

Informe *Integrar*

Instituto de Integración Latinoamericana
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Nacional de La Plata
IIL-FCJS-UNLP
Calle 10 Nº 1074 – (1900) La Plata – República Argentina
Tel/Fax: 54-0221-421-3202
E-mail integra@netverk.com.ar
www.iil.org.ar

Nº 47 – Febrero de 2008

Sumario

- **El nuevo regionalismo: características y diferencias**
- **Publicaciones**

● **El nuevo regionalismo: características y diferencias***

Jannete Garrido Carrasco

*Abogada***

I. Introducción

El regionalismo en América apareció con Simón Bolívar, cuando convocó en 1826 el Congreso de Panamá, cuyo objetivo era lograr un entendimiento y negociar en bloque,

* Trabajo presentado en la materia *Relaciones Económicas Internacionales*, a cargo del profesor Raúl Bernal-Meza en la Maestría de Integración Latinoamericana, IIL-FCJS-UNLP.

** La autora es egresada de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú.

¹ Existe, dentro del regionalismo latinoamericano un legado histórico complejo de intentos reiterados de acciones comunes. Bajo el símbolo del “bolivarismo” (a nivel político) y del “arielismo” (a nivel cultural), este legado mantiene una conciencia de comunidad regional que no se pierde en los períodos en que prevalecen tendencias nacionalistas.

es decir, toda la Hispanoamérica emancipada, con las naciones de otras culturas o de otros regímenes políticos.¹

Desde esta época, América se caracterizó por ser una región cuyo espíritu de cooperación e integración prevaleció, permitiendo a los Estados construir mecanismos de cooperación de la mayor trascendencia.

Los años noventa son testigo de nuevos esfuerzos de integración y cooperación en todas partes del mundo, en especial entre los países latinoamericanos, donde se implementó la liberalización unilateral con la participación activa en las negociaciones multilaterales celebradas en el marco de la OMC y los acuerdos bilaterales, multilaterales e intrarregionales.

El regionalismo ha sido escogido por los Estados como el mecanismo mediante el cual los gobiernos regionales pueden dirigir el proceso de integración económica sin perder su autonomía para delinear las políticas públicas que desean instrumentar y, por consiguiente, su capacidad para influir en los flujos de comercio e inversiones.

Partiendo de esta premisa, el regionalismo abierto, como se verá mas adelante, es la interdependencia entre los acuerdos preferenciales y la integración “de hecho” en respuesta a las señales del mercado, productos de una liberalización amplia y generalizada.

El presente trabajo tiene como objeto caracterizar y distinguir el regionalismo nuevo del viejo, el que es comúnmente denominado como el estructuralismo.

En la primera parte, se tratarán los aspectos del viejo regionalismo, su nacimiento e historia, puesto que tenía limitantes de tipo interno en cuanto a que el modelo económico que prevalecía era de economía semicerrada, carecía de estabilidad macroeconómica y lo afectaban también problemas de insuficiencias de solidez de las instituciones democráticas. En la segunda parte, será tratado el nuevo regionalismo, y, además de su historia, serán consideradas sus características y rasgos principales, así como sus diferencias. Finalmente, se expondrán las conclusiones, y la bibliografía.

II. El viejo regionalismo

En la década de los años cincuenta, nace el regionalismo económico. En 1959, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL–, dirigida en ese momento por Raúl Prebisch, incorpora el regionalismo como modelo económico de sustitución de importaciones. Así Prebisch estableció su tesis juntamente con Singer, que en la medida en que crece el ingreso, la proporción de la demanda de bienes primarios tiende a declinar, mientras que las importaciones industriales muestran un comportamiento inelástico. De esta manera, la CEPAL con Prebisch consideraba que lo mejor para América Latina en lo que respecta a la solución a sus problemas económicos era la industrialización porque con el tiempo se observaba un deterioro de los términos de intercambio.²

² Prebisch, Raúl (1959), “Commercial Policy in the Underdeveloped Countries”, en *American Economic Review*, No. 49.

Sin embargo, debido a las características de los países de la periferia (países en desarrollo) el proceso se debía hacer mediante un cierto proteccionismo en el comercio exterior y a través de la sustitución de importaciones, en la cual el Estado debía alentar y proteger las nuevas industrias.³ A pesar de ello, se notaba la necesidad de la intervención del capital extranjero (participación de las empresas transnacionales) bajo la dirección del Estado protector quien garantizaría además el desarrollo de la economía nacional.

Lo que pretendía Prebisch era que los países latinoamericanos dejaran de ser sólo productores de materias primas, y por tanto, pasaran a una etapa en la cual se ampliaran los mercados nacionales. Surge de esta manera el concepto de regionalismo cerrado.

Fue bajo esta concepción que apareció en 1960 la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio –ALALC–. Con su modelo de industrialización por sustitución de importaciones logró que la industrialización avanzara y que los países miembros tuvieran tasas de crecimiento positivas. Sin embargo, también generó serios inconvenientes en la balanza de pagos por el aumento considerable de las importaciones, especialmente en las de bienes de capital; además se percibía el atraso tecnológico en América Latina en relación a sus metrópolis (Estados Unidos y Europa), lo que motivó a la CEPAL recomendar que se profundizaran los procesos de industrialización, orientándolos hacia los bienes intermedios y de capital; y darle mucha mayor participación a los capitales extranjeros de las empresas transnacionales, siempre bajo la regulación del Estado.

