más a largo plazo que el liderado por el gobierno venezolano. En esa perspectiva, Bolivia firmó un protocolo de adhesión a finales del 2012 (el cual ya fue ratificado por todos los miembros del MERCOSUR excepto Paraguay) y lo mismo solicitó tiempo después el gobierno ecuatoriano.

Estos tres aspectos, el proceso de reingeniería, la valoración comercial histórica entre los miembros de la CAN, así como la explícita diferencia de perspectivas de desarrollo, hacen pensar que de sobrevivir el organismo, seguirá flexibilizando tanto su sistema institucional como sus reglamentos y objetivos más ambiciosos (seguramente eliminando la herencia del regionalismo cepalino en sus instituciones y objetivos), para que cada país sea libre de asociarse con quien mejores perspectivas tenga según su paradigma de inserción internacional, sin afectar la dinámica comercial entre los países miembros. Desde mi perspectiva, no se ha escrito la última página al interior de la CAN.

³¹⁹ Secretaría General de la Comunidad Andina (2013). Op. cit., pp. 20-22.

b) Conclusiones.

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) es uno de los organismos de regionalización más antiguos de América Latina. Sus más de 45 años de existencia le han otorgado una vasta experiencia en la materia. A lo largo de ese devenir, ha visto transitar por su historia y territorio múltiples acontecimientos influidos en gran parte por la dinámica del sistema-mundo y su lógica de la acumulación del capital trasnacional: desde la Guerra Fría, con la doctrina de Seguridad Nacional del gobierno de Estados Unidos para combatir, a cualquier costo, a iniciativas y grupos sociales de izquierda que pudieran poner en riesgo las inversiones de sus trasnacionales; la profunda crisis económica de la década de los ochenta que preparó a la región para darle entrada al Neoliberalismo de la mano de los organismos financieros internacionales; pasando después por la expansión de los libres mercados, con la retórica del “tren de la globalización” y la democracia representativa como únicos caminos para alcanzar el bienestar social; hasta la pérdida de hegemonía estadounidense y las luchas para confrontar al Neoliberalismo, que vieron el resurgimiento de movimientos sociales e indígenas, al igual que iniciativas gubernamentales para recuperar al Estado como promotor del desarrollo social.

Estos distintos contextos han determinado en la región, en muchos casos, los paradigmas económicos, los regímenes gubernamentales, el trato entre países, la relación con organismos internacionales, la correspondencia sociedad civil-gobierno, así como el modelo de regionalización que los países andinos han implementado durante su devenir histórico contemporáneo. Esos modelos representan una visión sobre el camino a seguir para incrementar la interacción económica, política y cultural entre las distintas naciones. A lo largo de las recientes décadas, los caminos han sido múltiples para alcanzar los propósitos trazados por el Grupo Andino en 1969. Sin embargo, nunca se han logrado objetivos tales como crear una zona de libre comercio plena, tener un arancel externo común funcional o, como en múltiples documentos se expresó, alcanzar un mercado común donde circulen libremente mercancías, inversiones y personas.

Al contrario, en sus distintas etapas la CAN ha sufrido crisis institucionales que han puesto al borde del rompimiento al organismo; las cuales han terminado con la separación o el aislamiento de alguno de sus miembros.

Como países periféricos, las causas de este fracaso son multifactoriales: problemas estructurales de sus economías (falta de infraestructura y conexión física entre países, marginación y pobreza, heterogeneidad en el desarrollo de sus sectores, bajos niveles de productividad y de ahorro interno, escasez y fuga de divisas), problemas políticos y administrativos (inestabilidad gubernamental, instituciones débiles, conflictos fronterizos, movilizaciones sociales constantes, baja participación social en el proceso, etcétera), devenir histórico poco propicio para la integración (principalmente dependencia comercial, financiera y tecnológica hacia los países centrales) y una orografía con grandes barreras naturales. A esta larga lista de variables, también se le tiene que sumar, dentro de la tesis de trabajo que demostramos a lo largo del texto, un elemento transversal del fracaso y las crisis de la CAN, que es la contraposición o la yuxtaposición de los distintos paradigmas de regionalización que se han intentado poner en práctica en el área andina.

La convergencia política y económica entre países soberanos es esencial para iniciar y continuar con un proceso de regionalización. Esta convergencia se basa principalmente en el modelo de desarrollo económico y el régimen político al interior de cada país. Ambos aspectos determinan una visión general sobre el desarrollo, el tipo de relación que a partir de ésta se tendrá con la economía mundial, así como la posición política en el sistema-mundo. A nivel regional y nacional, determinan quiénes serán los beneficiarios principales de las políticas públicas y quiénes serán los encargados de dirigirlas y diseñarlas, qué actores serán tomados en cuenta y con qué mecanismos se llegará a los objetivos planteados, entre otras cosas. Bajo la lógica de un determinado paradigma económico y político también se planean los procesos de regionalización, los cuales implican, según sea el caso, ceder cierto nivel de soberanía, empatar políticas públicas y diseñar mecanismos para avanzar en la creación de un

espacio común, a cualquier nivel, entre distintos países. ¿Cómo converger o mantener un proyecto de regionalización cuando los gobiernos presentan visiones económicas y políticas distintas?

Dentro de nuestra investigación, a partir de la propuesta del Immanuel Wallerstein de buscar parte importante de las explicaciones de los fenómenos nacionales y regionales en las dinámicas históricas del sistema-mundo, es que conformamos el primer capítulo en el que hicimos un seguimiento crítico del devenir del capitalismo contemporáneo, lo cual nos permitió observar y analizar cómo las transformaciones del sistema, dentro de la dinámica de superar las crisis que le han aquejado para reestructurar los niveles en las tasas de ganancia, han repercutido, finalmente, en la construcción de modelos de crecimiento y desarrollo en América Latina y, de la mano, en la elaboración, o copia, de paradigmas de regionalización; asimismo, también pudimos comprender los contra movimientos antisistémicos en la región, sobre todo en la primera década del siglo XXI, cuando en América Latina se intenta construir un modelo de desarrollo alternativo al neoliberal, que ya había dejado graves secuelas sociales. De esta manera, teniendo de fondo a lo largo de toda la tesis este devenir histórico y sistémico de la economía mundo capitalista, nuestras afirmaciones y relaciones de ideas tuvieron un camino más claro por donde dirigir la comprobación de nuestra hipótesis de trabajo.

Bajo el paraguas de esta lógica sistémica, pudimos constatar, a partir del segundo capítulo, cómo los modelos económicos y políticos en boga en las distintas etapas del sistema-mundo, fueron una gran influencia, ya fuera para seguir la lógica de dichos modelos o buscar caminos alternativos, en la construcción teórica y práctica de las propuestas de regionalización en América Latina. En este tenor, al hacer el análisis del proceso de la CAN, no sólo partimos de una visión histórica para entender las ideas de integración y regionalización desde el siglo XIX, sino también pudimos ir relacionando las propuestas empíricas y los resultados de las etapas por las que ha pasado el organismo con los principios teóricos, tanto

económicos como políticos, que formaron parte del Regionalismo Cepalino Clásico, el Abierto y el Postneoliberal.

En esta relación de ideas encontramos que en el proceso de la CAN, las instituciones internacionales, regionales y/o la alta burocracia nacional han impuesto los modelos de desarrollo en la región, y a éstos se han subordinado los paradigmas de la regionalización. Sin embargo, el devenir de estos procesos se ha visto interrumpido por dinámicas del propio sistema-mundo, y de movimientos políticos y sociales al interior de los países en cuestión, que en la última etapa, la postneoliberal, intentaron desestructurar la fuerte influencia del capital trasnacional sobre la región. Es así que, por momentos esos modelos han coincidido y con ello se ha avanzado en distintos rubros, pero en otras ocasiones los rumbos para alcanzar el crecimiento y desarrollo son distintos con paradigmas de regionalización contrapuestos, por lo que las posibilidades de crear los consensos necesarios dificulta el avance de la Comunidad Andina y, en el peor de los casos, han llevado a su rompimiento institucional.

Entre los puntos más importantes que sustentan nuestra tesis en cada etapa de regionalización de la CAN, encontramos:

1) Durante el Regionalismo Clásico Cepalino:

Si la integración económica en América Latina propuesta desde la CEPAL se visualizaba como un proceso por etapas para coadyuvar con la industrialización por sustitución de importaciones en la región, la puesta en práctica de estas ideas en la ALALC se alejó de los objetivos. Dentro de ese organismo no se dio una complementación industrial ni el libre comercio entre países de manera recíproca, donde todos fueran beneficiados; esto se debió a distintos factores, pero dentro de nuestra tesis queremos enfatizar que, en parte se explica porque el principio de “libre competencia” se estableció como eje de la industrialización regional (elemento contrario a la planeación estatal del modelo de sustitución de importaciones), con lo que aprovecharon mayormente los acuerdos las empresas trasnacionales y los países más grandes; y en otra parte porque, siguiendo las estipulaciones del GATT, es decir, del multilateralismo estadounidense, se partió

de una fórmula rígida de empezar por crear una zona de libre comercio, en lugar de un espacio de preferencias comerciales que pudiera avanzar conforme a las necesidades y problemas que los países presentaran.

