

# AMÉRICA LATINA: ¿HACIA DÓNDE? EN TORNO A LAS ESTRATEGIAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL A COMIENZOS DEL SIGLO XXI\*

JORGE RAÚL MURILLO\*\*

**Resumen:** El presente trabajo aborda las (*grandes*) estrategias de la integración en América Latina, como unidad, y las de sus principales ámbitos subregionales, los cuales reconocen miembros, fines, lógicas y liderazgos diversos. Su valoración se realiza, sucintamente, a la luz de la teoría de la autonomía de Juan Carlos PUIG.

Entre las conclusiones se señala: la existencia de (*grandes*) estrategias en América Latina *pero no de* América Latina (las que, en rigor, sólo pertenecen a sus Estados –individualmente considerados– y a las potencias extra-regionales tradicionales y nuevas), la necesidad de la “convergencia en la diversidad” de los distintos esquemas (que deviene imperiosa en un mundo de macro-regiones interconectadas; principalmente, de cara a las relaciones con China y el Asia Pacífico) y que la idea misma de integración –si tiende a la autonomía regional– deviene estratégica.

**Abstract:** This paper addresses the (grand) strategies of regional integration in Latin America, as a unit, and its main sub-regional areas, which recognize

---

\* Algunas ideas preliminares de este trabajo, efectuado a enero de 2015, fueron expuestas en el marco de las II Jornadas Nacionales de Teoría General del Derecho (Abarcadora del Complejo de las Ramas Jurídicas) y Estrategia Jurídica, que tuvieron lugar los días 2 y 3 de septiembre de 2013, en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, organizadas por la Cátedra C de Filosofía del Derecho de la referida Casa de Altos Estudios.

\*\* Profesor Adjunto de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario; Coordinador General del Centro de Investigaciones sobre Derecho y Economía (CIS-DE). CE: murillo.jorge@hotmail.com; jorge.murillo@fder.unr.edu.ar

divers members, purposes, logics and leaderships. Its valuation is performed, briefly, in light of Juan Carlos Puig's autonomy theory.

Among the conclusions it points out: the existence of (*grand*) strategies at Latin America but not of Latin American (which, in fact, only belong to its states –individually considered– and to the extra-regional powers, traditional and new), the necessity of “convergence in diversity” (that becomes imperative in a world of interconnected macro-regions; mainly, facing the relationships with China and Pacific Asia) and that the very idea of integration –if it tends to regional autonomy– becomes strategic.

**Palabras clave:** (Gran) estrategia. Integración regional. Convergencia en la diversidad. Autonomía latinoamericana.

**Key words:** (Grand) strategy. Regional integration. Convergence in diversity. Latin American autonomy.

### 1. *Objetivo y plan de trabajo*

Promediando la segunda década del siglo XXI, América Latina presenta múltiples propuestas de integración (regional/subregional) con miembros, fines y alcances variados, reveladores de lógicas diversas cuando no contradictorias.

Preguntarnos por el *¿Hacia dónde? América Latina* implica abordar las (*grandes*) estrategias<sup>1</sup> (su existencia o no y, en su caso, sus diferentes clases y

---

1 Por “estrategia” entendemos el “plan de acción para el logro de un fin”, que se vale de la táctica en la consecución de sus objetivos (Ver, entre otros.; BEAUFRE, André, “Introducción a la Estrategia”, traducción de Carmen Martín de la Escalera y Luis García Arias, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1965; CLAUSEWITZ, K. V., “De la guerra”, trad. Francisco Moglia, Buenos Aires, Need, 1998; MAQUIAVELO, Nicolás de, “El príncipe”, Prólogo, traducción y notas de Miguel Ángel Granada, Madrid, Alianza, 1998; PERÓN, Juan Domingo, “Conducción Política”, 1ª ed., Rosario, Pueblos del Sur, 2012; SUN TZU, “El arte de la guerra”, versión de Thomas Cleary, director de la traducción Alfonso Colodrón, 35ª ed., Madrid, EDAF, 2008).