Ya a fines de los años sesenta, los problemas macroeconómicos del modelo de industrialización por sustitución de importaciones se comenzaron a hacer cada vez más evidentes en los países miembros de la ALALC, y fueron incrementados debido a la crisis del petróleo, el aumento de la inflación y el desempleo, que dieron origen a la gran recesión mundial, y que trajo como consecuencia el endeudamiento externo de la mayoría de los países de América Latina.

A causa de la crisis, las inestabilidades política y económica, y los conflictos geopolíticos en la región, la ALALC perdió fuerza y se formaron varios grupos regionales, entre ellos, el Grupo Andino, el Mercado Común Centroamericano y el Caribe se esforzó por integrarse. Asimismo, los objetivos de la ALALC y su propio paradigma se modificaron, motivando de esta manera su transformación en la Asociación Latinoamericana de Integración –ALADI–, en 1980.

La CEPAL ha denominado a la década de los años 80 para América Latina como la “Década Perdida”, debido a que a mediados de esa década los acuerdos preferenciales tendientes a alentar el comercio intrarregional no concitaban mayor interés entre los gobiernos y los gremios privados de la región y persistía la noción de la industrialización sustitutiva de importaciones. Sin embargo, es en esta época que se sientan las bases para el neoestructuralismo⁴, con tres ensayos de Fernando Fajnzylber⁵ que son fuente

³ Prebisch, Raúl (1964), *Una nueva política comercial para el desarrollo*, México DF, Fondo de Cultura Económica.

⁴ Véase Osorio, Jaime. “El neoestructuralismo y el subdesarrollo: una visión crítica”, *Nueva Sociedad*, No. 183, México, 2001, pp. 134-150.

⁵ Formuladas especialmente en “La industrialización trunca de América Latina”, *Nueva Imagen*, México, 1983; e *Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío”: comparación de patrones contemporáneos de industrialización*; Santiago, CEPAL, 1990.

de inspiración para el relanzamiento del pensamiento de la CEPAL. En ellos se examinaban con rigor y sin prejuicios las limitaciones de la industrialización latinoamericana a la luz de las experiencias tanto de los países avanzados como de otras economías en desarrollo. La conclusión estratégica principal de estos estudios era que América Latina se debía embarcar en una “nueva industrialización” sustentada en el progreso técnico y la competitividad, capaz de colocar sus productos en mercados internacionales, y que debía contribuir a generar una distribución más equitativa del ingreso y de las oportunidades.

El último trabajo, del cual Fajnzylber es coordinador, denominado “Transformación equitativa con equidad”,⁶ muestra que los países latinoamericanos se dividían en tres grupos: los que habían crecido rápidamente pero tenían un ingreso concentrado, los que tenían un ingreso relativamente bien distribuido pero crecían poco, y los que tenían un ingreso concentrado y no crecían.

De esta manera, la CEPAL, a raíz de este trabajo, propone una serie de criterios para alcanzar el desarrollo sostenido:⁷

1. la búsqueda en la mejora en la competitividad basándose en el progreso técnico, aumentando la productividad;
2. la transformación integral del sistema socioeconómico, es decir, la transformación se daría en el sistema educativo, infraestructura, tecnología, transporte, entre otros;
3. la industrialización como eje de la transformación productiva, ya que se incorporaría y difundiría el progreso técnico;
4. se incorporó la dimensión ambiental y geográfico-espacial, que permitiese revertir las tendencias negativas sobre el medio ambiente;
5. en la competitividad y la mejora, compatibilizar el crecimiento sostenido apoyado de la equidad.

III. El nuevo regionalismo latinoamericano

Se denomina “nuevo regionalismo latinoamericano”, también identificado como “regionalismo abierto”,⁸ al conjunto de iniciativas políticas, las cuales proliferaron desde finales de los años ochenta con miras a la creación o reactivación de mecanismos de integración económica regional en diversas zonas del mundo.

“El regionalismo abierto fue la teorización de un proceso que se venía dando en la realidad de las relaciones económicas internacionales de América Latina, a partir de la liberalización gradual y progresiva de las economías, bajo la predominancia de los modelos neoliberales”.⁹

⁶ CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa* (LC/G. 1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas. En La CEPAL en sus 50 Años. Notas de un seminario conmemorativo. CEPAL, Santiago de Chile, 2000, p. 71.

⁷ Citado en Hidalgo Capitán, Luis Antonio (2000), “El cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense desde una perspectiva compleja y evolutiva (1980-1998)”, tesis doctoral.

⁸ Bernal-Meza, Raúl (2005), *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano; p. 159

⁹ Ibid.

A principios de la década de los años noventa la CEPAL realizó sus formulaciones del “regionalismo abierto” como un proceso de creciente independencia 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 transparente,¹⁰ cuya finalidad era compatibilizar la liberalización de las relaciones económicas exteriores (comerciales y financieras) de manera global con los acuerdos regionales. De esta manera, lo que la CEPAL quería provocar era elevar la competitividad internacional de América Latina por la vía de la liberalización, sin perjudicar la integración regional a través de la preferencia arancelaria.¹¹

Además, el regionalismo abierto comprendía la liberalización comercial intrarregional, la apertura comercial selectiva hacia el exterior, el fortalecimiento de la base institucional y la participación de los actores públicos y privados en la toma de decisiones,¹² además de una armonización de normas comerciales, regulación interna, normas laborales y de migración, mecanismos rápidos de consulta y resolución de conflictos, entre otros.