Los países de la región andina respondieron frente a esto con la creación del Acuerdo de Cartagena; un organismo que en su génesis, el famoso “Documento de los Cuatro”, vemos la intención de volver a los principios originales de la CEPAL para construir un espacio de integración económica que permitiera un crecimiento industrial equitativo, a través de una programación conjunta entre los países miembros, para alcanzar el desarrollo económico.

En plena Guerra Fría, los gobiernos surgidos de la Doctrina de Seguridad Nacional estadounidense, con la lógica de velar por el “interés nacional”, partían del principio de apoyar los negocios de las empresas nacionales y transnacionales por encima de la integración económica, la cual pasaba un segundo o tercer plano en términos de la planeación de las políticas públicas. De esta manera, con múltiples argucias, se incumplía lo pactado en el Acuerdo de Cartagena en cuanto a la liberación comercial, la programación industrial y las distintas iniciativas regionales. Con esto se continuaba protegiendo los mercados cautivos a favor de las oligarquías nacionales, muchas veces coludidas con las empresas extranjeras, que no veían con buenos ojos, por limitar sus ganancias, las regulaciones del Acuerdo.

El ejemplo más claro en la región andina fue el golpe de Estado en Chile en septiembre de 1973, donde el gobierno militar, después de acabar con la oposición política, transformó el modelo económico chileno, implementando bajo la supervisión de los “Chicago Boys”, por uno de carácter neoliberal, que chocaba de frente el paradigma de integración propuesto en el Acuerdo de Cartagena. Si en éste el Estado era el responsable de asignar los recursos, en el modelo chileno era el mercado; si en el Acuerdo se requería imponer un arancel externo común alto para proteger las incipientes industrias de la región, en el otro se trataba de abrir la economía a la competencia extranjera; si en el primero se buscó limitar a la inversión extranjera en función del proyecto de industrialización regional, en el

segundo se desregulaba dicha inversión para atraer capitales externos. Estas marcadas diferencias generaron una crisis institucional, la cual no podían terminar de otra forma que con la salida de Chile del organismo.

Antes de la salida de ese país, se debilitó al organismo andino, pues las negociaciones para implementar los mecanismos del Acuerdo quedaron divididas entre los países (Venezuela, El Perú, Ecuador y Bolivia) que apoyaban los principios de la industrialización establecidos originalmente, quienes también mostraban niveles menores en sus industrias nacionales, y entre los que apoyaban los mecanismos de mercado (como en la ALALC) para fomentar un mayor nivel de productividad en sus industrias a través de la competencia (Chile y Colombia); naciones que habían iniciado con anterioridad sus procesos por sustitución de importaciones. Este desacuerdo de base rompió los elementos en los que se construyó el Grupo Andino, al ceder los primeros países gran parte de las demandas de los segundos con el objetivo de llegar a ciertos consensos.

Gracias esto, no se pudo formalizar una Arancel Externo Común (mecanismo básico para proteger una industrialización regional) en el tiempo establecido, y el que se negoció quedó con franjas mínimas y máximas para implementar aranceles a conveniencia de cada país miembro; asimismo, en la aprobación de los programas industriales, éstos se podían aprobar con el voto de las dos terceras partes de los miembros y lo que quisieran abstenerse de participar lo podían hacer; otro importante mecanismo que se distorsionó fue el tratamiento conjunto para la inversión extranjera, el cual pretendía apoyar y dirigir los necesarios recursos financieros del exterior hacia las necesidades de industriales de la región, al igual que evitar las luchas nacionales por captar el ahorro externo. Éste, gracias al desregulación nacional del gobierno chileno y a las presiones de las empresas trasnacionales, se modificó para autorizar a los países que cedieran mayores montos en la repatriación de ganancias de las empresas extranjeras, así como autorizarles la adquisición de las compañías nacionales. Una vez hechos todos estos cambios de fondo, Chile renunció al Grupo Andino en 1976, pero ya el daño al Acuerdo de Cartagena ya estaba consumado.

La inserción temprana del proyecto neoliberal en el área andina funcionó como mecanismo para ahondar los problemas de un proyecto que intentaba regular al capital trasnacional y la entrada de las mercancías de los países centrales en favor de una industrialización endógena; asimismo, representó un “Caballo de Troya” que rompió con el consenso inicial de modelo de integración (el cual, por otro lado, mostraba signos de agotamiento para finales de los setenta), para que más adelante se cediera terreno a los libres mercados y a la entrada del Fondo Monetario Internacional que velaría por un cambio estructural en la región en favor de capital trasnacional cuando el sistema-mundo resentía la baja en las tasas de ganancia.

2) Durante el Regionalismo Abierto:

El nuevo modelo de acumulación trajo consigo un paradigma de regionalización acorde a los principios del libre mercado. Cuando retornó la democracia representativa a la región y se estabilizaron las variables macroeconómicas, los presidentes del área estaban listos para echar a andar al Regionalismo Abierto Andino, reestructurando el alicaído organismo de integración, donde se pugnaba por que los acuerdos comerciales no presentaran estructuras cerradas, pensando en tender hacia el “primer óptimo” según la teoría neoclásica, que sería alcanzar el libre comercio a nivel internacional. A pesar de que este regionalismo se caracterizaba por el pragmatismo de la apertura comercial y financiera, la CAN mantuvo instituciones supranacionales y objetivos de la integración económica del Regionalismo Cepalino Clásico. La yuxtaposición anómala de estos dos paradigmas de regionalización abrió la puerta para crear renovados conflictos al interior del organismo y provocar otro rompimiento institucional.

La CAN, siguiendo el ejemplo de la profundización en la integración económica de la Comunidad Económica Europea en los noventa, insistió en crear una unión aduanera, con un arancel externo común, para más adelante alcanzar el mercado común. Estos objetivos nunca pudieron ser alcanzados en gran parte por la lógica pragmática neoliberal de competir por inversiones extranjeras y buscar mercados

de países centrales para colocar sus exportaciones por fuera de la normatividad comunitaria.

En su condición periférica, los países andinos no deseaban quedar fuera del “tren de la globalización” y pagar los “costos de exclusión” que significaría no ser parte de uno de los bloques económicos que se formaban entre los países centrales. En este caso, el TLCAN o el ALCA en un futuro eran las formas de asociación que les permitirían, según la lógica de este regionalismo, tener un mercado seguro y atractivo, con bajos aranceles, donde colocar sus productos, así como darle seguridad a la inversión extranjera para que llegara a los países de la región. En esa lógica se dieron mayores prerrogativas y concesiones a países que no pertenecían a la CAN por encima de sus socios. ¿Cómo pensar en un mercado común cuando países no miembros del acuerdo alcanzan mayores beneficios que los socios mismos?

En el mismo sentido, se rompió la lógica comunitaria cuando se terminó de echar abajo la normativa sobre las inversiones extranjera. Cada país buscó atraer el mayor monto del ahorro externo, compitiendo entre sí. Esta competencia se generó a partir de los procesos de privatización de sus respectivos sectores energéticos y de los servicios otorgados por el Estado, con lo que más que crear nuevas empresas se transfirieron activos estatales a manos privadas. Por lo que la motivación de la inversión extranjera en la región no respondía al incentivo de un proceso de integración y de aprovechar el mercado ampliado, sino a las lógicas nacionales de desregulación de este rubro.

La tensión entre lo nacional y lo comunitario llevó a que las instituciones supranacionales de la CAN, como Tribunal Superior Andino se viera rebasado y desprestigiado por la inoperancia de sus resoluciones. En esta etapa la violación a las normas comunitarias fue una constante, donde los países utilizaban en demasía los mecanismos de excepción para dar concesiones a terceros países. Frente a la falta de resultados del Tribunal, se fortalecieron las instituciones intergubernamentales, como el Consejo de Ministros o el Presidencial para resolver los problemas. De esta manera, ahora se le daban mayor poder a las

instituciones que representaban los intereses nacionales por encima de los comunitarios. A pesar de ello, el Tribunal y el Parlamento Andino no dejaron de ser parte de la SAI, pero su actuar fue marginal, por lo que se desdibujó la idea la construcción comunitaria, perdiendo credibilidad el organismo y sus instituciones.