A su vez, la “gran estrategia” (íntimamente vinculada a la estrategia pero cualitativa-

niveles) en, al menos, dos dimensiones: i. la/s de América Latina (como unidad y/o las de sus principales procesos de integración regional y subregional); y ii. la/s de los Estados parte de esos esquemas. (Supondría, asimismo, hacer referencia a las de: las grandes potencias tradicionales –principalmente, Estados Unidos–, las nuevas –China, Rusia, India–, las corporaciones transnacionales –incluyendo los medios masivos de comunicación– y las redes internacionales del crimen organizado).<sup>2</sup>

En cualquier caso, reclama indagar el *sentido* (*Hacia Dónde*), vinculado a la idea de *proyecto*. Vale recordar que, en una de sus acepciones, *proyectar* es “idear, trazar o proponer el plan y los medios para la ejecución de algo”;<sup>3</sup> por tanto, íntimamente vinculado a la *estrategia*. En otras palabras, *la estrategia presupone el proyecto*. De allí que también sea necesario referirnos a las *visiones* y los *modelos de la integración* en la región.<sup>4</sup>

---

mente distinta de ella) buscaría “establecer un orden determinado” extendido en el tiempo y el espacio, asegurando la “primacía y una determinada visión del mundo” en el largo plazo (Ver: LIDDELL HART, Basil H., “Strategy: the indirect approach”, 2ª edición, Londres, Faber & Faber, 1967, pág. 331. Consultar, asimismo: LAYTON, Peter, “The idea of Grand Strategy”, en “RUSI Journal”, Vol. 157, N° 4, Año 2012, págs. 56-61; y VENKATSHAMY, Krishnappa, “The problem of Grand Strategy”, en “Journal of Defence Studies”, Vol. 6, N° 3, 2012, págs. 113-128). También puede ser entendida como una “construcción intelectual” que sirve de guía a la conducta internacional de un país o región con el fin de preservar o alcanzar determinados intereses que se definen como fundamentales” (RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel, “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”, en “Revista CIDOB d’Afers Internacionals”, N°104, págs. 157-180).

- 2 Si bien hacemos mención a las potencias (tradicionales y nuevas), a las empresas transnacionales y a las redes criminales internacionales, un estudio pormenorizado de “sus (grandes) estrategias” exceden la extensión del presente trabajo.
- 3 Segunda acepción del vocablo conforme el “Diccionario de la lengua española”. Etimológicamente, “proyecto” proviene del latín “proiectus”: derivado de pro, hacia adelante, y iacere, lanzar. Ver el sitio web: <http://lema.rae.es/drae/?val=proyecto> (12-01-2015)
- 4 Vale recordar que “estrategia”, “táctica” y “gran estrategia” son conceptos que, surgidos en el ámbito militar, han expandido su aplicación a distintos campos: político, económico, empresarial, jurídico y de la integración regional –aunque, en este último caso, de modo poco frecuente– (Conf. BRICEÑO RUIZ, José, “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, en Revista “Estudios Internacionales”, Vol. 45, N° 175, Santiago de Chile, agosto 2013, págs. 9-39). A mayor abundamiento sobre “estrategia” en relación a diversas áreas específicas, con-

A tales fines, el presente trabajo seguirá el siguiente esquema: i) En primer término referiré, brevemente, a la realidad de América Latina en un mundo en transformación, caracterizando los principales ámbitos de integración regional y subregional; ii). Luego, recapitularé sobre las estrategias en dichos ámbitos, valorándolas –sucintamente– a la luz de la teoría de la autonomía de Juan Carlos Puig e indagando su posible “convergencia en la diversidad”; y iii) Al final, acercará algunas conclusiones.

Una nota preliminar antes de continuar: en lo sucesivo nos referimos indistintamente a *estrategia* y *gran estrategia*.

## 2. América Latina una y diversa

### 2.1. El mundo y la región

El mundo asiste a una redistribución del poder global que revela la transición de la unipolaridad hegemónica a la pluralidad de centros decisorios. Prueba de ello es el ascenso de potencias regionales (Brasil, Rusia, India, China, Sudáfrica –en conjunto forman el llamado grupo BRICS–, Irán, Turquía, Indonesia) y el dinamismo de grandes bloques comerciales.

A su vez, el Pacífico se ha transformado en el *Mare Nostrum* del siglo actual indicando que el eje de las relaciones internacionales se ha desplazado inexorablemente. Sin embargo, este “cambio de época” presenta, entre otras características, una escalada generalizada de conflictos armados en distintos lugares del planeta, con graves violaciones a la dignidad humana y la transgresión sistemática del derecho internacional.<sup>5</sup>

Lógicamente, las transformaciones a nivel mundial y regional se influyen recíprocamente. Ello también es válido en el caso de América Latina.