En América Latina, partiendo de estas iniciativas, se firman muchos instrumentos, tales como:

- el Protocolo de Trujillo en 1996,
- el Protocolo de Sucre en 1997,
- el Tratado de Asunción en 1991,
- el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1992,
- el Tratado del Grupo de los Tres en 1994,
- la Asociación de Estados del Caribe en 1994; entre otros.

El origen del nuevo regionalismo latinoamericano se encuentra, conforme a Josep Ibáñez,¹³ en la combinación de factores mundiales, que han afectado a la política económica internacional, y factores regionales que le han aportado a la integración regional de América Latina ciertas características específicas.

Es preciso revisar estos factores de combinación que aparecen en la década de los años ochenta.

Los factores mundiales o generales son la globalización económica y el fin de la guerra fría. La globalización económica y algunos de los factores que la determinan (tales como el cambio tecnológico, las políticas estatales pro mercado, las nuevas dinámicas económicas) fomentan los proyectos regionales que surgen durante los años ochenta y noventa en dos sentidos.

¹⁰ Rosenthal, Gert (1994), “El regionalismo abierto en la CEPAL”, en *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, Nº 26, julio – diciembre.

¹¹ Citado en Hidalgo Capitán, Luis Antonio (2000), “El cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense desde una perspectiva compleja y evolutiva (1980-1998)”, tesis doctoral.

¹² CEPAL, *La transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile CEPAL, 1990.

¹³ Ibáñez, Josep (1999), “El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa”, XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, dedicadas al tema “Iberoamérica ante los procesos de integración”, p. 5.

- Primero, la reducción de las dimensiones espacio-temporales en las que se desarrollan todas las actividades, y especialmente las económicas, tiene como consecuencia que los actores económicos tiendan a ampliar sus marcos geoeconómicos de actuación, es decir, sus mercados. Si los cambios tecnológicos lo posibilitan y si los Estados están dispuestos a eliminar barreras comerciales y a la inversión, la dinámica de mercado llevará a muchas empresas a ampliar sus actividades del nivel nacional a un nivel regional trasnacional o supraestatal o mundial.
- Segundo, los beneficios económicos potenciales que se encuentran al alcance de las empresas con la ampliación de la escala geográfica de los mercados llevará a los Estados a adoptar medidas de liberalización comercial, de eliminación de controles a la entrada de capital productivo y financiero, y de desregulación económica. Ya sea por convicción político-ideológica de los responsables políticos, por la presión de las empresas trasnacionales, o por presiones de otros gobiernos, muchos Estados participan en la “desregulación competitiva” y se convierten en “Estados competidores”.¹⁴

De esta manera, tal como se puede apreciar, los proyectos de integración económica regional son una de las opciones con que cuenta el Estado para potenciar su desarrollo económico, así como gestionar la actividad de los mercados a nivel regional.

Otro de los factores mundiales que el autor rescata es el fin de la guerra fría, que relajará la rigidez ideológica y diplomática que caracterizó las relaciones entre países de bloques diferentes y entre estos y países no alineados. Desde la óptica del regionalismo, esto es relevante en muchos aspectos, todos ellos relacionados entre sí, pero que podrían ser resumidos en tres puntos.

1. Se produce una ampliación de las percepciones y dimensiones de la seguridad estatal y una pérdida del peso relativo de las cuestiones militares a favor de cuestiones económicas. El nuevo regionalismo tiene un contenido fundamentalmente económico, vinculado a estas nuevas percepciones y dimensiones de la seguridad.
2. Surgen nuevos escenarios geopolíticos de competencia interestatal que tenderán a ser económicos, articulados en torno a bloques diferentes de los característicos de la guerra fría. Por otro lado, en algunos ámbitos las actividades económicas en las que se da la competencia entre empresas se establecerán en espacios “aterritoriales” (capitales financieros, tecnologías de la información y otros servicios), y los Estados no son ajenos a esta nueva realidad.
3. Destaca la ausencia de opciones ideológicas en esencia dispares en cuanto a política económica estatal. La economía de mercado es la norma de la organización político-económica de los Estados.

Dentro de los factores regionales señalados por el autor tenemos los siguientes.

1. La favorable disposición de Estados Unidos no sólo a consentir las iniciativas regionalistas, sino incluso a potenciarlas con propuestas propias para todo el continente americano. Esta disposición de Estados Unidos se debió además a los progresos y la ampliación de la integración europea. Fue así que, a partir de estos factores, en 1990, el presidente de Estados Unidos, George Bush, presentó la Iniciativa para las Américas, y convocó a la primera Cumbre de las Américas

¹⁴ Citado en Ibáñez, Josep (1999).

celebrada en Miami en 1994, en la que se gestó y concretó el proyecto de establecer un Área de Libre Comercio para las Américas antes del 2005. Con Bill Clinton, la percepción de América Latina para Estados Unidos varió para ser considerada una región que podía ofrecer oportunidades para sus empresarios.¹⁵

