

PROYECTOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA DURANTE EL SIGLO XX: LA EXPECTATIVA DEL MERCOSUR COMENZANDO EL SIGLO XXI

César Augusto Bermúdez Torres*

RESUMEN

Desde el siglo XIX, con la formación de los Estados Nacionales en Latinoamérica, se han promovido proyectos integracionistas aún no concluidos. Actualmente se resalta la necesidad de la integración entre países en distintos aspectos: económico, político, militar, diplomático.

El primer propósito del texto es analizar históricamente los proyectos de integración en América Latina y dar una mirada al concepto de "panamericanismo", que surgió en 1890 tras la Conferencia Internacional Americana, examinando el "panamericanismo" como concepto y como política que estuvo estrechamente ligada al surgimiento de Estados Unidos como potencia mundial, y el "panamericanismo", desde la posición latinoamericana, entendido como el esfuerzo por parte del gobierno norteamericano por controlar política y militarmente a las distintas naciones del continente para favorecer en última instancia su expansión económica (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2002).

El propósito final es destacar los intentos de integración en el siglo XX, especialmente desde los proyectos aparecidos en la década del sesenta hasta la formación del Mercado Común del Sur (Mercosur) y entrada en plena vigencia en 1994; asimismo, observar las dificultades que ha tenido históricamente la comunidad regional y analizar la experiencia del Mercosur como el más serio proceso de integración latinoamericano –vigente en los comienzos del siglo XXI– en el ámbito económico e, incluso, político.

Palabras clave: latinoamérica, panamericanismo, integración, Mercosur, siglo XX.

LATINAMERICAN INTEGRATION PROJECTS DURING THE XXTH CENTURY: EXPECTATIONS ON MERCOSUR AT THE ONSET OF THE XXI CENTURY

ABSTRACT

Since the XIX century, the conformation of national states in Latin America has promoted unfinished integrationist projects. Nowadays, the need for integration among countries is highlighted at the economic, political, military and diplomatic levels. The purpose of this paper is to historically analyze Latin American integration projects, discussing Pan Americanism, first as the political guideline issued by the 1890 American International Conference, which grew closely related to the emergence of the United States as a world power. Second, understanding Pan Americanism as an effort put forward by the North American government to control politics and military operations throughout the continent to eventually promote its economic expansion (Bobbio, Matteucci and Pasquino, 2002).

Finally, this paper addresses integration attempts during the XXth century, especially from the 60's up to 1994 when Mercosur – The Southern Common Market – was established. It points out the difficulties faced by the regional community, considering Mercosur as the current, most relevant Latin American integration process in both the political and economic levels.

Key words: Latin America, panamericanism, integration, mercosur, twentieth century.

* Historiador de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia. Joven investigador de los grupos *Comunicación, Periodismo y Sociedad* (Facultad de Comunicaciones) e *Historia Contemporánea* (Facultad de Ciencias Sociales y Humanas), ambos grupos de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

Correo electrónico: cesaberl@gmail.com

PROYECTOS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA DURANTE EL SIGLO XX: LA EXPECTATIVA DEL MERCOSUR COMENZANDO EL SIGLO XXI

I. INTRODUCCIÓN

Entre los grandes anhelos y sueños de América Latina a través de su historia ha estado el de la integración vista desde distintos ámbitos, pero especialmente desde el político y el económico. Al poco tiempo de que se alcanzara la independencia de las naciones latinoamericanas (primera mitad del siglo XIX), puede considerarse como el primer ejemplo de integración la llamada, posteriormente, Gran Colombia (1819), integrada por Colombia, Ecuador y Venezuela¹. Seguidamente, fue un ambicioso proyecto el que propuso el libertador Simón Bolívar en el Congreso “Anfictiónico” de Panamá (1826) para crear la federación de las nuevas repúblicas; sin embargo, éste no tuvo un feliz término. En 1847 se realizó la Asamblea conocida como el Primer Congreso de Lima, al cabo de la cual se firmó un Tratado de Confederación. Después, en 1864 se reunió el Segundo Congreso de Lima, en el que firmaron los Tratados de Conservación de la Paz y el de Unión y Alianza. No obstante, no fueron operantes (Calle, 1995). Ninguno de estos tuvo la connotación que se esperaba.

Durante todo el siglo XIX en varias reuniones se intentó crear una unión de naciones del continente, aunque finalmente la defensa solidaria de la independencia cultural y hegemónica de los estados latinos de América no prosperó.

El propósito del presente artículo es exponer las razones por las cuales el “panamericanismo” impuesto por los Estados Unidos se convirtió en el principal obstáculo para la consolidación de un verdadero proyecto de integración latinoamericano durante la primera mitad del siglo XX. Finalmente, después de realizar un recorrido por distintos intentos de integración durante la segunda mitad del siglo XX (observando las dificultades que ha tenido históricamente la comunidad regional), se pretende analizar la experiencia del Mercosur como el más serio proyecto de integración latinoamericano vigente en los comienzos del siglo XXI, en el ámbito económico e, incluso, político.

2. LA INTEGRACIÓN A LA LUZ DEL CONCEPTO “PANAMERICANISMO”: DESDE 1890 HASTA LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX

Los proyectos de integración regional o regionalismos en América Latina durante todo el siglo XX se fundamentaron principalmente en motivos políticos y económicos. En distintos momentos se pretendió consolidar una integración que permitiera desafiar las influencias del entorno internacional, así como los factores económicos y políticos internos de cada uno de los países latinoamericanos.

¹ La Gran Colombia, proyecto que se desintegró en 1830.

Desde el periodo de la Independencia, dos conceptos han enmarcado en especial la lucha por la integración y estuvieron con plena vigencia durante el comienzo del siglo pasado: “Panamericanismo”, que deriva de *Pan America*, terminó forjado en Estados Unidos en 1889²; y “Latinoamericanismo”, de América Latina o “Latinoamérica”, vocable que remonta a 1836, en Francia (Ardao, 1986). Estos conceptos han representado los dos proyectos utópicos de integración de mayor fuerza en el continente americano.

En 1889 con la Conferencia Internacional Americana, realizada en Washington, se empezó a utilizar el concepto “panamericanismo”. Por invitación del gobierno de Estados Unidos se realizó dicha conferencia, de octubre de 1889 hasta abril de 1890. Desde el mes de junio anterior se había acuñado el término *Pan America* en la prensa estadounidense para hacer alusión al encuentro, término que se difundió rápidamente en el léxico internacional (Ardao, 1986).

De manera oficial el primer uso institucional del término tuvo lugar en 1910, fue en la IV Conferencia celebrada ese año en Buenos Aires cuando se le dio el nombre de “Unión Panamericana” a la oficina instalada en Washington a raíz de esa I Conferencia. Sobre el surgimiento del concepto “panamericanismo”, el investigador Arturo Ardao comentó:

[...] la creación de la entonces llamada “Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas”, para la “pronta compilación y distribución de datos sobre el comercio”, único fruto concreto de aquella reunión, fue aprobada el 14 de abril de 1890, razón por la que esta fecha ha marcado el inicio del panamericanismo, y con tal carácter se le ha consagrado como el “Día de las Américas” (Ardao, 1986, p.158).

La terminología panamericanista se fue expandiendo relacionada con todas las manifestaciones políticas y jurídicas del enorme movimiento que desde entonces animó y dirigió Washington³.

En un primer momento este “panismo” geográfico continental si bien no tenía su fundamento en razones directamente étnicas, lingüísticas, culturales o religiosas, tampoco lo tenía en el ámbito estrictamente político (en elementos doctrinarios). Las motivaciones reales resultaron más bien de las necesidades comerciales que tenía Estados Unidos, país que se encontraba cada vez más urgido de mercados exteriores seguros para los excedentes de su joven industria en expansión (Ardao, 1986). El Secretario de Estado James G. Blaine fue quien convocó a todos los países de América a la I Conferencia, centrando el interés de la misma en la creación de un proyecto de unión aduanal, con el propósito principal de suplantar a Europa, y especialmente a Inglaterra, en el comercio con América Latina. Blaine, indiscutido impulsor del panamericanismo, es considerado

2 Vale aclarar que el “panamericanismo” no se inició con la Conferencia de Washington realizada entre 1889-1890. En ésta conferencia sí se le dio institucionalidad a la idea de formar un bloque regional en el continente americano, pero su fundamentación tuvo orígenes que se remontan a la promulgación de la Doctrina Monroe en el año 1823.

3 Vale la pena resaltar que con el advenimiento del “panamericanismo”, se introdujo la novedad de un “panismo” (entendiendo panismo como la doctrina o movimiento destinado a interpretar la unidad ideal del conjunto de naciones del hemisferio americano) de fundamentación geográfica en el ámbito continental, como lo serían también en el siglo XX el “paneuropeísmo”, “el panasiatismo” y el “panafricanismo”.

por muchos historiadores como el político estadounidense más popular y representativo de aquel momento, quien ya se venía destacando como portavoz de la doctrina del llamado “Destino manifiesto”⁴.