---

sultar: CIURO CALDANI, Miguel Ángel, “Estrategia Jurídica”, Rosario, UNR Editora, 2011; y SCHRÖDER, obre, “Estrategias políticas”, trad. Armando Centurión, 1ª edición en español, México, Fundación Friedrich Naumann / OEA, 2004.

5 Los actuales conflictos en el mundo son de variado tipo y se constatan –entre otros lugares– en: Afganistán, Gaza, Irak, Libia, Nigeria, República Centroafricana, Siria, Somalia, Sudán del Sur, Ucrania.

Desde hace años, la región es protagonista de una autonomía creciente que se evidencia en una menor influencia efectiva de Estados Unidos y de Europa, una mayor inserción internacional de sus Estados y la irrupción de nuevos actores externos<sup>6</sup> (en especial, China y Rusia) que, con estrategias y objetivos diferentes, han vuelto complejo el escenario (problematizando aún más la presencia de las potencias extra-regionales tradicionales y facilitando que “los países latinoamericanos se hayan sacudido la relativa dependencia de los que hasta hace poco eran sus referentes exteriores”).<sup>7</sup>

No obstante, Estados Unidos no se ha “retirado” del área. Aún cuando la capacidad de Washington para intervenir unilateralmente en los asuntos internos de los países latinoamericanos ha encontrado límites diversos, su presencia sigue siendo relevante en lo económico, en lo político, en lo asistencial y en lo militar.<sup>8 9</sup>

Al mismo tiempo, las economías asiáticas son cada vez más importantes para la región, aumentando sustancialmente su participación en los flujos comerciales: “China representa casi la mitad del intercambio comercial de América Latina y el Caribe con Asia”,<sup>10</sup> dando lugar a una dependencia considerable en las exportaciones.

El panorama latinoamericano se presenta, en consecuencia, heterogéneo: *“América del Sur está ligada a China, el Caribe, a la Unión Europea, y*

---

6 Conf. DEL ARENAL, Celestino, “Brasil, las cumbres iberoamericanas y el papel de España en América Latina, en “Documentos CIDOB – América Latina”, N° 39, Barcelona, diciembre 2013.

7 Íbidem.

8 Conf. TOKATLIAN, Juan Gabriel, “Bye bye Monroe, hello Troilo”, en “Diario El País”, Madrid, 23 de noviembre de 2013.

9 Incluso, el histórico restablecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba, anunciado durante el mes de diciembre de 2014 –después de medio siglo de distanciamiento y confrontación–, puede entenderse como parte de la actual estrategia de relación con la región.

10 KUWAYAMA, Mikio y ROSALES, Osvaldo, “China y América Latina y el Caribe: Hacia una relación económica y comercial estratégica”, Santiago de Chile, CEPAL/Naciones Unidas, marzo de 2012, pág. 70; allí mismo se expresa: “En 2009, el monto de las exportaciones de América Latina y el Caribe a Asia ascendió a 103.000 millones de dólares, el equivalente a un 15% de las exportaciones totales de la región, en tanto que la participación de las exportaciones a los Estados Unidos fue del 42% y la de las dirigidas a la Unión Europea, del 14%”; ver págs. 69-70.

*México y Centroamérica, a Estados Unidos*”;<sup>11</sup> mientras tanto, el comercio intra/regional permanece bajo: sólo alcanza un 19% del total.<sup>12</sup>

En la última década, América Latina ha mejorado sus indicadores sociales y económicos. En términos generales, ha aumentado la esperanza de vida, se han reducido los niveles de pobreza (aunque a un ritmo menor en los últimos años),<sup>13</sup> ha bajado el desempleo<sup>14</sup> y ha crecido la clase media de modo considerable;<sup>15</sup> sin embargo, sigue siendo “la región más desigual del mundo”.<sup>16</sup>

En cualquier caso, la región ha consolidado la democracia y –a pesar de las crisis políticas y económicas y al aumento de la violencia al interior de sus sociedades nacionales– ha recuperado la dimensión simbólica de la integración, principalmente, en Sudamérica.<sup>17</sup>

11 ROSALES, Osvaldo; citado por ROJAS ARAVENA, Francisco, “Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder: Impactos en América Latina y el Caribe”, en Revista “Nueva Sociedad”, N° 246, julio-agosto de 2013, págs. 129-143. La cursiva es nuestra.