2. El giro neoliberal de las políticas económicas de todos los países latinoamericanos desde mediados de los años ochenta. El neoliberalismo es una ideología construida sobre el pensamiento económico monetarista que constituyó una de las más importantes herramientas políticas del centro hegemónico, destinada a tres objetivos principales: "1) eliminar el modelo 'Estado desarrollista, interventor, empresario y de bienestar', diseñado sobre las bases del pensamiento latinoamericano; 2) facilitar la adaptación sobre las economías latinoamericanas a las tendencias de la globalización/mundialización, y 3) proceder a una reasignación de recursos nacionales, destinados a la recuperación de la tasa de ganancia del capital."¹⁶ Este giro neoliberal se dio a causa del fracaso de las políticas económicas anteriores, pero además por la crisis de la deuda en la cual muchos de los países de América Latina estaban inmersos. Entre las nuevas reformas políticas que se dieron cabe citar las que se mencionan en el "Consenso de Washington",¹⁷ cuya visión era reestructurar el Estado y sus políticas:
 - disciplina fiscal: en vista que casi todos los países tienen crisis en sus balanzas de pago y alta inflación;
 - reordenar las prioridades del gasto público: evitar los subsidios;
 - reforma fiscal ;
 - liberalización de los intereses fiscales: reconociendo la importancia de acompañar la liberalización fiscal con supervisión estatal;
 - fijación de un tipo de cambio competitivo;
 - liberalización del comercio;
 - liberalización de la inversión externa directa: sin incluir la liberalización de capitales;
 - privatización: idea neoliberal que ganó aceptación, hecha con precaución trae beneficios;
 - desregulación: especialmente en cuestiones de seguridad y medio ambiente;
 - derechos de propiedad: especialmente para un sector informal con capacidad de ganar derechos de propiedad a un costo aceptable.

Características del nuevo regionalismo latinoamericano

En el nuevo regionalismo latinoamericano confluyen una serie de características que lo hacen peculiar; entre las características se mencionan las siguientes.

1. *Diversidad.* Los proyectos políticos que componen el nuevo regionalismo latinoamericano divergen sustancialmente en cuanto a objetivos, institucionalización y participación estatal.
 - Según sus objetivos: si bien se trata generalmente de proyectos de integración económica, según la agrupación regional el fin al que se aspira es muy variable, tal como lo establece el siguiente cuadro.

¹⁵ Paulo S. Wrobel, "A Free Trade Area of the Americas in 2005?", *International Affairs*, vol.74, n° 3, 1998, pp. 553-554. Citado por Ibáñez, Josep.

¹⁶ Bernal-Meza, Raúl (2005); pp. 152-153.

¹⁷ Williamson, John (2004), "A Short History of the Washington Consensus", en la Conferencia "From Washington Consensus towards a New Global Governance"; Barcelona.

Integración regional latinoamericana

	Área de libre comercio	Unión aduanera	Mercado común	Unión económica	Integración económica
ALADI	x				
TLCAN	x				
CAN (a)		x			
MCCA			x		
CARICOM			x		
MERCOSUR			x		

Fuente: elaboración propia basado en Ibáñez, Josep (1999).

(a) Aunque su objetivo es llegar a ser un mercado común

- Según el nivel y forma de institucionalización: en especial por las competencias que los Estados miembros ceden a la organización.
 - Según la participación estatal: la diversidad subregional justifica las diferencias en la composición de las agrupaciones, pero lo más destacable a este respecto es el surgimiento de dos proyectos cuyos miembros muestran una gran disparidad económica: uno de ellos es el TLCAN, del que se ha destacado habitualmente la coexistencia de Estados Unidos y México como miembros; el otro era el ALCA, en el que Estados Unidos deseaba que todos los Estados americanos participaran, a excepción de Cuba.
- 2. Multiplicidad.** Una de las características vinculadas a la participación es la condición de miembro que un mismo Estado combina en varias agrupaciones regionales. Manfred Mols¹⁸ opina que el regionalismo latinoamericano comprende múltiples asociaciones, en las que cada Estado no tiene necesariamente la misma participación, pero que no obstante permiten a todos los países una participación que va más allá de las vinculaciones individuales. Es por eso que, casi todos los Estados americanos participan por lo menos en dos acuerdos de regionalización a la vez, como por ejemplo, todos los miembros de la CAN y los miembros del MERCOSUR, son miembros también de la ALADI, para mencionar a grupos regionales de América; Chile, México y Perú participan activamente en el Foro de Cooperación Económica Asia – Pacífico (APEC).
- Vale la pena agregar que esta característica tiende a acelerar el ritmo de desmantelamiento de las barreras comerciales y a los movimientos de capitales, tanto así por ejemplo, los acuerdos bilaterales de alcance parcial, de complementación económica o de libre comercio y de intercambio preferencial que han sido firmados por la mayoría de los Estados latinoamericanos.
- 3. Liberalización amplia de mercados.** Esta premisa supone formular acuerdos con condiciones de adhesión flexibles. Existen por lo menos tres mecanismos que facilitarían la ampliación de la cobertura geográfica de los acuerdos de integración y también su armonización: primero, promover la adhesión flexible de nuevos

¹⁸ Mols, Manfred (1988) "Regionalismo en América Latina y el Sudeste Asiático: aspectos comunes y diferencias"; p. 101, en *El sistema internacional y América Latina. Nuevas formas de concertación regional en América Latina*. Luciano Tomassini (compilador); Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano. RIAL. Anuario. 1ª edición.

miembros; segundo, conciliar las normas, para lo cual se podrían aprovechar las surgidas del ámbito multilateral; y tercero, otorgar a la inversión de origen intrarregional un tratamiento equivalente al de la nacional. Asimismo, los acuerdos deben garantizar una elaboración de listas negativas en las cuales se incluyan los bienes que son parte del proceso de liberalización comercial, estableciéndose listas de excepción reducidas.