La crisis institucional surgió cuando los gobiernos no se pudieron poner de acuerdo sobre el tipo de arancel externo común a aplicar. El Perú alegaba por un arancel bajo y plano, como lo proponía la teoría neoclásica y era el que aplicaba Chile; el resto de los países pugnaba por un arancel de cuatro niveles, presionados por poderosos grupos de empresariales, donde se protegiera a las empresas manufactureras regionales, herencia del Regionalismo Cepalino Clásico. Esta última fue la visión que se impuso, pero el presidente peruano, Fujimori, que deseaba aplicar para su país medidas ortodoxas neoliberales (situación similar con Chile en los setenta), decidió sacar a Al Perú de la CAN por considerar que el organismo era una limitante en su afán de congraciarse con los países centrales en llevar “correctamente” el modelo y así incrementar la deseada inversión extranjera y alcanzar esos mercados. Al final, gracias a los esfuerzos de los otros países, decidió quedarse en la CAN, pero únicamente participar en el área de libre comercio, pues se excluía de participar en la construcción de una unión aduanera.

A pesar del regreso de la idea de explotar las “ventajas comparativas” para aprovechar el mercado externo, las exportaciones al interior de la CAN mantuvieron su crecimiento cuantitativo y cualitativo al ser las de mayor porcentaje las manufacturas con valor agregado. Esta herencia de la lógica cepalina, tan criticado por los apologistas del mercado como Fujimori, han rescatado al organismo en sus momentos de crisis, pues esas exportaciones se ven como un “activo” que genera importantes fuentes de trabajo y encadenamientos productivos.

3) Durante la construcción del Regionalismo Postneoliberal:

La tercera etapa de la CAN se caracteriza por la convivencia anómala entre la continuidad del neoliberalismo y la construcción de un paradigma alternativo. Este

último surgió en la región a principios del Siglo XXI, como expresión del descontento social por más de dos décadas de políticas de libre mercado, las cuales habían dejado una estela de pobreza y marginación. En esos años, las manifestaciones populares que surgieron en la mayoría de los países de América Latina terminaron con la elección de presidentes con tendencias de izquierda, quienes alegaban por un cambio en el modelo de desarrollo para poner a las necesidades de la población y al Estado por encima de las ganancias y los mercados.

La idea de construir un paradigma posneoliberal también se expresó en la posibilidad de crear un regionalismo alternativo, donde se cambiara el eje del libre mercado por el de la cooperación económica y política entre países, recuperando la función del Estado para otorgar una mayor autonomía a la región frente a los organismos financieros internacionales y el gobierno de Estados Unidos. Uno de los resultados de esta construcción, con la interacción de varios presidentes sudamericanos, fue echar abajo el proyecto del ALCA.

Esa construcción, más allá de las acciones para dejar atrás ciertas políticas del Consenso de Washington, no ha tenido un terreno firme por donde seguir asentándose, ya que no parte de un paradigma económico o político claro que le dé direccionalidad al proceso; asimismo, su convivencia constante con el Neoliberalismo, entendido como proyecto a largo plazo para insertar las relaciones sociales en la lógica económica del mercado, ha desvirtuado sus objetivos. La región está inmersa en la dinámica del capital internacional, donde la transacción con dólares, la deuda externa, la herencia de los tratados comerciales, las prácticas oligopólicas de las empresas transnacionales, la dependencia tecnológica y financiera hacia los países centrales, entre otras cosas, hacen que los países que en el discurso intentan dejar atrás el proyecto neoliberal tan sólo maquillen sus intenciones o utilicen los mismos mecanismos de mercado para alcanzar sus objetivos, como el Neoextractivismo y su lógica de exportación de materias primas para invertir en los proyectos sociales. Bajo esa premisa podemos afirmar que el Postneoliberalismo no representa un “dejar atrás” el Neoliberalismo,

sino un proyecto que podría poner las bases, o crear ideas, para en un futuro construir un verdadero paradigma alternativo y viable.

Entendido lo anterior, podemos observar dos rutas en el devenir del Regionalismo Postneoliberal. La primera, la UNASUR ha sido liderada por Brasil y tiene como eje la acción política, donde ha logrado mayores resultados. Este eje representa el denominador común en una Sudamérica dividida entre países que están inmersos entre caminos distintos para buscar el desarrollo; en otras palabras, el postneoliberalismo de la UNASUR se basa en el motor de la cooperación política, mas no en trascender la lógica del libre mercado; eso le da un futuro más promisorio. El segundo proyecto del Regionalismo Postneoliberal es el liderado por Venezuela desde el ALBA. Este acuerdo se basa en que la relación entre países no surge de la competencia ni la ganancia, sino de la solidaridad, la cooperación y la complementariedad de sus economías para superar problemas de salud y educativos que generan círculos de pobreza o dejar atrás la escasez de los energéticos de algunos de sus países miembros para el desarrollo de sus sectores productivos.

El ALBA presenta serias limitaciones para lograr un cambio estructural con capacidades de crecimiento endógeno, puesto que sus países se encuentran inmersos en los circuitos del capital trasnacional en diferentes niveles: dependencia de los altos precios del petróleo y otros productos primarios en los mercados internacionales para financiar sus proyectos sociales. Asimismo, al interior de sus economías siguen funcionando las instituciones capitalistas y, a la par, los sectores oligárquicos que se sirven de ellas; con ello, se ha observado la lucha constante de sus gobiernos por darle continuidad a sus proyectos sociales frente a las iniciativas de desestabilización a los que son sometidos. En conclusión, este proyecto pende de delgados hilos: altos precios de productos primarios en mercados internacionales y continuidad en sus gobiernos de izquierda. Es por lo que se vuelve difícil pensar en la viabilidad a largo plazo de este proyecto regional y el cambio estructural que propone.

Durante la primera década del siglo XXI, algunas políticas postneoliberales del ALBA intentaron proponerse para la CAN, con Venezuela a la cabeza, seguida de Bolivia y Ecuador, pero se enfrentaron a la continuidad del regionalismo neoliberal de Colombia y El Perú. Los primeros insistían en desplazar el eje del acuerdo de libre mercado hacia uno donde los aspectos sociales y comunitarios marcaran el rumbo; mientras, los segundos daban algunas concesiones (continuar con los objetivos de crear un unión aduanera e incluso una mercado común, establecer una agenda social y una ciudadanía andina, entre otras cosas), pero avanzaban inexorablemente a establecer acuerdos tipo TLCAN con los Estados Unidos. Los primeros fortalecían sus compromisos con la construcción del ALBA e insistían en su denuncia contra el “imperialismo norteamericano”, mientras los segundos buscaban países afines al proyecto neoliberal en la región.

Esta visión contrapuesta del desarrollo, de las políticas regionales y de la inserción al mundo llevó una convivencia conflictiva entre los países miembros. El gobierno venezolano se terminó retirando de la CAN, pues esos acuerdos con el “imperialismo norteamericano” eran una forma de echar a andar el derrotado proyecto ALCA y así, de continuar con la profundización de la dependencia y subordinación de la región al capital trasnacional; al contrario de ello, Venezuela y el ALBA buscaban justamente lo opuesto: una autonomía económica y política mayor a los dictados de Washington. Para lograrlo, Hugo Chávez buscó su boleto de entrada al MERCOSUR, con quien tenía más afinidades en ese último aspecto.

Los gobiernos de Bolivia y Ecuador continuaron oponiéndose a los TLC’s estadounidenses, pues estaban en contradicción con los objetivos y la legislación andina, al tiempo que dichos acuerdos enterraban la posibilidad de implementar un arancel externo común. Asimismo, la competencia con las manufacturas estadounidenses y el trato nacional a sus empresas ponían en riesgo la composición de las exportaciones comunitarias con mayor valor agregado; por otro lado, el otorgar concesiones en términos de “propiedad intelectual”, incluyendo aspectos “biológicos”, abría la puerta para que las empresas estadounidenses realizaran acciones de “biopiratería” y patentar el patrimonio

biológico y genético andino. Los TLC's pasaron, y la normativa andina en la materia, a pesar de la oposición ferviente de Bolivia, se transformó.

Un hecho que ahondó estas diferencias fue la invasión del ejército colombiano al territorio de Ecuador con el fin de acabar con uno de los líderes de las FARC en 2008. Este conflicto claramente también apuntó hacia las diferentes visiones del mundo de ambos países. Mientras las autoridades colombianas, desde hace años le han apostado a la mayor dependencia militar y financiera hacia EU a través del Plan Colombia, el gobierno de Ecuador enterró la posibilidad de firmar un TLC que se estaba negociando con el gobierno norteamericano (además que cerró una de sus bases militares) y le apostó por una mayor autonomía por medio de las políticas postneoliberales y el ingreso en el ALBA.