En esta I Conferencia aunque no se alcanzó la unión aduanera⁵, sí se logró, como se dijo antes, la institucionalización de un organismo panamericano permanente: la Unión Internacional de Repúblicas Americanas, que pasó a llamarse, años más tarde, Unión Panamericana, la cual tendría su asiento en Washington (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2002).

Entre tanto, el término “América Latina” o Latinoamérica, y su continuo concepto de “latinoamericanismo”, surgió en 1836, en París. Fue el sansimoniano francés Michel Chevalier quien recopiló en un libro sus crónicas periodísticas sobre el extenso viaje que realizara por Estados Unidos, desde fines de 1833 hasta fines de 1835. En la introducción de su libro, Chevalier decía: “Las dos ramas, latina y germana, se han reproducido en el Nuevo Mundo. América del Sur es, como la Europa meridional, católica y latina. La América del Norte pertenece a una población protestante y anglosajona” (Ardao, 1986, p. 160-161).

El latinoamericanismo favorecía la integración privilegiando los aspectos históricos y culturales comunes y consideraba la unidad como un importante medio para enfrentar los peligros externos.

A mediados del siglo XIX la idea y nombre de Latinoamérica o latinoamericanismo fueron adoptados por un pequeño núcleo de intelectuales hispanoamericanos residentes en París y, con ello, se dio entrada a un nuevo concepto para el manejo de las relaciones de nuestra América con Europa, por una parte, y con Estados Unidos, por la otra. Los hispanoamericanos en contacto con Europa y observadores de los primeros grandes conflictos entre Estados Unidos y los países del sur del continente encontraron en las tradiciones de la latinidad un referente histórico de inspiración y de cohesión. La idea de latinidad, además, determinó un vínculo con la Europa Latina e igualmente resaltó la dualidad de las dos Américas.

Esta nueva dialéctica surgió debido a que, primero, era evidente el gran peligro que representaba el expansionismo estadounidense, ya conocido desde las décadas de los treinta y cuarenta, pero en especial desde los años cincuenta⁶; y segundo, la existencia de un importantísimo fenómeno definido hacia mediados del siglo XIX, que contemplaba el auge de grandes entidades étnico-culturales a través de un vigoroso doctrinarismo de las “razas”, fomentado por movimientos de signo nacionalista; el pangermanismo y el paneslavismo impulsaron por contragolpe a su autoconciencia al mundo anglosajón, por un lado, y al latino, por otro (Ardao, 1986).

4 Expresión que surgió hacia 1845 para denominar a una particular interpretación del mensaje de Monroe, destinada a convertirlo en cobertura ideológica del expansionismo estadounidense.

5 Como consecuencia de la oposición de la delegación argentina a dicha unión; dado que Argentina tenía importantes vínculos comerciales con Europa.

6 Especialmente desde la guerra entre México y Estados Unidos (1846), a fines de la década de los cuarenta del siglo XIX, el peligro estadounidense crecía, sin desaparecer por su parte el europeo. El propósito de preservar la libertad ha sido un componente sobresaliente del latinoamericanismo, en tanto que se tenía conciencia de los peligros que representaban las ambiciones de las potencias para los nacientes estados nacionales.

Para 1861, el colombiano José María Torres Caicedo puso las bases para la creación de una “Liga Latino-Americana”. Seguidamente, se dio la publicación en 1865, también en París, de su libro *Unión Latinoamericana*⁷. En el año 1879 promovió en París la fundación de una sociedad denominada “Unión Latinoamericana”, de la que logró al año siguiente la instalación de una filial en Roma, y al mismo tiempo el reconocimiento de su existencia legal por el gobierno francés. En 1882 en un ensayo titulado “La América Anglosajona y la América Latina”, Torres Caicedo enfrentaba a Blaine y su panamericanismo:

Congresos para la Unión Latinoamericana, todos los que se quiera: la idea de la Unión será un día un hecho histórico; pero que esos congresos tengan lugar en el territorio latinoamericano, a fin de buscar los medios de resistir, de unirnos y de hacer frente a todos aquellos –europeos y americanos– que tengan la pretensión de subyugarlos. Después de las teorías del “Destino manifiesto”, proclamadas con más energía en 1881, el Congreso de las dos Américas en Washington sería una falta política de parte de los latinoamericanos. Y sin embargo, no deseamos más que una cosa: que la amistad más estrecha y más cordial reine entre la América del Norte y las repúblicas latinoamericanas; pero a condición de que sea en el seno de la igualdad, de la reciprocidad, de la lealtad, y después de haberse retractado las teorías de los Brown, de los Seward, de los Blaine, etcétera (Ardao, 1986, pp. 162-163).

A pesar de los esfuerzos de Torres Caicedo por elevar la concepción del latinoamericanismo, al finalizar la década de los años ochenta del siglo XIX ésta fue vencida por el panamericanismo de Blaine. Aunque el latinoamericanismo continuó expresándose política y culturalmente, desde las últimas dos décadas del siglo tuvo que enfrentar la oposición de los sectores que admiraban al país vecino del norte, que pretendía una unión favorable a sus intereses. Sin embargo, el predominio del panamericanismo no significó la desaparición del gran anhelo integracionista latinoamericano.

Es necesario precisar que el “panamericanismo” como concepto y como política hace referencia a las relaciones asimétricas que se establecieron entre los países latinoamericanos y Estados Unidos, y que está estrechamente ligado al surgimiento de Estados Unidos como potencia mundial (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2002). Como concepto su significado final se precisa según sea la posición de los actores o de la situación en que aparece utilizado. Ahora bien, como ideología notoria de la política internacional de Estados Unidos para con la América Latina, el término “panamericanismo” fue definido en 1933 por el Secretario de Estado Cordell Hull en los siguientes términos:

Las cualidades esenciales de un verdadero panamericanismo han de ser las mismas que distinguen a un buen vecino, es decir el mutuo entendimiento, y mediante tal entendimiento, una verdadera apreciación del punto de vista de la otra parte. Sólo así podremos esperar crear un sistema cuyas piedras angulares sean la confianza, la amistad y la buena voluntad (Bobbio, Matteucci y Pasquino 2002, p. 1117, citando Connell-Smith 1977, p. 187).

7 En dicho libro se levantaba contra la doctrina del “Destino manifiesto”. La expresión del título del libro “Unión Latinoamericana” antecedió en 45 años a la de “Unión Panamericana”, acuñada en la IV Conferencia que se realizó en Buenos Aires, en 1910. Torres Caicedo fue entonces defensor de ese latinoamericanismo hasta su muerte en 1889, justamente el año de la consagración del “panamericanismo”, contra cuya idea se había opuesto enérgicamente desde la primera tentativa de James E. Blaine en 1881.

Desde la posición latinoamericana, el panamericanismo⁸ surgió como el esfuerzo por parte del gobierno estadounidense de controlar política y militarmente a las distintas naciones del continente para favorecer, en última instancia, su expansión económica. Ésta ha sido una definición crítica que en sus líneas esenciales han compartido muchos políticos e intelectuales latinoamericanos de las más variadas orientaciones ideológicas. Una valoración que sintetiza la visión que desde América Latina se dio al término fue la de Aguilar Monteverde: “[...] el panamericanismo nace en Washington, es fomentado desde Washington, y en principio acogido con frialdad no exenta de desconfianza por parte de la América Ibérica” (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2002, p. 1117).

Los referentes históricos de estas dos connotaciones opuestas fueron: la política bolivariana en el caso de la posición de los países de América Latina. El proyecto bolivariano visto como la primera respuesta orgánica que se dio en la región ante la desarticulación de la sociedad hispanoamericana, como resultado inmediato de las guerras de independencia. Simón Bolívar contemplaba la formación de una nacionalidad extensa, amalgamada por un poder fuerte y centralizado. Su idea era constituir sobre el Pacífico una unidad equivalente al Brasil (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2002). En 1826 Bolívar había convocado el Congreso “Anfictiónico” de Panamá para crear la federación de las nuevas repúblicas; el congreso no alcanzó los objetivos fijados por el Libertador, aunque debe destacarse de éste la idea de una estrecha cooperación entre las ex colonias españolas, sobre todo en el aspecto defensivo⁹.