4. *Protagonismo empresarial.* El sector privado ha tenido una participación activa en el impulso y desarrollo de las iniciativas de integración. Esta implicación de las fuerzas del mercado explica el aumento no sólo de los intercambios comerciales, sino sobre todo de los flujos de inversión extranjera directa. El apoyo de la empresa a la ampliación geográfica de los marcos geográficos en los que desarrollan sus actividades ha sido especialmente destacado en agrupaciones como el MERCOSUR y la CAN.

Incluso en Norteamérica, pese al rechazo de algunos sectores industriales, los *lobbies* empresariales se han decantado mayoritariamente por la vía de la regionalización, comenzando por el Área de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos en 1988 y luego con el ingreso de México en 1994.

5. *Establecimiento de normas estables y transparentes.* Este establecimiento de tales normas garantiza que no hayan eventuales riesgos e incertidumbres respecto al acceso al mercado ampliado. Asimismo, estas normas exigen reglas nítidas sobre origen, salvaguardas y derechos compensatorios.
6. *Establecimiento de un arancel externo común* y un moderado nivel de protección frente a terceros para evitar acusaciones de comercio desleal y desincentivar el contrabando.
7. *Tratamiento nacional a la inversión extrarregional.* Lo que significa darle garantía y protección a los inversionistas, eliminando la doble tributación.

IV. Diferencias entre el viejo regionalismo y el nuevo regionalismo latinoamericano

1. El regionalismo se planteó en América Latina teniendo como base al multilateralismo. El regionalismo abierto requiere de una liberalización comercial intrarregional, de la apertura comercial racionalizada y selectiva hacia el exterior, no solo dentro de la región, sino también extrabloque, así como de una institucionalización pública fuerte, que complemente a las políticas estatales de integración. Es preciso recalcar que el regionalismo abierto latinoamericano no impulsa el multilateralismo sino que se limita a complementarlo,¹⁹ y de esta manera el regionalismo abierto prefiere no el comercio extrabloque sino el intrarregional.
2. Una de las principales diferencias entre el nuevo y el viejo regionalismo consiste en que el nuevo regionalismo dismantela el proteccionismo, que en definitiva se basa en el cambio cualitativo de las concepciones y estrategias de desarrollo tradicionales de protección, promoción de la industrialización y sustitución de importaciones²⁰.

¹⁹ Ibáñez, Joseph (1999), p. 10.

²⁰ Bernal-Meza, Raúl (2005), p. 160.

3. A diferencia del viejo regionalismo, el nuevo tiene una agenda política muy limitada, y la mayoría de los tratados expanden el intercambio comercial dentro de la agrupación mediante la reducción de las barreras internas y no erigiendo barreras externas.
4. El nuevo regionalismo tiene el impulso proveniente de las iniciativas gubernamentales, cosa que antiguamente no sucedía, puesto que el impulso necesario se basaba principalmente en la economía de mercado.
5. El regionalismo abierto promueve la liberalización de bienes y servicios, el movimiento libre de trabajo y capital y la armonización de políticas nacionales, en oposición al regionalismo cerrado prevaleciente en América Latina durante las década del sesenta y setenta.
6. El regionalismo abierto cuenta con un elemento fundamental en comparación con el antiguo regionalismo, que es la armonización normativa entre los países integrantes del bloque regional, así como las adecuaciones institucionales que facilitan la integración de los diversos mercados.
7. En general, el regionalismo abierto se diferencia del regionalismo cerrado porque es consistente con los principios del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) – Organización Mundial del Comercio (OMC) que incentivan la colaboración entre diferentes acuerdos preferenciales de comercio.²¹

V. Conclusiones

Se puede tomar como conclusión la definición de CEPAL (1994) del regionalismo abierto, como un proceso que busca “conciliar” por un lado la “interdependencia” nacida de acuerdos comerciales preferenciales y por el otro la interdependencia impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general, donde las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional y que las complementen. Asimismo, CEPAL advierte que ese regionalismo es distinto de la apertura simple del comercio y de la promoción no discriminada de las exportaciones por contener un ingrediente preferencial reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región.

²¹ El artículo XXIV del GATT no distingue entre regionalismo abierto y regionalismo cerrado. Los miembros de un acuerdo preferencial de comercio pueden profundizar la liberalización de sus economías al implementar y expandir los resultados de las rondas de negociación multilaterales. El artículo XXIV regula bajo qué condiciones un acuerdo preferencial de comercio se puede estructurar o crecer de manera que no afecte el acceso al mercado o el comercio de países que no son miembros del mismo. Por ejemplo, uno de los requerimientos importantes del artículo XXIV es que las barreras arancelarias y no arancelarias de un acuerdo preferencial de comercio no deben ser mayores que el promedio de los niveles arancelarios preexistentes de los miembros de un acuerdo preferencial de comercio. También, cualquier restricción al comercio intrarregional debe ser eliminada.