A finales de la primera década del siglo XXI, en medio de la menor entrada de ingresos por la crisis financiera del sistema-mundo, de la amenaza de guerra civil en Bolivia, de la desestabilización política en Ecuador y de la violencia en Colombia, los presidente de las cuatro naciones de la CAN firmaron un acuerdo en donde buscaban, tardíamente, la unidad dentro de la diversidad de perspectivas de cada nación. Se habló de buscar una "integración integral", con una agenda multidimensional, donde se disminuyó la perspectiva de avanzar en otros estadios de integración.

Esta perspectiva más cercana al Regionalismo Postneoliberal, que no afecta los paradigmas de desarrollo de cada país, ha funcionado hasta ahora como un "denominador común" para salvar a la CAN de una posible ruptura, pero no se apunta dentro del devenir postneoliberal de dejar atrás la lógica del libre mercado; sino que al dejar las relaciones económicas mercantiles como su centro de atención y voltear hacia aspectos diversos como la creación de ciudadanía, la educación, el desarrollo fronterizo, la dimensión social, etc., se genera una estrategia que deja de lado los temas más conflictivos entre los países (seguir etapas lineales de integración económica u homogenizar en la región temas pertenecientes a los TLC's promocionados por EU) para darle una bocanada de

aire con la que se pueda conservar la herencia principalmente comercial y política de más de 40 años de existencia.

Este nuevo camino ha sido pavimentado con la intención de reestructurar el Sistema Andino de Integración, es decir, buscar una nueva fórmula institucional, así como legal, más acorde a esta perspectiva. Entre los posibles resultados de esta “reingeniería”, podemos mencionar que instituciones heredadas del Regionalismo Clásico Cepalino, como el Tribunal Andino, seguramente serán transformadas por otras de orden intergubernamental, que les permitan a los países miembros buscar sus propios caminos de regionalización hacia afuera sin interferencias comunitarias. Esta tendencia ya se observa con la desaparición del Parlamento Andino, que servía como representación de los ciudadanos de la región, así como observador del proceso. El lineamiento nuevo también afecta los objetivos a alcanzar, donde la unión aduanera o el mercado común desaparecen de toda referencia en el proceso de regionalización. En otras palabras, a los miembros de la CAN les interesa crearle al organismo una nueva personalidad, donde la yuxtaposición o la convivencia anómala de paradigmas, o de sus objetivos heredados de las anteriores etapas, no sean una barrera que les permita por una lado, continuar profundizando sus propios modelos de desarrollo, lo que implica una forma de insertarse en el sistema-mundo y, por otro, continuar generando flujos de comercio de manufacturas entre ellos, al tiempo que avanzan en temas necesarios para la población andina, como la creación de una ciudadanía común que aleje los nacionalismos que tanto daño han causado en su relación histórica.

Ahora bien, esta idea de que la CAN sobrevivirá, una vez más, la actual crisis de paradigmas se refuerza dentro del rol que los demás organismos de integración de la región juegan en las perspectivas de los países andinos. En ninguna de esas relaciones se les garantiza la dinámica de comercio manufacturero e integración en diferentes rubros que actualmente tiene y construye la CAN.

Por un lado, el ALBA que está más en concordancia con las políticas postneoliberales de Ecuador y Bolivia, ha sufrido un desgaste por la crisis de su

principal promotor, Venezuela, que no sólo ha resentido la caída de los precios del petróleo, con el que sustenta gran parte de su economía interna y de los proyectos del ALBA, sino también por el asedio político y económico de la oligarquía venezolana y el capital transnacional que no va a dejar fácilmente escapar del circuito de las ganancias internacionales al país que tiene las mayores reservas probadas de crudo de todo el mundo. Ante esto, ambos países andinos han solicitado su ingreso al MERCOSUR que tiene una perspectiva de futuro más sólida, y a quien le exportan buena parte de sus hidrocarburos. Además, esa asociación comparte la visión de utilizar al Estado como promotor económico para superar los rezagos sociales, una de las características posneoliberales.

Por el otro lado, El Perú y Colombia han solidificado sus relaciones al interior de la Alianza para el Pacífico, pero esta asociación, hasta ahora, representa un magro porcentaje de sus exportaciones, con una estructura más tendiente a la venta de bienes primarios, hidrocarburos y minerales, sobre las manufacturas. La perspectiva de la Alianza está enfocada más en darle continuidad al Regionalismo Abierto en el área, frente a la posible construcción postneoliberal, a partir de continuar avanzando en las relaciones de mercado entre países, para consolidar su posición con las naciones centrales como Estados Unidos, Europa y la región asiática, en especial China que se ha vuelto un importante socio comercial e inversor para los países sudamericanos en el último decenio.

Por otro lado, la UNASUR (y dentro de un esquema parecido la CELAC) difícilmente trascenderá su perspectiva de apoyo político y diplomático en la región que ha jugado hasta ahora. A Brasil no le interesa, por ejemplo, consolidar el Banco del Sur como una institución que le otorgue cierta autonomía financiera a la región frente al FMI o el BM, así como de los bancos ligados al capital transnacional; más bien parecería que busca avanzar en su propia agenda regional a través de seguir otorgando financiamiento para grandes proyectos de infraestructura por medio de su propio banco de desarrollo, BNDES, para seguir apoyando a sus empresas transnacionales en sus objetivos de sacar materias primas del área rumbo a los mercados asiáticos por los puertos del pacífico. Y

frente al debilitamiento político y económico del gobierno venezolano, el otro líder que buscaba darle un carácter autónomo y antiimperial al organismo, se ven pocas perspectivas de que se profundice en las iniciativas sociales que tanto promulgó ese país con la creación del UNASUR en 2008.

Volviendo al devenir histórico, al analizar en general las tres etapas por las que ha pasado la CAN, pudimos observar algunas tendencias en el proceso. Las dinámicas del sistema-mundo han sido las que han marcado el camino del organismo, ya sea para responder a teoría dadas con propuestas originales desde la región, como la CEPAL durante la década de los cincuenta y sesenta; para subirse a la corriente principal sin mayor crítica, como cuando el “tren de la globalización” neoliberal era presentado como el único camino viable; o cuando la oposición a esa tendencia a principios del siglo XXI volvió a generar en algunos sectores de la población iniciativas que buscaran rutas alternas a la ya conocidas; sin embargo, también logramos encontrar que las dinámicas internas o nacionales son un factor importante al momento de implementar las lógicas del sistema-mundo o de rechazar las mismas.

En los países andinos, en las tres etapas podemos ver que existen actores de la alta burocracia que son los encargados de echar andar las directrices del capital transnacional y de los lineamiento del gobierno estadounidense o los organismos financieros internacionales; por ejemplo, Pinochet en Chile en los setenta, Fujimori en El Perú en los noventa o Álvaro Uribe en Colombia en el nuevo siglo. También vemos que los poderes fácticos o las oligarquías al interior de los países buscan direccionar el proceso de regionalización hacia su favor y, en más de una ocasión, lo logran; en los años de la industrialización en la región las nuevas burguesías ligadas a este sector pugnaron, sobre todo en los tres países mayores, para mantener cerradas las fronteras a la competencia y continuar con un mercado cautivo, a contracorriente de lo dictado por la CEPAL, que les garantizara altas tasas de ganancia; la misma tendencia la observamos en los noventa, cuando los desencuentros entre los gobernantes se centraron en la discusión sobre los niveles de protección que debía tener el arancel externo común, y países como

Venezuela y Colombia votaron por uno que protegiera a sus sectores con mayor valor agregado, en oposición a los dictados del neoliberalismo, por presión de sus grupos industriales. En la construcción del paradigma postneoliberal, si bien continúan tendencias como las descritas, vemos que un nuevo actor nacional hace presencia en el proceso, los movimientos sociales o la sociedad civil, que nunca antes había estado presente; ésta fue muy importante para cambiar y elegir gobernantes que respondieran más a sus intereses y, desde ahí, buscar espacios de participación en una regionalización que se centre más en el beneficio de los pueblos que del capital transnacional.