Mientras que la posición estadounidense se sustentaba en la “Doctrina Monroe”, postulada desde el año 1823¹⁰. Antes de convertirse Estados Unidos en un país industrial a partir de 1890, ya la república del Norte del continente se había fijado en sus vecinos del Sur. Con la Doctrina Monroe Washington empezó a asumir un papel protagónico en los destinos del subcontinente. Además, el célebre Corolario Roosevelt, añadido a dicha doctrina en 1904, le otorgó a Estados Unidos una especie de derecho de policía internacional; según éste se consideraría cualquier intervención europea en la América española como un acto “hostil hacia los Estados Unidos”, y de paso al proclamar “América para los Americanos” se sentaron las bases que dieron soporte (aunque de forma irregular, pues no fue una sólida integración) hasta 1948 a la ideología del panamericanismo al estilo hegemónico. Con ello, Estados Unidos asumiría el papel de protector y garante de la seguridad en el continente americano.

Vale agregar que en un principio la Doctrina Monroe era una enunciación unilateral por parte de EE.UU., más en función antieuropea que en favor de la solidaridad continental.

8 El “panamericanismo” puede ser considerado como un caso de regionalismo; es decir, una organización regional supranacional, intermediaria entre el estado nacional y la comunidad internacional mundial.

9 La Asamblea de plenipotenciarios o Congreso de Panamá (o Congreso Anfictiónico) se llevó a cabo entre los días 22 de junio y 15 de julio de 1826. No asistieron los delegados de Chile, Brasil, Las Provincias Unidas del Río de la Plata y Estados Unidos. Se contemplaba una nueva reunión, ocho meses después, en Tacubaya, cerca a la Ciudad de México, con el fin de canjear las ratificaciones al convenio. Pero no pudo realizarse y el pacto sólo fue ratificado por Bolívar el 14 de septiembre de 1827, véase: Calle, 1995, p. 104.

10 El 2 de diciembre de 1823, el presidente de los Estados Unidos, James Monroe, expuso en su mensaje al Congreso la famosa doctrina de “América para los Americanos”, conocida como “Doctrina Monroe”, declaración que había sido redactada por John Quince Adams, su sucesor como sexto presidente (1824-1828). véase: Calle, 1995.

Pero a comienzos del siglo XX se presentó una clara transformación de la Doctrina Monroe, al cambiar la concepción esencialmente defensiva para convertirse en una teoría y una praxis dinámicamente intervencionista (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 2002).

Desde 1900 hasta la Gran Depresión económica las relaciones en el continente americano estuvieron dominadas por la política implantada por la república hegemónica: la *big stick diplomacy*, alternaba con la “diplomacia del dólar”. Los principales afectados fueron las pequeñas naciones del Caribe y Centroamérica, además de Panamá, en donde los EE.UU. ocuparon una zona colonial alrededor del Canal (Rouquié, 1991).

A partir del año 1933, con el presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt, las relaciones interamericanas adquirieron una cara nueva ante los “peligros” que rondaban al mundo. Se implementó la política de “buena vecindad”, que contemplaba el abandono táctico de la intervención directa a fin de reducir las tensiones existentes entre Estados Unidos y los países de la región americana. Los propósitos de esta nueva política eran neutralizar el “antiamericanismo”¹¹ y poder contar con aliados seguros en caso de conflictos internacionales. Por ejemplo, los Estados Unidos aceptaron por primera vez el principio de no intervención en la VII Conferencia Panamericana realizada en Montevideo en 1933, e iniciaron una fuerte ofensiva diplomática para unir al hemisferio contra peligros extracontinentales, en especial a partir de 1935 cuando Roosevelt comenzó a difundir la idea de que el nazismo y el fascismo constituía un peligro para la paz mundial (Rivas, 2000). En resumen, lo que cambió fue la estrategia, dadas las condiciones de la política internacional y las resistencias que el intervencionismo directo generaba en los países latinoamericanos.

Cuando Estados Unidos entró a la Segunda Guerra Mundial acrecentó su poder sobre sus vecinos y obligó a los países del continente a declarar la guerra a las potencias del Eje. Al final de la guerra se consolidó como nueva potencia global, y se incrementó la dependencia económica y militar de los países latinoamericanos con respecto a la nueva potencia, país que reemplazó a las naciones europeas. La favorable situación en la que quedó Estados Unidos le ayudó a detentar el dominio sobre la región después de la guerra¹². Posterior a 1945 la dependencia económica de Latinoamérica fue acumulativa. Además, se agudizó la dependencia en el plano político, a través de los pactos militares y de los compromisos adquiridos con los Estados Unidos en el marco de la Organización de Estados Americanos, OEA¹³ (a partir de su creación en 1948).

11 Antiamericanismo, entendido como el rechazo al gobierno estadounidense. Muchos autores para referirse a Estados Unidos hablan de los “Americanos”, con lo que curiosamente se despoja al resto de países del continente de dicha denominación.

12 Europa tras la guerra quedó en ruinas; vale la pena prestar atención a las siguientes cifras: Las inversiones de Gran Bretaña prácticamente desaparecieron; sus inversiones en América Latina, de 754 millones de libras en 1938, caen a 245 en 1951. Entre tanto, los Estados Unidos, que en 1897 había invertido apenas trescientos millones de dólares, llegan a los dos mil millones en 1920, a 3.5 en 1929, y a 4.7 en 1950. Vale anotar que en 1914 las inversiones directas del Reino Unido en el continente triplicaban las de los Estados Unidos (véase: Rouquié, 1991). Por su parte, según Hans-Joachim Köning (quien se refiere a Iberoamérica), hasta 1914 los Estados Unidos habían invertido en Iberoamérica únicamente 1.700 millones de dólares (en concepto de capital privado), 2.000 millones menos que la Gran Bretaña y sólo 500 millones más que Francia. La guerra y la apertura del canal de Panamá en 1914 originaron un aumento de las inversiones directas. Las mismas pasaron de 1.700 millones de dólares en ese año a 3.500 millones en 1929. En 1930 las inversiones estadounidenses en Iberoamérica alcanzaron la cifra de 5.350 millones de dólares, mientras que las realizadas en Europa ascendían tan sólo a 4.900 millones, véase: Köning, 1998.

13 En teoría, la OEA tiene el propósito de ser un espacio esencial de cooperación entre sus países miembros.

Haciendo un balance de los resultados de las Conferencias Panamericanas con relación a la integración efectiva de los países de América hasta 1928, se debe concluir que fueron pobres sus alcances, por dos razones: 1) la disparidad de criterios en las cuestiones más fundamentales de los países, 2) el apogeo que alcanzaba el imperialismo estadounidense durante las dos primeras décadas del siglo XX (reflejado en la creación artificial de Panamá, con la soberanía adquirida por los Estados Unidos en la Zona del Canal; y la aplicación de la Enmienda Platt para el caso cubano). Estos fueron los principales eventos que impidieron un acercamiento mayor entre los países del continente americano.

El “panamericanismo” de la primera mitad del siglo XX estuvo marcado por los intereses hegemónicos de los Estados Unidos en Latinoamérica y, posteriormente, en el mundo. Sólo a partir de 1948 el “panamericanismo” empezó a cambiarse paulatinamente por el concepto “interamericanismo”, tras la creación de la Organización de los Estados Americanos, OEA. En la IX Conferencia Panamericana realizada en Bogotá, se instauró la Organización con otro aparato jurídico más complejo y sistemático, que reemplazó a la vieja Unión Panamericana (la cual quedó reducida al nombre de su Secretaría General). La Organización misma pasó a ser llamada “Sistema Interamericano”.

La institucionalización del proyecto regional político más conocido hasta nuestros días se dio con la creación de la OEA, la cual no logró diluir del todo las tensiones entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos, quienes, más que estar interesados en la seguridad hemisférica, pretendían impulsar su crecimiento económico.

En la primera mitad del siglo XX hubo poca simpatía por parte de los países del continente con el vocablo “panamericano”, en tanto que en vez de servir para incentivar la unidad, sirvió para resaltar la dualidad entre la América Sajona y la América Latina. Es justamente a partir del año 1948 que se empezó a hablar cada vez más de “Las Américas”. En ese rompimiento con el concepto “panamericanismo” fue determinante el pensamiento crítico de América Latina. La crisis del “panamericanismo” resultó de la misma crisis producida en niveles académicos, políticos y culturales; al mismo tiempo se daba la afirmación y propagación del latinamericanismo, el cual desde su aparición en París en 1836 hasta 1948 había sido considerado por el sector oficial como un concepto de poca relevancia, aunque valga aclarar que estuvo en ascenso, a tal punto que desde finales de los cuarenta emergió con fuerza en el orden jurídico internacional.