12 Íbidem.

13 “Prácticamente sin excepciones, se ha producido en la región una caída de la pobreza que en promedio llega a 15,7 puntos porcentuales acumulados desde 2002. La pobreza extrema también registra una caída apreciable, de 8,0 puntos porcentuales, aun cuando su ritmo de disminución se ha frenado en los años recientes. En efecto, entre 2002 y 2007 el número de personas pobres se redujo a una tasa del 3,8% anual y el número de personas indigentes a un ritmo del 7,1% anual. En cambio, entre 2007 y 2012 la velocidad con que se ha reducido el número de personas con ingresos insuficientes cayó al 2,5% anual en el caso de la pobreza y al 0,9% anual en el caso de la indigencia” (CEPAL, “Panorama social de América Latina 2013”, Santiago de Chile, CEPAL/Naciones Unidas, diciembre de 2013, pág. 17).

14 Ha bajado al 6,4% (Conf. íbidem, pág. 50).

15 “Tras décadas de estancamiento, la población de clase media en América Latina y el Caribe ha aumentado en un 50% —de 103 millones de personas en 2003 a 152 millones (o un 30% de la población del continente) en 2009” (FERREIRA, Francisco H. G., MESSINA, Julian, RIGOLINI, Jamele, LÓPEZ-CALVA, Luis-Felipe, LUGO, María Ana y VAKIS, Renos, “La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina. Panorámica general”, Washington D.C., Banco Mundial, 2013, pág.1).

16 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Informe regional sobre desarrollo humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad”, 1ª ed., San José de Costa Rica, PNUD, 2010, pág. 25.

17 En relación al MERCOSUR como espacio de pertenencia –tanto simbólico como material– o “núcleo estratégico” para sus poblaciones y gobiernos y la gestación de nuevos signos de identidad, consultar: ENRÍQUEZ PÉREZ, Isaac, “La integración latinoamericana y su incidencia en el desarrollo de la región”, en: “Realidad Económica. Revista

No es casual que, en ese marco, junto a los festejos por el bicentenario de la independencia de varios países, hayan resurgido con vitalidad referencias a la *Patria Grande* como “lugar doblemente significativo”: por una parte, memoria y actualización de un pasado común; por otra, profecía y promesa de construcción conjunta.

## 2.2. El “nuevo regionalismo”

En este contexto, el nuevo siglo es testigo de *una nueva etapa del regionalismo* en América Latina, que algunos denominan posliberal o poshegemónica<sup>18</sup> y que a diferencia de lo que ocurría en los noventa no es económica sino, principalmente, política.<sup>19</sup> A su vez, diversos ámbitos regionales resultan propicios para solucionar crisis con improntas “propias”, alejadas de la “matriz panamericana”; tal es el caso de UNASUR y MERCOSUR.<sup>20</sup>

Esta *etapa* reconoce en: i) la IV *Cumbre de las Américas* celebrada en Mar del Plata, en 2005 (que termina con el proyecto de establecer un Área de Libre Comercio de las Américas–ALCA); ii) el surgimiento de la *Unión de Naciones Sudamericanas* (UNASUR), en 2008; y iii) la creación, en 2011, de la *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños* (CELAC); tres

---

de Ciencias Sociales”, N° 277, julio/agosto 2013, págs. 89-108.

- 18 Ver, entre otros: RIGGIROZZI, Pía y TUSSIE, Diana (eds.), “The rise of post-hegemonic regionalism: The case of Latin America”, United Nations University Series on Regionalism 4, Dordrecht, Springer, 2014 y, también, SANAHUJA, José Antonio. “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, en “Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe”, N° 7, Buenos Aires, CRIES, Años 2008-2009, págs. 11-54.
- 19 Conf. GRATIUS, Susanne, “El triángulo atlántico: arquitecturas multilaterales y reajuste de poder entre nuevas y viejas potencias”, en “Pensamiento Iberoamericano”, N° 8, 2ª época, Vol. 1, Madrid, AECID/Fundación Carolina, 2011, págs. 5-21.
- 20 Piénsese en el rol que tuvo UNASUR en la solución del conflicto entre Colombia y Venezuela y/o en la preservación de la democracia ante el intento de golpe de Estado en Ecuador; ambos en 2010. Asimismo, UNASUR y MERCOSUR suspendieron a Paraguay –en los órganos e instancias políticas de los bloques– a raíz del golpe de Estado parlamentario en perjuicio del ex presidente Lugo (al violarse las garantías del debido proceso y del derecho a la defensa durante el juicio político al que fuera sometido), en 2012. La OEA, por su parte, no adoptó igual postura.