Otra tendencia que observamos es que en las tres etapas mencionadas se ha hecho presente, de una u otra forma, el proyecto neoliberal, representando al capital transnacional para que se recuperen las tasas de ganancia o continúe girando la rueda del capital. Su presencia sirvió primero, durante la etapa del Regionalismo Clásico Cepalino, para criticar, debilitar y distorsionar el Acuerdo de Cartagena, como un modelo basado en el desarrollo industrial endógeno, que ponía límites a la libertad de inversiones y repatriación de ganancias de las empresas transnacionales que consolidaban su presencia en esa época en la región; más adelante, con el Regionalismo Abierto, las directrices neoliberales funcionaron como la razón de ser mismas del proceso, por lo que se impusieron para asentar un nuevo modelo de acumulación en el que el mercado estuviera por encima de las relaciones sociales construidas históricamente en los respectivos países; finalmente, en la construcción postneoliberal, el proyecto del liberalismo económico ha servido para ponerle obstáculos e intentar detener el avance de un camino de crecimiento y regionalización que muestra alternativas al eje de la ganancia económica, al buscar el bienestar de los sectores marginados recuperando de manos de empresas transnacionales sectores estratégicos o abriendo espacios de intercambio donde el dólar no esté presente, como los acuerdos de petróleo por médicos entre Venezuela y Cuba.

Actualmente, el neoliberalismo es un proyecto palpable y presente, a diferente nivel, entre los países andinos, por lo que se han ahondado los mecanismos

nacionales e internacionales para profundizar la crisis venezolana para buscar cambiar el rumbo de ese país (junto con los errores propios del gobierno) y, con ello, darle un fuerte golpe al proyecto alternativo. Éste requiere de muchos años para llevar a cabo el cambio estructural que propone, sin embargo, el tiempo se agota y, de no ser que veamos de nueva cuenta a los movimientos sociales actuar en favor de las políticas sociales, el mercado volverá a expandir su presencia y poder en la región.

Finalmente, podemos observar que los paradigmas de regionalización, sustentados en el neofuncionalismo o el estructuralismo cepalino, pensados en avanzar en forma continua o por etapas hasta alcanzar una unión económica, con instituciones supranacionales, no terminaron de prosperar en la CAN. Si bien esta influencia teórica se dio al inicio del proceso, en realidad nunca se abandonó del todo; la idea histórica de la Integración Latinoamericana, con mayúsculas, incluso estuvo presente a distintos niveles en la etapa pragmática neoliberal. Al parecer, después de más 45 años de experiencia en el proceso, ahora se busca el camino desde una lógica distinta: en los últimos años lo que hemos visto, dentro de lo que hemos clasificado como Regionalismo Postneoliberal, es que al interior de la Comunidad Andina se intenta avanzar por el lado de la identidad regional, idea apuntada por la Escuela Constructivista de las Relaciones Internacionales.

En otras palabras, si la integración política y económica no pudo avanzar a estadios superiores en la CAN, en parte, como comprueba la presente tesis, porque se impusieron paradigmas que no siempre respondían a las necesidades de la región o que fueron tomados de realidades ajenas, así como por su contraposición o yuxtaposición que terminó generando crisis institucionales, la apuesta ahora es, sin dejar de lado los logros históricos del organismo andino, abrir brecha por el lado de crear una identidad y conciencia regional que posibilite desde abajo avanzar en los otros rubros. No podemos negar que los nacionalismos y las decisiones verticales tomadas desde la alta burocracia nacional e internacional han fracturado las posibilidades de avanzar en distintos frentes para crear un espacio común. Entonces, si seguimos el camino de

construcción del regionalismo postneoliberal, donde los movimientos sociales fueron los actores principales para propiciar un cambio al modelo imperante, también en las propuestas de reingeniería de la CAN debería profundizarse en las acciones para posibilitar la creación de un sentido de pertenencia regional a la población andina en el camino de construir una verdadera comunidad. De ser así, seguiremos hablando y escribiendo de la Comunidad Andina de Naciones por varias décadas en adelante y, al mismo tiempo, se abre una interesante veta de análisis para futuras investigaciones.

c) Bibliografía.

Aguirre, Carlos (2007). "Una perspectiva global del "análisis de los sistemas-mundo"", en Wallerstein, Immanuel, *Crítica al sistema mundo capitalista*. Era, México, D.F.

Álvarez, Alejandro (2011). "De la crisis financiera a la recesión internacional: respuestas nacionales e implicaciones sociales", en Estay, Jaime y Alejandro Álvarez (coord.). *La crisis del capitalismo. Desarrollo global y en América Latina*. UNAM-BUAP, México.

Anderson, Benedict (2007). *Comunidades Imaginadas*. FCE, México, D.F.

Arenas, Nahuel (2012). "Post-Neoliberalismo en América Latina: en busca del paradigma perdido". *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XVIII, núm. 27, diciembre, Buenos Aires.

Balassa, Bela (1980). *Teoría de la integración económica*. Hispano-Americana, México, D.F.

Baldwin, Richard (1999). "A Domino Theory of Regionalism", in Bhagwati, Jagdish, Pravin Krishna and Arvind Panagariya (eds.). *Trading Blocs: Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Barros, Mario (1970). *Historia diplomática de Chile (1541-1938)*. Ediciones Ariel, Barcelona.

Beinstein, Jorge (2012). "El comienzo del invierno global", en Saxe-Fernández, John. *Crisis e imperialismo*. UNAM-CIICH, México, D.F.

Bernal, Victor (1993). "Regionalización transnacional y bloques económicos: la perspectiva latinoamericana", en Carmona de la Peña, Fernando (coordinador). *América Latina: crisis y globalización*. Tomo I, IIEc.-UNAM, México, D.F.

Bhagwati, Jagdish, Pravin Krishna and Arvind Panagariya (eds.) (1999). *Trading Blocs: Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Bhagwati, Jagdish and Arvind Panagariya (1999). "Preferential Trading Area and Multilateralism", in Bhagwati, Jagdish, Pravin Krishna and Arvind Panagariya (eds.). *Trading Blocs: Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Bhagwati, Jagdish (1999a). "Regionalism and Multilateralism: an Overview" in Bhagwati, Jagdish; Pravin Krishna and Arvind Panagariya (eds.). *Trading Blocs. Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

- Boisier, Sergio (1994). "Crisis y alternativas en los procesos de regionalización". *Revista de la Cepal*, núm. 52, abril, Santiago de Chile.
- Borón, Atilio (2011). "El ALBA y TCP: posibilidades y perspectivas", en Pérez, José y Carlos Tablada (compiladores). *América Latina: de la integración del capital a la integración de los pueblos*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- Borón, Atilio (2014). *América Latina en la geopolítica del imperialismo*. Programa de Posgrado de Estudios Latinoamericanos, CIICH-UNAM, México. D.F.
- Bosch, Carlos (1991). *El descubrimiento y la integración iberoamericana*. CCyDEL, UNAM, México, D.F.
- Briceño, José (2003). *Las teorías de la integración regional*. Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela.
- Briceño, José y Raquel Álvarez de Flores (2006). "Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica". *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*. Vol. 1, núm. 1, enero-junio, Caracas.
- Briceño, José (2007). *La integración regional en América Latina y el Caribe*. Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela.
- Briceño, José (2009). "Estados Unidos y el nuevo regionalismo en las Américas", en Guerra-Borges, Alfredo (coordinador). *Fin de época. De la integración tradicional al regionalismo estratégico*. Siglo XXI, México, D.F.
- Briceño, José. (2010), "La iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano". *Nueva Sociedad*, No. 228, julio-agosto, Venezuela.
- Briceño, José (2012). "Unión de Naciones el Sur. El proceso político de su creación y sus resultados", en Guerra-Borges, Alfredo. *Panorama actual de la integración latinoamericana y caribeña*. Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, D.F.
- Briceño, José (2012a). "Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latinoamericano", en Briceño, José; Andrés Rivarola y Ángel Casas (eds.). *Integración latinoamericana y caribeña*. Fondo de Cultura Económica, Madrid.
- Carney, Larry. "Globalización: ¿El legado final del socialismo?", en Saxe-Fernández, John (1999). *Globalización: crítica de un paradigma*. Edit. Plaza y Janés, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM. México.
- Casas, Ángel (2002). "La economía política internacional de la nueva integración regional de las Américas: el caso de la Comunidad Andina". *Integración y Comercio*, INTAL-BID, núm. 6. Consultado en agosto de 2012: http://www.iadb.org/intal/intalcdi/integracion_comercio/e_INTAL_IYC_16_2002_CasasGragea.pdf

Casas, Ángel (2003). *El desarrollo del área andina en el marco de la integración regional*. Tesis doctoral, Universidad de Córdoba, España.

Casas, Ángel (2003a). *El modelo regional andino. Enfoque de economía política internacional*. Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, Quito.

Casas, Ángel (2005). *Integración regional y desarrollo en los países andinos*. Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional, Quito.

CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile. Consultado en marzo de 2014 en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/4377/lcg1801e.htm>

CEPAL (1994a). “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La transformación productiva con equidad”, en *Notas sobre la economía y el desarrollo*, CEPAL-ONU, núm. 555, marzo, Santiago de Chile.

CEPAL (2001). *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*. CEPAL, Alfaomega, Bogotá.

CEPAL (2001a). *Panorama social de América Latina*. CEPAL, Santiago de Chile
Cornejo, Romer y Abraham Navarro (2010). “China y América Latina: recursos, mercados y poder global”. *Nueva Sociedad*, núm. 228, julio-agosto, Buenos Aires.

CEPAL (2012). *La crisis financiera internacional y sus repercusiones en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, Santiago de Chile. Consultado en octubre de 2014 en:

<http://www.cepal.org/pses34/noticias/documentosdetrabajo/6/47746/2012-665-SES-34-DDR-2.pdf>

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (2013). “Decisión 792. Implementación de la Reingeniería del Sistema Andino de Integración”. Comunidad Andina de Naciones, Lima. Consultado en marzo de 2015 en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/dand/dv/reingenieria_can_/reingenieria_can_es.pdf

Consejo Presidencial Andino (2000). *Acta de Lima. Decimosegunda Reunión del Consejo Presidencial Andino*. Comunidad Andina de Naciones, Lima. Consultado en julio de 2013 en: <http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx#>

Consejo Presidencial Andino (2001). *Acta de Carabobo. Decimotercera Reunión del Consejo Presidencial Andino*. Comunidad Andina de Naciones, Lima. Consultado en julio de 2013 en: <http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx#>.

Consejo Presidencial Andino (2002). *Documentos de las reuniones del Consejo Presidencial Andino 1989-2002*. Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima. Consultado en agosto de 2012 en: <http://www.comunidadandina.org/public/Presidentes.pdf>

Consejo Presidencial Andino (2003). *Acta de Quirima. Decimocuarta Reunión del Consejo Presidencial Andino*. Comunidad Andina de Naciones, Lima. Consultado en julio de 2013 en: <http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx#>.

Consejo Presidencial Andino (2004). *Acta de San Francisco de Quito. Decimoquinta Reunión de Consejo Presidencial Andino*. Comunidad Andina de Naciones, Lima. Consultado en julio de 2013 en: <http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx#>.

Consejo Presidencial Andino (2005). *Acta Presidencial de Lima. Decimosexta Reunión de Consejo Presidencial Andino*. Comunidad Andina de Naciones, Lima. Consultado en julio de 2013 en: <http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx#>.

Consejo Presidencial Andino (2006). *Declaración de Quito. Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino*. Comunidad Andina de Naciones, Lima. Consultado en julio de 2013 en: <http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx#>

Consejo Presidencial Andino (2007). *Declaración de Tarija. Décimo séptima reunión del Consejo Presidencial Andino*. Comunidad Andina de Naciones, Lima. Consultado en julio de 2013 en: <http://www.comunidadandina.org/Documentos.aspx#>

Correa, Eugenia (1992). *Los mercados financieros y la crisis en América Latina*. IIEc-UNAM, México, D.F.

Cueva, Agustín (1999). *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. Siglo XXI, México, D.F.

Cueva, Marcos (2007). *El nuevo mundo en la encrucijada*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, ITACA, México, D.F.

Da Motta, Pedro y Sandra Ríos (2007). *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. CEPAL, Serie Comercio Internacional núm. 82, Santiago de Chile.

De la Reza, Germán (2006). *Integración Económica en América Latina*. UAM-Atzacapotzalco, Plaza y Valdés Editores, México, D.F.

De la reza, Germán (2012). *El ciclo confederativo. Historia de la integración latinoamericana en el siglo XIX*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.

Delgado, Jaime (2009). *Construcciones supranacionales e integración regional latinoamericana*. Editorial UCR, San José, Costa Rica.

Devlin, Robert y Ricardo Ffrench Davis (1999). “Hacia una evaluación de la integración regional en América Latina”, en *Comercio Exterior*, vol. 49, núm. 11, noviembre, México, D.F.

Dicken, Peter (1998). *Global Shift. Transforming the world economy*. The Guilford Press, United States of América.

Duárez, Jorge y Fernando Munguía (2013). “La formación del orden hegemónico. Límites y apertura del neoliberalismo en Perú y México”, en Vázquez, Daniel y Julio Aibar (coord.). *Procesos políticos de América Latina. Una lectura crítica del neoliberalismo*, FLACSO, México, D.F.

El Banco Mundial (2015). “Índice de Gini”, Washington. Consultado en agosto de 2015 en: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?page=1>

Espinosa, Pablo (2001). *Comunidad Andina. Evolución histórica del Acuerdo de integración Subregional Andino: Hacia el Mercado Común*. Universidad de Ecuador, Quito.

Estay, Jaime (1990). *La concepción general y los análisis de la deuda externa de Raúl Prebisch*. Edit. Siglo XXI, México, D.F.

Estay, Jaime (1996). *Pasado y presente de la deuda externa en América Latina*. IIEc-UNAM, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.

Estay, Jaime (2004). “La Comunidad Andina de Naciones en el 2003”, en *Anuario de Integración Latinoamericana y Caribeña 2003*. Instituto de Estudios Economicos e Internacionais, Brasil. Consultado en agosto de 2012 en: http://www.ieei-unesp.com.br/portal/?page_id=1259

Estay, Jaime (2011). “América Latina ante la crisis mundial”, en Estay, Jaime y Alejandro Álvarez (coord.). *La crisis del capitalismo. Desarrollo global y en América Latina*. UNAM-BUAP, México.

Evans, Trevor (1995). *La transformación neoliberal del sector público*. Latino Editores, Nicaragua.

Fairlie, Alan (2012). “Crisis internacional e integración regional”, en Guerra-Borges, Alfredo. *Panorama actual de la integración latinoamericana y caribeña*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, D.F.

Fawcett, Louise (1995) “Regionalism in historical perspective”, in Fawcett, Louise and Andrew Hurrell (eds). *Regionalism in World Politics*, Oxford University Press, Great Britain.

Fawcett, Louise y Andrew Hurrell (eds.) (1995). *Regionalism in World Politics*, Oxford University Press, Great Britain.

Flores Olea, Victor y Abelardo Mariña (2000). *Crítica de la globalidad*. FCE, México, D.F.

Foxley, Alejandro (1988). *Experimentos neoliberales en América Latina*. FCE, México, D.F.

Frankel, Jeffrey (1997). *Regional Trading Blocs*. Institute for International Economics, Washington.

Gambina, Julio (2011). "Crisis capitalista y desafíos para la construcción de un nuevo orden", en Estay, Jaime y Alejandro Álvarez (coord.). *La crisis del capitalismo. Desarrollo global y en América Latina*. UNAM-BUAP, México.

Gambrill, Monica y Gustavo Acua (2006). "Teorías para analizar los procesos de integración en el continente americano", en Gambrill, Monica y Pablo Ruiz. *Procesos de integración en las Américas*. CISAN-UNAM, México, D.F.

Gil, Luciana y Damiana Paikin (2013). "Mapa de la integración regional en América Latina. Procesos e instituciones". *Nueva Sociedad*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Buenos Aires. Consultado en marzo de 2015 en: [www.nuso.org/upload/.../Análisis mapa de integracion regional.pdf](http://www.nuso.org/upload/.../Análisis_mapa_de_integracion_regional.pdf)

González, Roberto (2011). "La integración Andina: un año de tensiones y dificultades", en Preciado, Jaime (coord.). *Anuario de Integración latinoamericana y caribeña 2008*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Red de Integración sobre América Latina y el Caribe, Guadalajara.

Grien, Raúl (1994). *La integración económica como alternativa inédita para América Latina*. FCE, México, D.F.

Grupo de Trabajo de CAN (2013). "Propuesta sobre la nueva visión, lineamientos estratégicos y priorización de los ámbitos de acción de la Comunidad Andina". Comunidad Andina de Naciones, Lima. Consultado en marzo de 2015 en http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/dand/dv/reingenieria_can_/reingenieria_can_es.pdf

Guerra-Borges, Alfredo (1995). "Hacia una teoría de la integración regional en un contexto de globalización-regionalización", en Guerra-Borges, Alfredo, Eduardo Saxe y Willy Soto. *Hacia una teoría de la integración regional*. Editorial Fundación UNA, Costa Rica.

Guerra-Borges, Alfredo (1997). *La integración de América Latina y el Caribe*. UNAM, Instituto de Investigaciones Económicas, México, D. F.