También es pertinente hacer la siguiente aclaración: la filosofía del naciente “sistema interamericano” fue elaborada durante la Guerra Fría y tenía como fin prioritario proteger al hemisferio del comunismo en nombre de la solidaridad geográfica. Es decir, de entrada dicho sistema estuvo supeditado de nuevo a intereses estratégicos y hegemónicos que impedían pensar en la solución de otras problemáticas presentes en la región. Con el propósito de fortalecer este sistema se crearon dos instrumentos diplomáticos: uno militar, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), firmado en Río de Janeiro, en 1947, un mecanismo de acción conjunta para la defensa del hemisferio¹⁴; y otro político, la Organización de los Estados Americanos, OEA, cuya

¹⁴ Su aplicación en el momento de pretender aislar a Cuba en 1964 y su desinterés a la hora de enfrentar el conflicto entre Argentina y Gran Bretaña por las islas Malvinas en 1982 muestran que el TIAR se constituía en una estrategia estadounidense en el marco de la Guerra Fría en América, así como lo fue a partir de 1949 la

carta se firmó en Bogotá, en 1948, con dos objetivos básicos: 1) la solución pacífica de los diferendos regionales¹⁵, y 2) la seguridad colectiva (Rouquié, 1991). Con respecto a dichos objetivos, vale decir que este organismo interamericano dictó resoluciones no muy favorables para los países del mismo continente que mantenían conflictos con los Estados Unidos, ejemplos de ello lo constituyen los casos de Guatemala en 1954 y Cuba en 1962, año en que la OEA expulsó a la isla de su organización¹⁶. Las políticas implementadas primero por la Unión Panamericana y posteriormente por la Organización de Estados Americanos respondieron especialmente a intereses particulares de los Estados Unidos y no a los intereses generales y comunes de la confederación de naciones que integraron dichas instituciones.

Sin embargo, se debe resaltar que las nacientes organizaciones internacionales creadas en América a mitad de siglo le dieron un impulso el concepto “Latinoamérica”. Éste fue acogido por vez primera en la denominación oficial de un organismo internacional, al constituirse en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el año 1948 la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, con la que América Latina inició su proceso de institucionalización internacional. La CEPAL fue una instancia muy importante en la tarea de consolidar este concepto¹⁷. El trabajo intelectual de esta comisión permitió a la vez que se diera una afirmación externa de América Latina. La Comisión tuvo un papel protagónico al incentivar y promover procesos de cooperación y de integración regionales. Además, la creación de la CEPAL constituyó un hito en la evolución del pensamiento latinoamericano acerca del desarrollo¹⁸.

A partir de 1948 surgieron otras instituciones representativas del latinoamericanismo: en 1949 la creación de la Unión de Universidades de América Latina, UDUAL¹⁹; en 1960 la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC; en 1964 el

OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte) para el caso europeo, véase: Rivas, 2000.

15 Con mucha incidencia por parte de los Estados Unidos en las resoluciones emitidas por la organización.

16 En 1962 la Conferencia de Cancilleres de la OEA reunida en Punta del Este-Uruguay votó por la expulsión de Cuba de dicha organización, aduciendo la incompatibilidad del régimen revolucionario cubano con las democracias representativas integrantes del sistema. Dos años más tarde la OEA acordó la suspensión de las relaciones diplomáticas y comerciales con la isla. Pero en 1975 en la XVI Reunión de Consulta celebrada en San José, se resolvió dejar en libertad a los Estados miembros integrantes del TIAR para que de acuerdo con las políticas e intereses nacionales de cada uno, normalizaran u orientaran sus relaciones con Cuba al nivel y en la forma que cada Estado estimase conveniente. Su ratificación por la reunión de la OEA celebrada en Quito en ese mismo año, marcó el inicio de una nueva etapa para el tratamiento con Cuba, que desde entonces estuvo caracterizada por el establecimiento de relaciones bilaterales con este país, llegando a abarcar a la mayoría de los países de la región. Para ampliar sobre el tratamiento que el sistema interamericano de la OEA ha dado a este país: Santana, 2000.

17 La CEPAL nació con una fuerte oposición de Estados Unidos; hasta 1951 se hicieron grandes esfuerzos para garantizar su existencia. Su interpretación del subdesarrollo regional fue la más grande contribución que dio al continente latinoamericano. Contribuyó con avances teóricos con respecto al desarrollo, que hasta hoy han aportado al mayor conocimiento de la realidad de los países latinoamericanos. Para ampliar sobre lo que significó la CEPAL para los países latinoamericanos, ver: Walmor, 1999; Nazareno, 2005; y Rodrigues, 2005.

18 Los técnicos de la CEPAL, desde la gestión de su primer secretario ejecutivo, el economista argentino Raúl Prebisch, realizaron diagnósticos sobre las causas del atraso iberoamericano y propusieron reformas estructurales tendentes a superarlo privilegiando la industrialización como el medio transformador más importante, enfatizando en una línea de análisis que tuvo gran difusión hasta la década del setenta y que ha sido conocida como teoría de la dependencia. Sus estudios fueron considerados pertinentes tanto por la competencia de sus profesionales como porque eran propuestas alentadoras para el conjunto iberoamericano (Rivas, 2000).

19 Creada durante el Primer Congreso de Universidades Latinoamericanas, Guatemala, 1949.

Parlamento Latinoamericano, PALA; en 1969 la Comisión Económica de Coordinación Latinoamericana, CECLA; en 1975 el Sistema Económico Latinoamericano, SELA. Todas estas instituciones contribuyeron a consagrar la concepción de América Latina en el derecho internacional, desde los ámbitos económico, político y cultural.

Durante gran parte del periodo de la guerra fría las relaciones interamericanas se vieron afectadas por las crisis relacionadas con enfrentamientos mundiales y por las dificultades para hacer efectiva la premisa dictada por Estados Unidos de defender al continente de la amenaza comunista. De manera que el viento que alentó al naciente “interamericanismo” estuvo otra vez viciado y no se sustentó en necesidades colectivas de los países sino en particularidades estratégicas y momentáneas para beneficio de la potencia mundial. Es de resaltar el hecho de que al tratar de consolidar un “panamericanismo” sustentado no en necesidades comunes sino en intereses particulares, se fue desmoronando muy rápido la idea de la integración, dado que sus instrumentos no alcanzaron una consistencia o una solidez, además de prestar muy poco interés a las realidades de cada país.

3. SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX: DISTINTAS PROPUESTAS DE INTEGRACIÓN. LAS DIFICULTADES PARA LA “COMUNIDAD REGIONAL LATINOMERICANA”

Se puede afirmar que a partir de la segunda posguerra mundial se gestaron proyectos de integración que tuvieron unos mayores alcances para los intereses de América Latina (Walmor, 1999). Fueron variados y reiterados los proyectos y movimientos que tenían el propósito de integrar al continente en distintos ámbitos durante la segunda mitad del siglo XX y hasta nuestros días. Asimismo, han sido muchos los inconvenientes para la consolidación de los proyectos iniciados: se han presentado antagonismos teóricos y prácticos entre los países del continente. Por ejemplo, la hegemonía estadounidense en el ámbito económico ha impedido una integración sólida. Sin embargo, lo paradójico es que durante gran parte del siglo pasado, en cualquier proyecto debió tenerse presente qué papel jugaba dicho país, dada su enorme incidencia en los destinos de la región.

Una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial se constituyó un nuevo orden, protagonizado por el antagonismo de los Estados Unidos y la Unión Soviética, países que durante décadas en el marco de la llamada Guerra Fría lucharon por ampliar sus zonas de influencia, y esto, por supuesto, también incidió en las relaciones interamericanas hasta finales de la década del ochenta.

Existió una diferencia entre las formas de concebir las relaciones interamericanas por parte tanto de los Estados Unidos como por parte de los países latinoamericanos, ya que la potencia del continente enfocó la integración más hacia una alianza político-estratégica, con la finalidad de extender su zona de influencia a lo largo del continente americano; mientras los países latinoamericanos intentaban poner énfasis en la colaboración y cooperación económica, es decir, en la preponderancia de obtener algún tipo de ayuda o financiamiento para conseguir el anhelado crecimiento económico.

A partir de los años sesenta se dio la creación de los primeros proyectos de integración económica regional en América Latina, los cuales, en su momento, representaron una salida ante la crisis derivada del agotamiento del modelo económico y un entrelazamiento de las economías regionales. Estos procesos de integración, si bien conjuntaron a las economías de la región, también provocaron una separación entre los mercados internos latinoamericanos y los mercados internacionales.

Con la creación del sistema multilateral de la ONU, las naciones latinoamericanas encontraron herramientas para incorporarse en el escenario mundial. Desde el punto de vista político e ideológico, la integración económica fue también considerada como una defensa contra la superioridad de los Estados Unidos. Se debe anotar que, si bien estos proyectos de integración tuvieron el objetivo de trascender más allá del plano comercial, en realidad hicieron mayor énfasis en el área económica.