El regionalismo abierto latinoamericano no impulsa el multilateralismo, sino que se limita a complementarlo, puesto que las preferencias regionales no contribuyen a la liberalización multilateral, pero tampoco se puede afirmar que el nuevo regionalismo haya contribuido a la formación de bloques económicos proteccionistas en torno a grandes potencias económicas.

Hay que tener presente que el rango de desarrollo que ha tenido el nuevo regionalismo es aún limitada –apenas una década–, y los datos estadísticos son insuficientes para avanzar conclusiones con respecto a la evolución y a los efectos de este regionalismo.

Bibliografía

- **Agudelo**, Hugo; “Integración, regionalización y globalización”, en: *Realidad Económica*, Nº 155; Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, abril- mayo de 1998.
- **Bernal-Meza**, Raúl (2005); *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*; Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- **CEPAL** (1990); “La industrialización trunca de América Latina”, *Nueva Imagen*, México 1983, Santiago.
- **CEPAL** (1990); Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G. 1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas. En La CEPAL en sus 50 Años. Notas de un seminario conmemorativo. CEPAL, Santiago de Chile, 2000.
- **CEPAL** (1990); La transformación productiva con equidad, Santiago de Chile.
- **CEPAL** (2000); “Globalización y regionalización: Una visión desde América Latina y el Caribe”, en *Capítulos*, Nº 58; Caracas SELA, enero-abril.
- **De Melo**, Jaime y **Panagariya**, Irving (1992); “El nuevo regionalismo”, en *Finanzas y Desarrollo*; Washington, Revista del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, diciembre.
- **Hidalgo Capitán**, Luis Antonio (2000); “El cambio estructural del sistema socioeconómico costarricense desde una perspectiva compleja y evolutiva (1980-1998)”; tesis doctoral, defendida el 25/2/2000 en la Universidad de Huelva, Facultad de Ciencias Empresariales; accesible en <http://www.eumed.net/tesis/>
- **Ibáñez**, Josep (1999); “El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa”, XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, dedicadas al tema “Iberoamérica ante los procesos de integración”
- **Ikenberry**, G. John (1998); “Globalización, regionalismo y el futuro de la economía mundial”, en *Dinámica de las Relaciones Externas de América Latina y el Caribe*; Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano – SELA; Buenos Aires, Ediciones Corregidor.
- **Mols**, Manfred (1988); “Regionalismo en América Latina y el Sudeste Asiático: aspectos comunes y diferencias”, en *El sistema internacional y América Latina. Nuevas formas de concertación regional en América Latina*. Luciano Tomassini (compilador); Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano. RIAL. Anuario. 1ª edición.

- **Navarrete**, Jorge Eduardo (1992); “Otro falso dilema: regionalismo y globalización”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, N° 36-37; otoño-Invierno; Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Nueva Época. México DF.
 - **Osorio**, Jaime; “El neoestructuralismo y el subdesarrollo: una visión crítica”, *Nueva Sociedad*, N° 183, México, 2001.
 - **Prebisch**, Raúl (1959); “Commercial Policy in the Underdeveloped Countries”, en *American Economic Review*, No. 49.
 - **Prebisch**, Raúl (1964); “Una nueva política comercial para el desarrollo”, México DF. Fondo de Cultura Económica.
 - **Rosenthal**, Gert (1994); “El regionalismo abierto en la CEPAL”, en *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, N° 26, julio – diciembre.
 - **Williamson**, John (2004); “A Short History of the Washington Consensus”, en la Conferencia “From Washington Consensus towards a New Global Governance”. Barcelona.
-

● Publicaciones

MELLADO, Noemí Beatriz, coordinadora; MERCOSUR-ALCA. Articulación de las negociaciones internas y externas; La Plata, Editorial de la Universidad de La Plata (EDULP), 2007; 201 pp.

La investigación efectuada por los autores en el Instituto de Integración Latinoamericana (IIL) de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) es el punto de partida de este libro. Esa investigación se efectuó en el marco del Programa Incentivos al Docente-Investigador del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación. Las constataciones y resultados se estructuraron en tres partes.

n De la primera sección, “Encuadres metodológicos y marco general” es autora Noemí B. Mellado, y está subdividida en dos capítulos. El primero aborda las teorías desde la fase inicial de los procesos de integración, a mediados del siglo XX, hasta las posiciones más actuales que procuran explicar el contenido y los objetivos del fenómeno de la integración, encarado como una especial manifestación de las relaciones internacionales.

Ya en el inicio del proceso europeo el debate se planteó entre federalistas y funcionalistas. Los que adoptaron una visión económica, expusieron dos propuestas extremas. Una, la del liberalismo económico –surgida con la escuela clásica, continuada por los neoclásicos y representada en la actualidad por la escuela anglosajona–, se basa en el libre comercio mediante el cual se alcanzaría una distribución equitativa de beneficios entre las economías nacionales y la integración de todos los países en un único mercado mundial. La integración regional se situaría entonces en una etapa transitoria de eliminación de los escollos a los intercambios internacionales. La otra

vertiente, estructural o direccional, propugna la coordinación de planes económicos por la vía de técnicas administrativas e intervención estatal en la vida económica.

Esta última teoría se fortaleció a mediados del decenio de 1960 al centrarse en el papel del Estado en el proceso europeo. Surge la corriente del realismo, focalizada en el análisis del poder en el mundo, al que estima descentralizado entre los Estados. En una evolución posterior el realismo reconoce la existencia de otros actores como los organismos internacionales, subordinados a los Estados. Las nuevas tendencias de esta corriente dan nacimiento al neorealismo.