Guerra-Borges, Alfredo (2002). *Globalización e integración latinoamericana*. Siglo XXI, IIEc-UNAM, Universidad Rafael Landívar, México, D.F.

Guerra-Borges, Alfredo (2008). "Regionalismo y multilateralismo, dinámicas distintas, perspectivas disímiles", en Paéz, Rodrigo y Mario Vázquez (coord.). *Integración Latinoamericana: raíces y perspectivas*. CIALC-UNAM, Ediciones Eón, México, D.F.

Gudynas, Eduardo (2009). *Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo*. Consultado en febrero de 2013 en: <http://www.extractivismo.com/documentos/capitulos/GudynasExtractivismoSociedadDesarrollo09.pdf>

Guillén, Arturo (2007). *Mito y realidad de la globalización neoliberal*. UAM Iztapalapa, Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

Gunder Frank, Andre (1967). "El desarrollo del subdesarrollo", en *Pensamiento Crítico*, núm. 7, agosto, La Habana. Consultado en marzo de 2014 en: <http://www.filosofia.org/rev/pch/1967/n07p159.htm>

Gutiérrez, Alejandro (1999). "La Comunidad Andina de Naciones: El difícil camino de la integración", en Briseño, José (compilador). *Escenarios de la integración regional en las Américas*. Universidad de los Andes, Venezuela.

Gutiérrez, Alejandro (2012), "América Latina: Evolución en el pensamiento y en las estrategias de integración", en Briceño, Jose y otros (eds.). *Integración latinoamericana y caribeña*, FCE, España.

Harvey, David (2004). "El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión". *Socialist Register*. Consultado en octubre de 2011 en: <http://biblioteca.virtual.clacso.org.ar/ar/libros/social/Harvey.pdf>

Henderson, W.O. (1959). "Introduction", in *The Zollverein*, Frank Cass & Company LTD., London.

Herrera, Felipe (1965). "Perspectivas de la integración de América Latina", en *La integración latinoamericana, situación y perspectivas*. INTAL, Buenos Aires. Consultado en enero de 2015 en: http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/Publicaciones_INTAL/documentos/e_INTALPU B_1.6_1965.pdf

Herreros, Sebastián (2011). "El Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica: una perspectiva latinoamericana", *International Centre for Trade and Sustainable Development*, Genova. Consultado en marzo 2015 en <http://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/el-acuerdo-estrat%C3%A9gico-transpac%C3%ADfico-de-asociaci%C3%B3n-econ%C3%B3mica-una>

Hettne, Björn, András Inotai and Osvaldo Sunkel (eds.) (1999). *Globalism and the New Regionalism*. Macmillan Press, London.

Hettne, Björn (1999). "Globalization and the New Regionalism" in Hettne, Björn; Andrés Inotai and Oswaldo Sunkel (eds.), *Globalism and the New Regionalism*, Macmillan Press, London.

Hirst, Mónica (1992). "El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración", en *Revista de la CEPAL*, núm. 46, abril, Santiago de Chile.

Hobsbawn, Erick (2010). *Historia del Siglo XX*. Edit. Crítica, Madrid.

Hurrell, Andrew (1995). "Regionalism in theoretical perspective", in Fawcett, Louise y Andrew Hurrell (eds.). *Regionalism in World Politics*, Oxford University Press, Great Britain.

Jaramillo, Grace (2012). "El doble movimiento sudamericano: Construcción regional y gobernanza global", en Altmann, Josette (edit.), *América Latina: caminos de la integración regional*. FLACSO, San José, Costa Rica.

Junta del Acuerdo de Cartagena (1970). *Acuerdo de Cartagena: texto oficial*, Lima.

Katz, Claudio (2006). *El rediseño de América Latina. ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Ediciones Luxemburg, Buenos Aires.

Katz, Claudio (2008). *Las disyuntivas de la izquierda en América Latina*. Ediciones Luxemburg, Buenos Aires.

Keohane, Robert (1993). "Institutional theory and the Realist challenge after the cold war", in Baldwin, David (ed.) *Neorealism and Neoliberalism. The contemporary debate*. Columbia University Press, New York.

Klare, Michael (2002). *Resource Wars. The new landscape of global conflict*. Owl Books, New York.

Krugman, Paul (1999). "Regionalism versus multilateralism: Analytical Notes", en Bhagwati, Jagdish, Pravin Krishna and Arvind Panagariya (eds.). *Trading Blocs: Alternative Approaches to Analyzing Preferential Trade Agreements*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.

Kuhn, Thomas (1986). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

List, Friederich (1959) *Sistema Nacional de Economía Política*, Aguilar, Madrid.

López, Adolfo (2009). "Los primeros cuarenta años de integración andina". *Revista de la Integración*. Secretaría General de la Comunidad Andina, núm. 4, junio, Perú. Consultado en agosto de 2012 en: http://www.comunidadandina.org/public/revista_integracion_4.pdf

Macdonald, Laura y Arne Ruckert (2009). "Post-Neoliberalism in the Americas: An Introduction", in Macdonald, Laura y Arne Ruckert. *Post-Neoliberalism in the Americas*. Palgrave Macmillan, Great Britain.

Mansfield, Edward and Helen Milner (eds.) (1997). *The political economy of regionalism*. Columbia University Press, New York.

Marañón, Boris (2014). “Crisis global y descolonialidad del poder: La emergencia de una racionalidad liberadora y solidaria”, en Marañón Boris (coord.). *Buen vivir y descolonialidad. Crítica al desarrollo y la racionalidad instrumentales*, IIEc-UNAM, México, D.F.

Mateo, Juan y Eduardo Sánchez (2013). “Economía política de Venezuela: entre la reforma y el socialismo del siglo XXI”, en Buendía, Luis, et. al. *¿Alternativas al Neoliberalismo en América Latina? Las políticas económicas en Venezuela, Brasil, Uruguay, Bolivia y Ecuador*. FCE, Madrid.

Molero, Ricardo y José Paz (2013). “Entre la recuperación de la soberanía la reproducción de los modelos productivo y distributivo. Las políticas del MAS en Bolivia, 2006-2011”, en Buendía, Luis, et. al. *¿Alternativas al Neoliberalismo en América Latina? Las políticas económicas en Venezuela, Brasil, Uruguay, Bolivia y Ecuador*. FCE, Madrid.

Munck, Ronaldo (2007). *Globalization and Contestation. The new great counter-movement*. Routledge Editor, University of New Castle, London.

Nerey, Boris (2012). “Socialismo, integración regional y nuevos modelos productivos para América Latina”, en Saxe-Fernández, John (editor). *Crisis e imperialismo*. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM, México, D.F.

Odén, Bertil (1999). “New Regionalism in Southern Africa: Part of or Alternative to the Globalization of The World Economy”, in Hettne, Björn, Andrés Inotai and Osvaldo Sunkel (eds.). *Globalism and the New Regionalism*. Macmillan Press, London.

Otto, Carlos (2005). “La Comunidad Andina de Naciones en el 2004”, en *Anuario de Integración Latinoamericana y Caribeña 2004*. Instituto de Estudios Economicos e Internacionais, Brasil. Consultado en agosto de 2012 en: http://www.ieei-unesp.com.br/portal/?page_id=1259.

Otto, Carlos (2006). “La Comunidad Andina de Naciones en el 2005: al borde de la ruptura”, en *Anuario de Integración Latinoamericana y Caribeña 2005*. Instituto de Estudios Economicos e Internacionais, Brasil. Consultado en agosto de 2012 en: http://www.ieei-unesp.com.br/portal/?page_id=1259.

Otto, Carlos. (2010), “La Comunidad Andina en 2006 y 2007: confrontación, ruptura e incertidumbre”. *Anuario de la integración latinoamericana y caribeña. Edición especial 2006-2007*. Universidad de Guadalajara, México. Consultado en agosto de 2012 en: <http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2011/10/Anuario-2010-Sobre-periodo-2006-20071.pdf>

Otto, Carlos (2011). "La Comunidad Andina en 2008: problemas y desafíos", en Preciado, Jaime (coord.). *Anuario de Integración latinoamericana y caribeña 2008*. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Red de Integración sobre América Latina y el Caribe, Guadalajara.

Pérez, Ana Rosa (2000). *Kuhn y el cambio científico*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

Petras, James y Henry Veltmeyer (2012). "Repensar la teoría imperialista y el imperialismo norteamericano en Latinoamérica", en Saxe-Fernández, John. *Crisis e imperialismo*. UNAM-CIICH, México, D.F.

Porta, Fernando, Patricia Gutti y Ramiro Bertoni (2012) *Integración Económica*. Universidad Nacional de Quilmes, Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, Buenos Aires.