Cuando se hace una revisión a los esfuerzos realizados hacia la integración en el continente, es importante observar a los países centroamericanos como portadores de una experiencia significativa: en 1960 firmaron el Tratado del Mercado Común Centroamericano (MCCA), que incluyó a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua (Bethell, 1997). Era un área de libre comercio con arancel externo común para las mercancías provenientes de otros países, promoviendo la instalación de industrias locales para el aprovisionamiento del mercado integrado (Rivas, 2000).

El MCCA avanzó por medio de la creación de todo un marco institucional para su funcionamiento: por ejemplo, el Consejo Económico (máximo órgano que se encargaba de coordinar y dirigir la política económica del proceso de integración); el Consejo Ejecutivo (órgano político que vigilaba el cumplimiento del Tratado y que funcionaba como foro para la solución de conflictos), y la Secretaría permanente (con sede en Guatemala). Estas instituciones fueron complementadas con la creación de diversos organismos, como lo constituyó el Banco Centroamericano de Integración Económica (creado en 1960 con el apoyo estadounidense), el Consejo Monetario Centroamericano (creado en 1964 con el propósito de coordinar y armonizar las políticas monetarias, cambiarias y crediticias, así como sentar las bases para la posible unión monetaria) y la Cámara Centroamericana de Compensación, creada en 1962 para liquidar las operaciones comerciales (Morales, 2007). En las primeras dos décadas de la creación del MCCA existió un crecimiento industrial que se reflejó en la aumento del comercio intrarregional.

Pero el acrecentamiento de las tensiones políticas en la América Central trazó obstáculos al proceso del MCCA, aunque en definitiva sería la crisis de la deuda el factor principal que desalentó el comercio intrarregional, esto sumado a los bajos precios internacionales para las exportaciones de materias primas de la región (café, azúcar, algodón) y la sobrevaluación general de las monedas del MCCA. Durante los años ochenta, las barreras proteccionistas aumentaron y los acuerdos bilaterales reemplazaron los mecanismos multilaterales del MCCA (Bethell, 1997).

Pese a toda la infraestructura institucional, algunos de los mecanismos no funcionaron plenamente para lograr la consolidación del proceso de integración, el crecimiento

constante del comercio intrarregional y el crecimiento económico de las naciones (Morales, 2007). Un factor decisivo en la frustración fue la constitución social de los países, ya que la existencia de oligarquías locales se convirtió en un gran obstáculo al inclinarse éstas sólo a sus propios intereses.

En el año 1960, en América Latina con el objetivo de superar las limitantes que se observaban a medida que avanzaba la industrialización (además, la dimensión del mercado se consideraba insuficiente), se fueron buscando mecanismos de integración económica. En ese año se firmó el Tratado de Montevideo con el que fue creada la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), a la cual paulatinamente adhirieron todos los países de América del Sur. Surgió con el propósito de incrementar el comercio intrarregional y como una nueva forma de encontrar caminos de cooperación sin la participación de los Estados Unidos. Los países fundadores fueron Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, en 1960. En ese mismo año se añadieron al Tratado Colombia y Ecuador; en 1966, hizo lo propio Venezuela y Bolivia, un año más tarde (Morales, 2007).

Haciendo una síntesis, los intentos por crear una confederación andina en el siglo XIX no habían tenido éxito; de hecho, en lugar de establecer lazos de amistad, algunos países habían protagonizado enfrentamientos. Para principios del siglo XX los países no compartían regímenes políticos similares; por ejemplo, Chile y Colombia eran más parlamentarios, Venezuela experimentó dictaduras, y en Bolivia y Ecuador eran frecuentes los regímenes militares. Fue sólo hasta cuando se dio la conformación de la ALALC que surgieron los primeros esfuerzos reales integradores en esta parte del continente (Morales, 2007). Además, el Tratado representó la primera forma de regionalismo económico latinoamericano durante el siglo XX.

Esta asociación trazó objetivos a 20 años para ampliar el mercado latinoamericano mediante la progresiva liberalización del comercio y la coordinación de la producción a través de los llamados acuerdos de complementariedad (Rivas, 2000). Sin embargo, el tratado de Montevideo tenía varios problemas: el primero era el no haber incluido mecanismos efectivos para generar un arancel externo común para todos los países miembros. El segundo era la carencia de medidas adecuadas para lograr una distribución equitativa de beneficios entre los países miembros (lo más grave fue la mala distribución de los beneficios generados por el comercio, a pesar de los diversos mecanismos creados para integrar a los países con menor desarrollo), y el tercero, el hecho de no prestar atención suficiente a la necesidad de armonizar las políticas económicas entre los países participantes (Bethell, 1997).

El Tratado de 1960 no había conseguido la desgravación comercial ni el desarrollo equitativo para los países miembros; los acuerdos de complementación industrial no sirvieron como tales y solo funcionaban como mecanismos de desgravación de aranceles, lo que llevó a que el acuerdo, en lugar de encaminarse hacia la conformación del mercado común, sólo se convirtiera en una zona de preferencias comerciales restringida para determinados productos (Morales, 2007).

Sin embargo, vale resaltar que se dieron disposiciones financieras innovadoras las cuales permitieron un significativo progreso en la financiación y el comercio a partir de mediados de los años setenta. Aunque no se cumplió con todos los objetivos planteados originalmente, el tratado sí contribuyó a la expansión del comercio intrarregional.

Los países miembros optaron por una reestructuración en 1978. Un nuevo tratado realizado en Montevideo en 1980 transformó la ALALC en la ALADI, Asociación Latinoamericana de Integración, cambio que ocurrió antes de la crisis de la deuda del año 1982. Con ALADI se hizo un replanteamiento del proyecto de integración y se dio un enfoque más informal al mismo, lo cual se reflejó en los convenios bilaterales de alcance parcial, además se dio respaldo a la firma de acuerdos bilaterales con países de fuera de la región (Bethell, 1997). A diferencia de la ALALC, ALADI permitió el desarrollo de iniciativas bilaterales, plurilaterales o conjuntas como mecanismos de entendimiento entre los países miembros. Del mismo modo, dentro de la flexibilidad del Tratado se dio la facilidad para llegar a acuerdos de tipo parcial entre dos o más países miembros que concordaran sobre alguna materia (Acuerdos de Alcance Regional), así como la Preferencia Arancelaria Regional y los Acuerdos Parciales con otros países de América Latina no miembros de ALADI (Morales, 2007).

Por otro lado, como cada país firmante en la ALALC tenía libertad para establecer su propio arancel aduanero frente a terceros países, y como un mercado así integrado favorecía más a Argentina, Brasil y México, países que disponían de mayor capacidad industrial, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú firmaron en 1969 el Acuerdo de Cartagena que dio lugar al Pacto Andino, al que en 1973 se unió Venezuela²⁰. Si se quiere, este puede ser visto como un proceso de integración que avanzó significativamente en otras áreas aparte de la económica. Además de tener un arancel aduanero común y mayor coordinación en los programas de comercio, industria, cultura, educación, también trazó una política claramente proteccionista favoreciendo a los inversores iberoamericanos y a programas de industrialización conjunta (Rivas, 2000).

El Pacto Andino pretendió ser un proceso más dinámico y fuerte que agrupara a un conjunto de países con grados de desarrollo más homogéneos y economías complementarias. El propósito era que los países medianos y pequeños de la región logran beneficiarse y acelerar el proceso de integración, por medio de la asignación de industrias y el establecimiento de un mercado común, o en otras palabras, de una unión aduanera que permitiera aprovechar las ventajas de localización y escala.

Después del referente que se tenía con la experiencia de la ALALC se incorporaron arreglos institucionales al Acuerdo de Cartagena, tales como la preparación de un programa de liberalización comercial; el diseño de un sistema para distribuir equitativamente los beneficios –en particular para los países menos desarrollados, es decir, Bolivia y Ecuador– y la armonización de las políticas económicas, particularmente las normas en torno a la inversión extranjera directa (Morales, 2007).

20 Desde el año 1966, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela ya habían planteado la formación de un bloque subregional dentro del marco de integración latinoamericana con el propósito de acelerar su proceso de integración a través de lo que se conoció como la Declaración de Bogotá. Para ampliar información sobre la constitución del Pacto Andino, véase: Morales, 2007.

Para su funcionamiento, el Pacto Andino previó la creación de una Comisión, órgano supremo; la Junta de Acuerdo, órgano diseñado para la planeación y ejecución del acuerdo, y para vigilar y evaluar el proceso de integración; el Tribunal Andino de Justicia, creado en 1979, como órgano jurisdiccional; el Parlamento Andino, que representaba a los congresos nacionales, y la Secretaría General con sede en Lima. Como instrumentos auxiliares fueron creados: el Comité Asesor, Económico y Social y el Comité Consultivo. Además, se establecieron instituciones con funciones especiales tales como la Corporación Andina de Fomento (creada en 1968, con sede en Caracas y que funcionaba como una especie de banca de desarrollo para financiar los proyectos de inversión subregional) y el Fondo Andino de Reservas, creado en 1976, con sede en Bogotá y que pretendía armonizar las políticas cambiarias de los países miembros (Morales, 2007).