Entre las últimas contribuciones al campo de las teorías se encuentra el constructivismo, que encuadra su análisis en los actores y sus acciones, elementos útiles para interpretar los procesos de integración. Por cierto que también esta línea ha sido objeto de críticas para señalar sus deficiencias.

En el estado actual se comprueba que los enfoques teóricos no han explicado cabalmente la multidimensionalidad de la integración, abarcadora de aspectos jurídicos, sociales, económicos y políticos. Desde una perspectiva latinoamericana, teorizar sobre la integración requiere un análisis multidisciplinario. Se trata de una cuestión estrechamente ligada no sólo a teoría de la integración, sino a la que se debe relacionar con las teorías de las relaciones internacionales, del desarrollo y de la política.

Finalizado este análisis esencialmente ubicado en un plano científico, el puente con la faz fáctica de la integración latinoamericana es encarado por la autora respecto del camino recorrido desde ALALC hasta el MERCOSUR. En tal sentido se exponen los principios sustentados por Raúl Prebisch en la CEPAL. Desde esta visión pionera que desencadena en la década de 1960 los procesos de integración latinoamericana, se revisan las características de ALALC, su sucesora ALADI, la integración en América Central y en el Caribe. Por cierto, los cambios del escenario mundial dan lugar a cambios en los esquemas existentes para someterse a las nuevas reglas impuestas por la globalización y el neoliberalismo. En este período, y circunscripto al sur del continente, se considera el acercamiento de Argentina y Brasil, países a los que se suman Paraguay y Uruguay para constituir en 1991 el MERCOSUR.

Conforme a las nuevas tendencias mundiales, los países ponen en práctica políticas de desregulación y apertura, y su correlato incide en una nueva concepción del fenómeno integrativo. Es así que CEPAL elabora el concepto de regionalismo abierto (1994), en el que se conjugan la asimilación de los nuevos parámetros vigentes en la economía internacional.

Este capítulo se cierra con dos cuadros. Uno sintetiza las teorías del relacionamiento hemisférico, es decir la vinculación de los países en desarrollo con Estados Unidos en la negociación del ALCA, conforme a distintas categorías: liberal, direccional, neoliberalismo, estructuralismo y regionalismo abierto. El otro es una matriz teórica del ALCA que incorpora criterios tales como sistema (global), orden (hegemónico), relaciones (dominación), objetivo (político-estratégicos), instrumento (tratados de libre comercio), raíz del subdesarrollo (político-institucional), rol de los actores públicos (activo), rol de los actores privados (activo).

El segundo capítulo describe las negociaciones del ALCA y los escenarios del MERCOSUR. Expuestas las alternativas de esas negociaciones –sintetizadas en las

reuniones ministeriales y las reuniones cumbres–, se arriba en el 2005 a considerar la última reunión cumbre. En ella, la posición del MERCOSUR y Venezuela consuman la desarticulación del proyecto ALCA y de ahí se refuerza la estrategia estadounidense de concertar acuerdos bilaterales con los países latinoamericanos.

“Los escenarios del MERCOSUR”, apartado de la autoría de Rita M. Gajate, se centra en dos cuestiones medulares del proceso: profundizar –es decir perfeccionar la unión aduanera– y ampliar el esquema –cuya base está en el relacionamiento externo–.

La ampliación remite a la calidad de asociado, estatus del que gozan Bolivia y Chile (1996), y al que acceden con posterioridad Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (2004), hasta que este último país solicita su incorporación como miembro pleno (2005). El proyecto de constituir un área que abarque todo el sur de América tiene su origen en la iniciativa de Brasil (1993) hasta alcanzar su concreción en 2005, cuando se conforma la Comunidad Sudamericana de Naciones, sobre la base de la convergencia CAN-MERCOSUR, a los que se unen Chile, Guyana y Surinam.

Tanto profundizar como ampliar el MERCOSUR son dos líneas de acción futura del esquema. Su ejecución no resultará sencilla en vista de las dificultades de diversa índole a vencer para su puesta en práctica.

n En la segunda parte del volumen Ricardo S. Piana expone la posición del MERCOSUR en las negociaciones del ALCA. El autor inicia su análisis con un aspecto insoslayable. Las evidentes asimetrías entre las partes involucradas, que dan sustento a situaciones difíciles de superar debido a la hegemonía ejercida por Estados Unidos, no sólo por su posición relevante en el continente, sino también por ser potencia en el orden mundial.

De la revisión desde un punto de vista teórico del sentido y alcance de la hegemonía, Piana prosigue con las técnicas de negociación, sin limitarse a la dimensión comercial ya que aborda también las incumbencias políticas. Son estas las que ofrecen la comprensión más certera sobre la conveniencia o inconveniencia de adherir al ALCA. Las estrategias del MERCOSUR y de Estados Unidos van aclarando aspectos de las negociaciones que condujeron al desmantelamiento del proyecto en 2005, así como al nuevo enfoque adoptado por Estados Unidos de concertar acuerdos bilaterales, convirtiéndose en un centro que sucesivamente atrae países del continente a un régimen comercial caracterizado por la desigualdad de los socios.