*hitos significativos* que plasman, a nivel institucional, las dimensiones simbólica y discursiva.

Ello se evidencia de modo notable en la CELAC, que se constituye a través de la *Declaración de Caracas “En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia Hacia el Camino de Nuestros Libertadores”*; de quienes asume “*su legado como acervo fundacional*”.<sup>21</sup>

Constituye, por tanto, un *punto de llegada como uno de partida* para la historia de la integración, la autonomía y la unidad regional.<sup>22</sup>

En el primer caso, es un *logro político-diplomático de primer orden*, a través del cual los 33 países soberanos que la forman decidieron crear un “*mecanismo representativo de concertación política, cooperación... y... un espacio común que garantice la unidad e integración de nuestra región*”;<sup>23</sup> es decir, una instancia propia sin la presencia de las potencias tradicionales (Estados Unidos y Europa).

Es también, un *momento constituyente y un programa de futuro*, en tanto busca “promover y proyectar *una voz concertada de América Latina y el Caribe* en la discusión de los grandes temas y en el *posicionamiento de la región* ante acontecimientos relevantes en reuniones y conferencias internacionales de alcance global, así como en la interlocución con otras regiones y países”.<sup>24</sup> Vale decir, un plan de largo alcance que tiene por misión fundamental configurar un espacio continental propio y constituir una comunidad regional.<sup>25</sup>

De este modo, la CELAC estaría cumpliendo con un principio estructural de toda región: *generar y comunicar significado e identidad* (dando lugar a un discurso que permite su existencia como hecho institucionalizado y que, a su vez, implica una historia colectiva donde la identidad cuenta).<sup>26</sup>

21 Ver: CELAC, “Declaración de Caracas” del 3 de diciembre de 2011; punto 14.

22 Conf. ROCHA VALENCIA, Alberto, “El proceso político-diplomático hacia la constitución de la comunidad de estados latinoamericanos y caribeños: integración, autonomía y unidad”, en: MEDINA NÚÑEZ, Ignacio y OLIVA CAMPOS, Carlos (Coord.), “Integración, seguridad y democracia en América Latina”, 1ª ed., Guadalajara, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), 2014, págs. 27-44.

23 CELAC, “Declaración de Caracas”; punto 31.

24 Íbidem; punto 9. La cursiva es nuestra.

25 Conf. ROCHA VALENCIA, Alberto, op. cit.

26 Conf. VAN LANGENHOVE, Luk, “Theorising Regionhood”, UNU/CRIS e-Working



En síntesis, es un foro de diálogo, concertación política y cooperación regional, de institucionalidad incipiente y efectividad por realizar, con la intención de convertirse en *una voz concertada* y una instancia válida de convergencia de los procesos de integración regional (como Parlatino, ALADI y SELA) y sub-regionales (que más adelante estudiamos), conforme resulta del *Plan de Acción de Caracas*.<sup>27</sup>

En este *nuevo regionalismo* los *grandes acuerdos-marco* (CELAC, para América Latina, y UNASUR, para Sudamérica) devienen verdaderos *constructos que contienen, reconocen y exteriorizan la diversidad*. Funcionan como “paraguas” en cuyo interior “las aguas presentan tonos diversos”; vale decir, una *región con lógicas particulares* de integración regional, de inserción internacional y de desarrollo divergentes.

### 2.3. *La unidad fragmentada: la dimensión sub-regional de la integración*

Este panorama revela que la *unidad geo-cultural de América Latina* proyectada sobre el horizonte de su *nuevo regionalismo* es contestada en su *diversidad geo-ideológica*.