No obstante, al igual que la ALALC, después de unos primeros años de optimismo se presentaron dificultades para la prosperidad del Pacto. Durante la década de los setenta el Pacto generó muchas expectativas, pero años más adelante entró en crisis, primero con la salida de Chile en 1976 (país que abrió su economía a los parámetros del neoliberalismo), y después cuando a los síntomas de estancamiento económico se sumó el abandono de prácticas que favorecían a los capitales andinos sobre los externos²¹.

El Pacto Andino había sido diseñado para funcionar dentro de la ALALC, antes que para reemplazarla. En lo económico, los países andinos eran relativamente homogéneos comparados con la ALALC. Además, los miembros del Acuerdo de Cartagena incorporaron arreglos institucionales que consideraron mejores que los establecidos en el tratado de Montevideo. Entre los puntos a destacar del Pacto se debe mencionar primero que se constituyó un órgano ejecutivo, la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) con poderes significativos. Segundo, preparó un programa claro para la liberalización comercial que incluía el establecimiento gradual de aranceles externos comunes. Tercero, se diseñó un sistema para conseguir una distribución equitativa de beneficios, comprendiendo tanto programas sectoriales para el desarrollo industrial como preferencias arancelarias para los países menos desarrollados (Bethell, 1997). En realidad, la compleja planeación del desarrollo industrial, aunada a la crisis de los años ochenta, detuvo este proceso de integración subregional, a pesar de su infraestructura administrativa, que no pudo conseguir la realización de los objetivos debido a las diferencias económicas y políticas que se ampliaban entre los países miembros.

En general, el avance obtenido a partir de los años sesenta en cuanto a la integración regional se debilitó posteriormente con los reveses internos y las crisis económicas. Los golpes militares en Brasil y Argentina interrumpieron el avance de la ALALC, mientras que el golpe militar en Chile en 1973 puso grandes obstáculos al grupo andino (Bethell, 1997). También en el aspecto económico la crisis del petróleo de 1973 abrió una brecha entre los exportadores de petróleo (como Ecuador, México y Venezuela) y la mayoría

21 Actualmente al legado que dejó este Pacto se le conoce como la Comunidad Andina de Naciones, CAN (llamada así a partir de 1996). El acuerdo fundacional (Acuerdo de Cartagena) fue firmado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Chile. Desde 1976 Chile se retiró por diferencias de su política económica con el modelo de integración que proponía el Pacto Andino. A comienzos de los años setenta se había incorporado Venezuela, aunque hace poco en abril de 2006 lo abandonó como una respuesta a las decisiones de Colombia y Perú de firmar el Tratado de Libre Comercio bilateral con los Estados Unidos. Vale agregar que recientemente, el 20 de septiembre de 2006 se aprobó la reincorporación de Chile como miembro asociado a la hoy CAN.

de sus socios del mercado común. La esperanza de que la industrialización impulsaría las transformaciones económicas y sociales empezó a desvanecerse, algo que incluso ya habían percibido algunos de los técnicos de la CEPAL (Rivas, 2000).

Las exportaciones de petróleo, que afrontaban una abundancia de divisas y una contracción de su sector comercial no petrolero encontraron cada vez más difícil producir exportaciones no petroleras para sus socios regionales. Asimismo, muchos países de la región aprovecharon el fácil acceso a los préstamos extranjeros a bajo costo durante la segunda mitad de los años setenta, con lo que disminuyó la necesidad de obtener divisas por medio de las exportaciones. Por último, también la crisis de la deuda de 1982 actuó contra la expansión del comercio regional, en el momento en que los países establecieron políticas reductoras de la demanda interna y restricciones a la importación para ahorrar divisas, provocando represalias de sus vecinos (Bethell, 1997).

Para el caso de la ALALC en un primer momento la idea de crear un mercado regional latinoamericano estuvo alentada por los 11 países, no obstante, las inequidades en la distribución de los beneficios y la rigidez con la cual se formó dicho acuerdo, abrieron la puerta para la suscripción de acuerdos subregionales. Por su parte en el caso de los países andinos éstos entraron en un esquema subregional bajo la idea de avanzar rápidamente hacia la integración y el mejoramiento en la distribución de los beneficios, a partir de la visión de agrupar economías más homogéneas y complementarias.

De manera que ante las dificultades para la integración se fortaleció la tendencia de realizar acuerdos bilaterales; de éstos el más notorio de los años ochenta fue el convenio entre Argentina y Brasil realizado en julio de 1986, que comprendía asuntos tan diversos como la renegociación de las preferencias arancelarias, las empresas binacionales, los fondos de inversión, la biotecnología, la investigación económica y la coordinación nuclear (Bethell, 1997). Es importante subrayar que de los protocolos firmados el más significativo fue el “protocolo número uno” que aprobaba la producción, el comercio y el desarrollo tecnológico de los bienes de capital. Tenía como objetivo establecer una unión aduanera que comprendiera la mitad de todos los bienes de capital (Bethell, 1997). Años más tarde, este acuerdo entre Argentina y Brasil sería la base del Mercado Común del Sur (Mercosur), que incluiría también a Paraguay y Uruguay, grupo que fue puesto en marcha en el año 1991²² con expectativas, todavía hoy, prometedoras.

Es importante mencionar que a finales del año 1994 se oficializó en Miami un proyecto denominado Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), el cual tenía el propósito de crear una zona de libre comercio entre todos los países del continente americano desde Alaska hasta la Patagonia, excluyendo a Cuba. Con el paso de los años este proyecto se convirtió en el motivo central de la rivalidad entre Estados Unidos, país impulsor del ALCA y con pretensiones todavía “panamericanas”, y Brasil, el principal líder del Mercosur. Esta rivalidad implicaba profundas contradicciones relacionadas con los intereses económicos, políticos y estratégicos. Por ejemplo, para Estados Unidos no era conveniente que se estableciera un área de libre comercio en América del Sur, teniendo

²² Desde marzo de 1991 comenzó en el Mercosur todo el programa de desgravación arancelaria y se impulsó la coordinación de políticas económicas y las esferas no comerciales de la integración, como fue el caso de la educación.

como eje al Mercosur. Por otra parte, el ALCA no le interesaba a Brasil, país que no podía permitir que su parque industrial se desmantelara y se convirtiera en chatarra y, bajo una nueva y devastadora reducción arancelaria, soportar crecientes saldos negativos en su balanza comercial.

Además, existía un celo por parte de muchos países del continente que veían al ALCA como la continuación de la estrategia de mantenimiento de la hegemonía política y económica de los Estados Unidos sobre la América Latina. El ALCA fue visto como aquel elemento que le permitiría a la potencia del Norte la incorporación de América Latina a su territorio económico y a su zona de influencia político-militar.

4. EN PROCESO DE INTEGRACIÓN: EL MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR) A COMIENZOS DEL SIGLO XXI

La historia de la utopía de la integración latinoamericana es la historia de un sueño irrealizado, pero no irrealizable. Acotado por una realidad adversa el sueño parece a veces extinguirse, pero no desaparece (Santana, 2000, p. 160).

Después de realizar el anterior recorrido histórico conviene resaltar que, a pesar de los innumerables problemas que se le han presentado a la integración regional, la interdependencia económica creció sustancialmente desde los años sesenta. Los acuerdos de integración económica tuvieron un efecto positivo en el comercio de bienes manufacturados y en la financiación del comercio. Por lo menos a partir de las últimas tres décadas las agrupaciones regionales se han constituido en la herramienta más creativa y reiterativa para enfrentar los retos impuestos por la economía mundial (especialmente, se han hecho más frecuentes desde la década de los años noventa).

El escenario mundial se modificó desde finales de la década del ochenta. Surgió una nueva época que impuso un reacomodo o reestructuración de las relaciones económicas internacionales. Obedeciendo a estas nuevas tendencias, en el ámbito mundial se han presentado innumerables arreglos regionales que proveen el acceso preferencial a países dentro del agrupamiento regional, los cuales han servido como herramienta para afrontar los nuevos retos que trae el siglo XXI²³.

Durante los últimos cinco lustros la ola de negociaciones comerciales que se observó en el hemisferio occidental es un ingrediente clave del llamado “nuevo regionalismo” (Bouzas, 2005). Estos cambios mundiales también afectaron los destinos del continente americano. Son muy variados los retos y los complejos desafíos que dichos cambios mundiales le ha impuesto a América Latina.