A continuación Rita M. Gajate examina los mecanismos de solución de controversias del MERCOSUR y el ALCA. En el primer caso parte del sistema establecido en el Tratado de Asunción, pasando por los Protocolos de Brasilia y el de Ouro Preto, hasta llegar al Protocolo de Olivos. Reseñado el sistema mercosureño, es el turno del tercer borrador del ALCA en cuanto al sistema de superación de los diferendos. De ahí deriva la comparación de ambos sistemas respecto del ámbito de aplicación, los procesos, el órgano competente, el carácter de la decisión del órgano, la revisión de tales decisiones y la posibilidad de participación de los particulares.

Visto los diferentes objetivos de uno y otro esquema, la autora indica la inconveniencia de admitir la opción de foro a favor de la OMC –en el MERCOSUR y en el ALCA–, en el MERCOSUR por estimarlo un factor que debilita un aspecto de su institucionalidad a la vez que perjudica la seguridad jurídica que es dable esperar en el esquema. Por ello se

pronuncia a favor de contar con una norma como la consagrada en la CAN que impide a sus miembros recurrir para solucionar sus controversias a cualquier otro foro que no sea el Tribunal de Justicia instituido en su normativa.

n La tercera parte se centra en el papel de la sociedad civil en el proceso de integración. Carmen R. Schaposnik toma en cuenta lo que se ha dado en considerar el déficit democrático de estos procesos debido a la preponderancia de los actores gubernamentales en detrimento de la sociedad civil, falta atribuible a casi todos los procesos latinoamericanos.

En el MERCOSUR la sociedad civil logra su lugar en la institucionalidad del MERCOSUR en 1994 al suscribirse el Protocolo de Ouro Preto, instrumento que crea el Foro Consultivo Económico y Social –FCES–. A él se incorporan asociaciones sindicales y empresariales y el denominado “sector diverso”, compuesto por organizaciones muy heterogéneas.

Por su parte, en el ALCA el primero en articularse en las negociaciones fue el sector empresarial, mediante el Foro Empresarial de las Américas (FEA). Este Foro requirió intervenir en las negociaciones y las decisiones y ser admitido como observador en las reuniones ministeriales y los grupos de trabajo. El FEA fue incorporado al organigrama del ALCA en función consultiva y no vinculante. En cuanto a los sindicatos, la dificultad de su organización en el ámbito regional se debió a la resistencia de los gobiernos de admitirlos como actores transnacionales. Solo en 1997, los sindicatos junto con redes de organizaciones no gubernamentales (ONG) de medio ambiente y de derechos humanos fijaron las bases para la Alianza Social Continental (ASC), constituida en foro de organizaciones y movimientos sociales de intercambio de información y de definición de estrategias vinculadas a las políticas de integración y desarrollo de alcance hemisférico.

Apoyada en investigaciones anteriores de la autora, relativas a los actores empresariales y sindicales argentinos frente al MERCOSUR, en las que se incluyó a las cooperativas, Schaposnik focaliza su contribución en esas asociaciones y sigue su trayectoria en el ámbito mercosureño para señalar su posición frente a las negociaciones del ALCA. De ello surge como dato contundente que 67 por ciento de ellas se pronunció contra la incorporación de Argentina en el ALCA y a favor de la profundización del esquema subregional. No obstante, señala que las cooperativas no tienen una posición unificada sobre el ALCA y que sería deseable que tuvieran un conocimiento más profundo sobre la naturaleza del acuerdo hemisférico para fundamentar solidamente los problemas que plantea ser parte de él.

A modo de conclusión el volumen se cierra con reflexiones acerca del fracaso de la concertación del ALCA –proyecto esencialmente comercialista– en su visión original de proyección continental. De ahí la otra avanzada de Estados Unidos para suscribir acuerdos bilaterales con distintos países o grupos de países. Cabe considerar que en la IV Reunión Cumbre (2005), la iniciativa del proyecto ALCA tal como la proponía Estados Unidos fue aceptada por 29 de los 34 países negociadores. Fue rechazada por el MERCOSUR y Venezuela. Esto puede dar pie a estimar que el bloque subregional dio prioridad a consolidar su propia integración. Las dificultades y falencias que lo traban no permiten advertir resultados positivos, puesto que están pendientes asegurar el bienestar de la población e implementar la redistribución del ingreso, para superar la exclusión, la marginación y la polarización social.

En la presentación del libro se advierte que la investigación en la que se basa concluyó en diciembre de 2005. Se reconoce que el dinamismo propio del proceso del MERCOSUR puede requerir una revisión de los aspectos considerados. De todos modos, como cualquier trabajo de estas características su objetivo apunta a crear la inquietud de repensar el desarrollo del proceso y de incentivar su estudio desde nuevas perspectivas. ■ A-G

<p>Autoridades del IIL–UNLP</p> <p><u>Directora</u> Noemí Mellado</p> <p><u>Secretario de la Maestría</u> Marcelo Halperin</p> <p><u>Secretario</u> Juan Ignacio Miranda</p>	<p>Informe Integrar</p> <p><u>Directora Editora</u> Noemí Mellado</p> <p><u>Directora Asistente y Coordinadora Académica</u> Clara Amzel–Ginzburg</p>
---	--

Esta publicación es propiedad del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata. Registro de la Propiedad Intelectual N° 960.725.
 Hecho el depósito que marca la Ley 11723. Impreso en Argentina.
 Las notas publicadas en **Informe Integrar**, que expresan exclusivamente la opinión de sus autores, se pueden reproducir con indicación de la fuente.