Polanyi, Karl (2004). *La gran transformación*. Juan Pablos, México, D.F.

Prebisch, Raúl, José Antonio Mayorbe, Felipe Herrera y Carlos Sanz de Santamaría (1965). "Perspectivas para la creación de mercado común latinoamericano", en *La integración latinoamericana, situación y perspectivas*. INTAL, Buenos Aires. Consultado en enero de 2015 en: http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/Publicaciones_INTAL/documentos/e_INTALPU_B_1.6_1965.pdf

Prebisch, Raúl (1982). "El Mercado Común Latinoamericano", en Gurrieri, Adolfo (selección). *La obra de Prebisch en la CEPAL*, FCE, México, D.F.

Puyana, Alicia (1983). *Integración Económica entre socios desiguales. El Grupo Andino*. Editorial Nueva Imagen, México. D.F.

Regueiro, Lourdes (2011). "América Latina: reestructuración de los procesos y espacios de integración", en Pérez, José y Carlos Tablada (compiladores). *América Latina: de la integración del capital a la integración de los pueblos*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

Rendón, Jaime (2013). "Ecuador: el giro a la izquierda o las búsquedas incesantes por la democracia", en Buendía, Luis, et. al. *¿Alternativas al Neoliberalismo en América Latina? Las políticas económicas en Venezuela, Brasil, Uruguay, Bolivia y Ecuador*. FCE, Madrid.

Retana, Jorge (2013). "Acuerdo estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP) y su impacto en México", *Economía Informa*, núm. 380, mayo-junio, México, D.F. Consultado en marzo de 2015 en <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/380/04yarto.pdf>

Rivera, José (2012). “50 años de integración en América Latina y el Caribe: Evolución y perspectivas. *Mundo Nuevo. Revista de Estudios Latinoamericanos*. Universidad Simón Bolívar, Año 2, no. 4, julio-diciembre, Caracas.

Rojas, Francisco, Josette Altmann y Tatiana Beirute (2012). “Integración política: un camino hacia la integración latinoamericana”, en Altmann, Josette. (edit.), *América Latina: caminos de la integración regional*, FLACSO, San José, Costa Rica.

Romano, Silvina (2009). *Integración, desarrollo y dependencia: la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en el contexto de las relaciones con Estados Unidos (1960-1970)*. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Rosas, Ma. Cristina (1997). *Crisis del multilateralismo clásico: política comercial externa estadounidense y zonas de libre comercio*. Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Políticas, UNAM, México, D.F.

Salgado, Germánico (1979). “El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad”. *Revista de la CEPAL*, núm. 7, abril, Santiago de Chile. Consultado en septiembre de 2014 en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/11086/007087133.pdf?sequence=1>

Salgado, Germánico (1999). “Grupo Andino: entre dos concepciones de de la integración económica”, en: Guerra-Borges, Alfredo y Salvador Rodríguez (comp.) *El desarrollo de América Latina y los procesos de integración subregional*. IIEC-UNAM, México

Salgado, Germánico (2009). “El Grupo Andino: entre dos concepciones de la integración económica”. *Revista de la Integración*. Secretaría General de la Comunidad Andina, núm. 4, junio, El Perú. Consultado en agosto de 2012 en: http://www.comunidadandina.org/public/revista_integracion_4.pdf

Sanahuja, José (2010). “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”, en Cienfuegos, Manuel y José Sanahuja. *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Fundación CIDOB, Barcelona.

Sanahuja, José (2011). “Multilateralismo y regionalismo en clave sudamericana”, en *Pensamiento Propio*. CRIES, Universidad de Guadalajara y Universidad Iberoamericana, núm. 33, año 16, enero-junio, México.

Soria, Victor (1999). “La política económica y la explosión de la pobreza en América Latina”, en Salama, Pierre. *Riqueza y pobreza en América Latina*. FCE y Universidad de Guadalajara, México.

Saxe-Fernández, John (1999). “Globalización e imperialismo”, en Saxe-Fernández, John (coord.). *Globalización: crítica a un paradigma*. UNAM-IIEc, Plaza y Janés, México, D.F.

Saxe-Fernández, John y Omar Rodríguez (2001). “Globalización e imperialismo: la transferencia de excedentes de América Latina”, en Saxe-Fernández, John y James Petras. *Globalización, imperialismo y clase social*. Edit. Lumen Humanitas, Argentina.

Saxe-Fernández, John y Juan Fal (2012). “La especificidad de la etapa actual del capitalismo: los límites materiales del crecimiento económico y sus consecuencias geopolíticas”, en En Saxe-Fernández, John. *Crisis e imperialismo*. UNAM-CIICH, México, D.F.

Secretaría General de la Comunidad Andina (2004). *35 años de integración económica y comercial. Un balance para los países andinos*. Comunidad Andina, Lima. Consultado en octubre de 2012 en: <http://www.comunidadandina.org/documentos/docSG/SGdt247.pdf>

Secretaría General (2011). *Comercio Exterior en la Comunidad Andina 2010*. Comunidad Andina, Lima, consultado en julio de 2013 en: http://www.comunidadandina.org/Upload/201251717047comercio_exterior2010.pdf

Secretaría General (2013). *Compendio de series estadísticas 2013*. Comunidad Andina, Lima. Consultado en julio del 2013 en <http://estadisticas.comunidadandina.org/eportal/contenidos/compendio.htm>

Secretaría General de la Comunidad Andina (2013). *Informe de Gestión mayo 2010-febrero 2013*. Comunidad Andina, Lima. Consultado en abril 2015: <http://www.comunidadandina.org/Upload/201321812484informe2013.pdf>

Seone, Alfredo (2002) “La Comunidad Andina de Naciones en 2001”, en *La nueva integración económica de América Latina y el Caribe. Balance y perspectivas en el cambio de siglo*. Instituto de Estudios Economicos e Internacionais, Brasil. Consultado en agosto de 2012 en: http://www.ieei-unesp.com.br/portal/?page_id=1259

Sistema Económico Latinoamericano (2012). “Comunidad Andina”, en Guerra-Borges, Alfredo (coord.). *Panorama actual de la integración latinoamericana y caribeña*. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, D.F.

Slipak, Ariel (2014). “América Latina y China: ¿cooperación Sur-Sur o “Consenso de Beijing””. *Nueva Sociedad*, núm. 250, marzo-abril, Buenos Aires. Consultado en marzo de 2015 en: www.nuso.org/upload/articulos/4019_1.pdf

Sunkel, Osvaldo (1998). “Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida?”. *Revista de la CEPAL*, número extraordinario, octubre, Santiago de Chile.

Taylor, Marcus (2009). "The contradictions and transformations of Neoliberalism in Latin America: from structural adjustment to "Empowering the Poor"", in Macdonald, Laura and Arne Ruckert (edits.). *Post-Neoliberalism in the Americas*. Palgrave Macmillan, London.

Tavares, María da Conceição y Gerson Gomes (1998). "La CEPAL y la integración económica en América Latina". *Revista de la CEPAL*. Número extraordinario, octubre, Santiago de Chile.

Ugarteche, Oscar (1992). "Alberto Fujimori, entre el Ying y el Yang". *Nueva Sociedad*, núm. 118, marzo-abril, Buenos Aires. Consultado en agosto de 2015 en: http://nuso.org/media/articles/downloads/2101_1.pdf

Vázquez, Gabriela (2012). *El viraje neoliberal de la política social y la búsqueda de alternativas en América Latina*. Universidad Autónoma de la Ciudad de México, D.F.

Ventura-Dias, Viviane (2001). "Notas sobre acceso aos mercados e a formação de un área de livre comercio com os Estados Unidos". *CEPAL*, diciembre, Santiago de Chile.

Vilas, Carlos (1996). "América Latina y el "Nuevo Orden Mundial"", en González Casanova, Pablo y John Saxe-Fernández. (coord.). *El mundo actual: situación y alternativas*. CIICH-UNAM, S. XXI, México.

Wallerstein, Emmanuel (2004). *Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos. Un análisis de los sistemas-mundo*. Akal, Madrid.

Wallerstein, Immanuel (2007). *Crítica al sistema mundo capitalista*. Era, México, D.F.

Wallerstein, Immanuel (2005). *La decadencia del poder estadounidense*. Editores Independientes, ERA, México, D.F.

Wallerstein, Immanuel (2005a). *La crisis estructural del capitalismo*. Centro de Estudios, información y documentación "Immanuel Wallerstein", Edit. Contrahistorias, México, D.F.

Wiatt-Walter (1995). "Regionalism and world economic order", in Fawcett, Louise and Andrew Hurrell (edits.). *Regionalism in World Politics*, Oxford University Press, Great Britain.