En las últimas dos décadas se ha destacado en nuestra región y, en particular, en Latinoamérica, un bloque económico, el Mercado Común del Sur (Mercosur), constituido

23 Una agrupación económica sobresaliente que busca trascender el ámbito económico, la constituye actualmente la Unión Europea, U. E.

en un caso representativo de integración, gracias especialmente a los recientes esfuerzos por ampliar el grupo. En 1990, con motivo de una visita del presidente brasileño Collor de Mello a Buenos Aires, los gobiernos de Argentina y Brasil anunciaron el establecimiento de una comunidad económica. Poco tiempo después invitaron a Uruguay y Paraguay a participar de la iniciativa. La creación de un mercado común en el cono sur era un intento de reformular los intereses estratégicos de los países en un contexto internacional en transformación (Bermúdez, 2009).

El 26 de marzo de 1991 la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República de Paraguay y la República Oriental del Uruguay acordaron en Asunción-Paraguay la creación del Grupo Mercosur, aunque sólo empezó a operar en 1994, año en que adquirió personalidad jurídica internacional y estructura institucional con la firma del Protocolo de Ouro Preto (Bermúdez, 2009). El principal objetivo del Mercosur es permitir a sus países miembros emprender el desarrollo de sus economías en conformidad con los desafíos impuestos por la denominada globalización²⁴.

Durante los años noventa el comercio bilateral entre Argentina y Brasil creció siete veces. Argentina ascendió a segundo comprador más importante de productos brasileños, mientras que Brasil se transformó en el mercado más importante para las exportaciones argentinas (Birlé, 2005). También se profundizó la cooperación bilateral en otras áreas, como por ejemplo en la ciencia, la cultura y la educación. En el área de las políticas de seguridad se adoptaron importantes medidas para promover la confianza mutua, y desde la Declaración de Río en 1997 los dos países definieron su relación bilateral como “alianza estratégica”²⁵. En la actualidad Mercosur es un proyecto que está en desarrollo y cuenta con una gran incidencia en el ámbito regional. Cuando empieza el siglo XXI el Mercado Común del Sur es el proyecto de integración más representativo de la región suramericana por sus antecedentes y por su legado, sin desconocer los percances que ha vivido desde sus orígenes hasta nuestros días (Bermúdez, 2009).

Desde el año 2006 los estados miembros han procurado conformar algo más que una unión aduanera, ya que constituyen al mismo tiempo una comunidad de valores que se expresa en la defensa de la democracia, los derechos humanos y las libertades fundamentales, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. También están comprometidos con la seguridad jurídica, la lucha contra la pobreza y el desarrollo económico y social en equidad (Weisstaub, 2006; Bermúdez, 2009).

Recientemente el grupo se ha constituido en un buen entorno para la resolución de eventuales crisis diplomáticas entre los países de Suramérica. Es importante resaltar el papel que cumplió este bloque, y en particular Brasil, en la constitución de la reciente propuesta de integración, Unasur: Unión de Naciones Suramericanas (protocolizada en el Tratado de Brasilia, el 23 de mayo de 2008). El seno del Mercosur sirvió como fundamento para consolidar dicha propuesta²⁶.

²⁴ Véase: Mercado Común del Sur, 1991, p. 2.

²⁵ Pero a pesar de estos avances, siguen existiendo restos de la tradicional relación de tensión y rivalidad entre Argentina y Brasil (Bermúdez, 2009).

²⁶ Brasil ha ejercido un importante papel en dicho proyecto, incluso por fuera del tratado constitutivo de Unasur, propuso la creación del Consejo de Defensa Suramericano, como un órgano de la Unión (Bermúdez, 2009).

Son miembros de pleno derecho del Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, desde su constitución en el año 1991, y Venezuela desde el 4 de julio de 2006²⁷. En los últimos años el Mercosur ha crecido y ha incrementado el número de estados asociados, al permitir el ingreso de países de la región andina²⁸. Hoy varios países participan como estados asociados, lo cual significa que tienen voz pero no voto en las decisiones del Consejo del Mercado Común. Comparte dicha categoría: Bolivia (desde 1997), Chile (desde 1996), Perú (desde 2003), Colombia (desde 2004) y Ecuador, desde 2004 (Weisstaub, 2006; Bermúdez, 2009).

Además, los estados miembros junto a los estados asociados han constituido el “Mecanismo de Consulta y Concertación Política” en el que se negocian y acuerdan posiciones comunes en materias de alcance regional que superan lo estrictamente económico y comercial (Weisstaub, 2006; Bermúdez, 2009). Sin embargo, el Mercosur no ha logrado desarrollar una estructura institucional más avanzada que le permita lidiar tanto con las tensiones y conflictos entre sus socios originales (Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay), como las tensiones y conflictos entre sus miembros asociados y el aspirante a consolidarse como miembro pleno (Venezuela). A pesar de sus debilidades institucionales, el bloque aspira a convertirse en promotor de la gobernabilidad regional, la estabilidad democrática y la paz en el espacio suramericano, sobre todo fundamentado en la relación especial construida entre Argentina y Brasil (Bermúdez, 2009).

Desde la perspectiva económica se puede afirmar que hoy el Mercosur continúa en un serio proceso de integración. Los ajustes neoliberales de los años noventa indicaron las tendencias del comienzo de una época de un mundo globalizado. Paralelo con la fase de la Globalización, desde que las relaciones económicas internacionales están sustentadas en los dictados de la corriente e ideología neoliberal, Brasil ha alcanzado un papel muy importante entre los países latinoamericanos. Brasil el líder principal de este grupo cuenta con la economía más industrializada y diversificada de América Latina. Aunque la importancia del mercado estadounidense para Brasil ha aumentado desde los años noventa, Brasil sigue siendo menos dependiente que los demás países de la región porque dispone de un comercio exterior mucho más diversificado, ya que tiene vínculos comerciales con la Unión Europea, América del Sur, los países del NAFTA y Asia.

A raíz de la preocupación de gran parte del empresariado brasileño por los riesgos que implicaba la propuesta estadounidense del ALCA y ante las crecientes dificultades que se le presentaron al Mercosur a partir de la devaluación del real, la moneda brasileña, en 1999, el entonces presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso buscó hacer énfasis en el concepto América del Sur, y desde finales del año 2000 promovió en las distintas reuniones de jefes de Estado de la región la ampliación del comercio, la perspectiva de la integración del espacio económico de América del Sur, y el acercamiento entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones, con el propósito de llegar a futuro a un “Mercosur ampliado” con una creciente aproximación a Guyana y a Surinam.

27 Véase: Mercado Común del Sur, 2006, pp. 1 y 3.

28 Ante los retos impuestos por el mundo actual, el regionalismo está demostrando ser esencialmente compatible con el crecimiento de una economía política mundial más integrada y abierta, véase: Ikenberry, 2001.

Desde la administración del presidente Lula da Silva, especialmente a partir del año 2003, Brasil buscó fortalecer sus relaciones con Argentina y asumió el fortalecimiento del Mercosur como una prioridad. En el 2004 Brasil logró su propósito de impedir un ALCA (Área de Libre Comercio para las Américas)²⁹ sin previas concesiones sustanciales por parte de los EE.UU. (Bermúdez, 2009). El presidente Lula da Silva manifestó su discordancia con las políticas de Washington relacionadas con la formación de un área de libre comercio para toda América. La resistencia de Brasil y Argentina, junto con los demás países miembros del Mercosur, terminó por interrumpir el proyecto ALCA (propuesta de integración que entró en crisis a partir del año 2005).

5. CONCLUSIONES

Las políticas implementadas primero por la Unión Panamericana y más adelante por la Organización de Estados Americanos respondieron especialmente a los intereses particulares de los Estados Unidos y no a los intereses generales y comunes de la confederación de naciones que integraron dichas organizaciones.

Desde finales del siglo XIX Estados Unidos elaboró diversas modificaciones a su “doctrina Monroe” que le permitieron garantizar su hegemonía continental. Ya a comienzos del siglo XX, en el año 1904, el presidente Theodore Roosevelt formuló la célebre política del *big stick*, por medio de la cual Estados Unidos se acordaba un derecho de policía internacional de América Latina y el Caribe. Posteriormente, William Taft optó por una política con mayor énfasis económico al lanzar en 1912 la “diplomacia del dólar”. Y en el año 1934 Franklin D. Roosevelt, con su política del “Buen Vecino” hacia los Estados latinoamericanos, afirmaba que “había terminado el tiempo de la búsqueda exclusiva de la satisfacción de los intereses norteamericanos”, aunque en la práctica sólo era un recurso retórico que tenía el propósito de establecer unas relaciones de confianza con América Latina y le serviría, además, para favorecer, un año más tarde del *New Deal*, la recuperación de la economía estadounidense gracias a los mercados y materias primas de Latinoamérica (Couffignal, 1996). Indiscutiblemente, durante la primera mitad del siglo XX la hegemonía estadounidense, junto al notorio desequilibrio en las relaciones continentales, dificultó la consolidación de la anhelada plena integración regional.

La institucionalización del proyecto regional político más conocido hasta nuestros días se dio con la creación de la OEA; sin embargo, este espacio de cooperación no fue, y hoy no es, efectivo en su propósito de integración regional, dado que no logró diluir del todo las tensiones entre los Estados Unidos y los países latinoamericanos, quienes, más que estar interesados en la seguridad hemisférica, han pretendido desde ya hace varias décadas impulsar su crecimiento económico.

²⁹ Brasil tuvo conciencia de las pérdidas que podría tener con la implantación del ALCA, por ello, su resistencia a su instauración, aunque durante algún tiempo estuvo adelantando negociaciones. Por ejemplo, Brasil no aceptó las cláusulas que los Estados Unidos trataban de imponer, como la apertura de las compras estatales, el retiro de las empresas americanas de la jurisdicción de los tribunales nacionales y la propiedad intelectual. No obstante, Lula da Silva no pretendía una política de confrontación con los Estados Unidos, a pesar de que los intereses, objetivos económicos, comerciales y políticos de los dos países eran contradictorios.

Conviene resaltar que a pesar de los innumerables problemas que se le han presentado a la integración regional, la interdependencia económica creció sustancialmente desde los años sesenta del siglo xx. Los acuerdos de integración económica tuvieron un efecto positivo en el comercio de bienes manufacturados y en la financiación del comercio.

Realizando un balance, en nuestros días existen propuestas de integración subregional (como el Mercosur, la CAN, y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA)); propuestas de integración comercial en torno a tratados de libre comercio con o sin Estados Unidos; propuestas alternativas de integración (como la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), que en su versión más reciente pasó a llamarse Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América, y en los últimos años han tomado fuerza las propuestas de integración suramericana, es el caso de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que derivó en Unasur (Malamud, 2009; Bermúdez, 2009). A partir del balance anterior, lo más urgente para el pensamiento de la integración regional sería analizar por qué se necesita la integración, qué tipo de integración se requiere, cuáles serían sus alcances y cómo se lograría la misma; análisis que debería tener presente el papel que la región suramericana ejercería como bloque en el escenario internacional.

Cuando finaliza la primera década del nuevo siglo XXI continúa siendo un anhelo la integración suramericana o latinoamericana. Ante las características del mundo actual resulta aún utópico hablar de una factible plena integración. Entre los retos para nuestras naciones está la necesidad de establecer una complementariedad económica y la promoción de acuerdos en diversos aspectos (social, económico, cultural, ambiental, energético, entre otros) que trasciendan las diferencias político-ideológicas de la región (Bermúdez, 2009).

Actualmente, como propuestas en proceso de formación, es importante prestar atención a las dinámicas del Mercosur y de la Unasur: el primero, un proceso que nació como una mediana agrupación económica, pero que con su ampliación y crecimiento reciente ha abierto la posibilidad de fortalecer un serio proyecto que propenda por los intereses de la región; el segundo, como la posibilidad de unir esfuerzos para que a largo plazo se consolide la anhelada integración suramericana (Bermúdez, 2009).

Si se piensa en integración regional y en su estado actual en nuestro continente, se debe mirar en primera instancia al Mercosur, como mecanismo de integración subregional que está en plena vigencia, incluso adquiriendo un significado cada vez mayor en el ámbito político. Y paralelo al anterior proceso, se debe observar el desarrollo de la Unasur, a partir de los propósitos conjuntos firmados en el marco de su tratado constitutivo (Bermúdez, 2009).

Cabe preguntarse si con las nuevas situaciones históricas y económicas presentes en el comienzo del siglo XXI se podrán dar las condiciones necesarias para que Latinoamérica consolide un proyecto de integración sustentado en los intereses y los beneficios mutuos, que trascienda los planos político y económico, y con ello sustraerse de ese tradicional mínimo peso que históricamente ha representado como comunidad. El éxito dependerá mucho de la capacidad de actuar de manera unida y coordinada como bloque, enfrentando los obstáculos y las dificultades que plantea semejante tarea.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ardao, Arturo (1986). Panamericanismo y Latinoamericanismo. En: Leopoldo, Zea (Coord.), *América Latina en sus ideas*. (pp. 157-171). México D. F.: Siglo Veintiuno Editores. Bermúdez, César (2009). Mercosur y Unasur: dos proyectos de integración en los albores del siglo XXI. En: Verónica, Espinal; Juan Carlos, Escobar y Carlos, Flórez (coompiladores). *Memorias III Encuentro de Ciencias Sociales y Humanas: derechas e izquierdas en el mundo contemporáneo*. (pp. 1-23). Medellín: Universidad de Medellín.

Bethell, Leslie (1997). Las economías latinoamericanas, 1950-1990. En: *Historia de América Latina II. Economía y Sociedad desde 1930*. (pp. 83-161). Barcelona: Crítica.

Birle, Meter (2005). Brasil y el hemisferio occidental: América del Sur y los Estados Unidos como puntos de referencia de la política exterior brasileña. *Iberoamericana, América Latina, España, Portugal*, 20, 127-140.

Bobbio, Norberto; Mateucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco (2002). *Diccionario de Política*. México D. F.: Siglo XXI.

Bouzas, Roberto (2005). El “nuevo regionalismo” y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente. *Revista de la CEPAL*, (85), 7-18.

Calle, Augusto (1995). *La integración en América Latina: Vigencia del pensamiento de Andrés Bello*. Bogotá: Editorial Guadalupe.

Connell-Smith, Gordon (1977). *Los Estados Unidos y la América Latina*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Couffignal, Georges (1996). Integración latinoamericana: del sueño a las realidades. En: Georges Couffignal y Germán de la Reza (edits). *Los procesos de integración en América Latina*, (pp. 11-24). Estocolmo: Institute of Latin American Studies, Stockholm University / 48th International Congress of Americanists, ICA.

Ikenberry, Gilford John (2001). Globalización y orden político: Los orígenes de la integración económica mundial y sus consecuencias. *Colombia Internacional*, (52), 5-24.

Köning, Hans-Joachim (1998). El intervencionismo norteamericano en Iberoamérica. En: Manuel, Lucena. *Historia de Iberoamérica. Tomo III: Historia Contemporánea*. (pp. 405-478) Madrid: Cátedra.

Malamud, Carlos (2009). La crisis de la integración se juega en casa. *Nueva Sociedad*, (219), 97-112.

Mercado Común del Sur (1991). Tratado para la constitución de un mercado entre la República Argentina, la República Federal del Brasil, la República del Paraguay y la

República Oriental del Uruguay, 26 de marzo, Asunción. Recuperado el 30 de mayo de 2010. Disponible en: <http://www.mercosur.int/>

Mercado Común del Sur (2006). Protocolo de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur, 4 de julio, Caracas. Recuperado el 30 de mayo de 2010. Disponible en: <http://www.mercosur.int/>

Morales, María Esther (2007). Un repaso a la regionalización y el regionalismo: Los primeros procesos de integración regional en América Latina. *Confines: de relaciones internacionales y ciencia política*, 3/6, 65-80.

Nazareno, Elias (2005). O desenvolvimento das idéias da CEPAL de 1948 a 1990. *Estudos*, 32, (5), 827-848.

Rivas, Ricardo Alberto (2000). Iberoamérica entre 1930 y 1970. En: Patricio de Blas; José de la Puente; María Jesús Seviá; Enrique Roca y Ricardo Alberto Rivas. *Historia común de Iberoamérica*. (pp. 491-519). Madrid: Edaf.

Rodrigues, Paulo (2005). América Latina: Impasses e integração. *Estudos*, 32, (5), 815-825.

Rouquié, Alain (1991). América Latina en el mundo En: *Extremo occidente: Introducción a América Latina*. (pp. 323-359) Buenos Aires: Emecé Editores.

Santana, Joaquín (2000). Utopía y realidad de la integración latinoamericana y caribeña en los albores del siglo XXI. En: Leopoldo Zea y Mario Magallón (compiladores). *Latinoamérica encrucijada de culturas*. (pp. 135-161). México D. F.: Instituto Panamericano de Geografía e Historia / Fondo de Cultura Económica.

Walmor, Dorivaldo (1999). A Cepal e a América Latina. *Estudos Ibero-americanos*, XXV, (1), 209-216.

Weisstaub, Lara (2006). *Principios del diálogo político: Cooperación para el desarrollo. América Latina -Unión Europea*. Cartagena: Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo / Universidad de San Buenaventura.