La región aparece, ahora, “cruzada por diferencias y conflictos que apartan a los países y subregiones que la integran. Dos líneas de fractura parecen prevalecer sobre las restantes: a) la que separa a la América Latina del Norte de la del Sur (...); y b) la que divide a los países que tienen o desean tener acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y los que se oponen a ello.” En la actualidad, asimismo, se puede diferenciar *grosso modo* los países del Pacífico de los del Atlántico.<sup>28</sup>

De consiguiente, los principales ámbitos o núcleos de integración regional a considerar son:

---

Papers, W-2003/1; disponible en: <http://www.cris.unu.edu/UNU-CRIS-Working-Papers.19.0.html> (12-01-2015). Consultar, asimismo, sobre este enfoque de construcción de regiones (region building approach): VAN LANGENHOVE, Luk, “Building Regions: The regionalization of world order”, Farnham, Surrey, Inglaterra, Ashgate Publishing Company, 2011.

27 Puede consultarse en el sitio: <http://parlatino.org/es/proyecto-de-la-celac.html> (12-01-2015)

28 Conf. ROJAS ARAVENA, Francisco, op. cit.

- i. El *ámbito de América Latina del Norte –que incluye Centroamérica y el Caribe–*;
- ii. A su vez, en *América Latina del Sur, el ámbito de UNASUR –que contiene al MERCOSUR–*;
- iii. El *ámbito del ALBA-TCP*; y
- iv. El *ámbito de la Alianza del Pacífico*.

Ellos reflejan espacios, liderazgos, lógicas y caminos diversos. Repasemos, brevemente, cada uno.

2.3.1. *El ámbito de América Latina del Norte –que incluye Centroamérica y el Caribe– aparece globalmente conducido por Estados Unidos y “sub-liderado” por México*<sup>29</sup>

El despliegue de los diversos acuerdos y tratados subregionales puede entenderse como un arco que comprende, básicamente:

- i. el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte* (TLCAN; o NAFTA, por sus siglas en inglés) y la *Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte* (ASPN), de los que forman parte Canadá, Estados Unidos y México.
- ii. el *Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica* o *Proyecto Mesoamérica*, instituido en 2008 (en reemplazo del *Plan Puebla Panamá*) y conformado inicialmente por México<sup>30</sup> y los siete de países de América Central: Belice, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá; a los que se sumaron un sudamericano, Colombia, y un caribeño, República Dominicana.
- iii. el *Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, República Do-*

---

29 En este sentido, consultar –entre otros–: TORRES DEL SEL, María Micaela, “Las políticas regionales de México, Brasil y Venezuela con respecto a la integración de América Latina”, en Revista “Invenio” N° 30, Año 16, Junio de 2013, págs. 29-46.

30 Inicialmente fue presentado como una propuesta de integración económica para la región mesoamericana; de allí que estuviera conformado por los estados del sur/sureste mexicano: Puebla, Guerrero, Veracruz, Oaxaca, Yucatán, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Chiapas; exceptuando casi todo el occidente y la zona principal del centro de México.

- minicana y Centroamérica* –Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua–(CAFTA–DR, por sus siglas en inglés); y
- iv. el *Acuerdo Marco de Promoción de Inversiones y Comercio* entre Estados Unidos y CARICOM (o *Trade and Investment Framework Agreement*, TIFA), realizado en 2012, que se agrega a las preexistentes *Iniciativa de la Cuenca Caribe*, sobre promoción del comercio, e *Iniciativa de Seguridad de la Cuenca Caribe*, sobre tareas policiales y de inteligencia compartidas.

*La nueva agenda de integración (económica y militar) para la región debe leerse en clave inescindible de seguridad y desarrollo.*

En rigor, los acuerdos de integración en este ámbito exhiben una *lógica común* desplegada mediante una *táctica bifronte –y complementaria–*: por un lado, se genera un *área económica sin fronteras al capital* desde Estados Unidos a Colombia, *vía tratados de libre comercio*; por el otro, *los esquemas de seguridad –Plan Colombia, Iniciativa Regional Andina, Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte, Iniciativa Mérida, Iniciativa de Seguridad Regional para América Central, Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe*<sup>31</sup>– contribuyen, a su vez, a blindar las inversiones en la zona.

---

31 El “Plan Colombia” –también llamado “Plan para la Paz, la Prosperidad y el Fortalecimiento del Estado”– es un acuerdo bilateral entre Estados Unidos y Colombia, del año 1999, cuyos objetivos son la promoción de la paz, el desarrollo económico, el incremento de la seguridad, la solución del conflicto armado y la erradicación del tráfico ilegal de drogas. Se presentó como un programa de desarrollo destinado a incrementar inversiones para generar empleos; no obstante, conllevaba la finalidad de presencia militar norteamericana. La segunda parte del Plan recibió la denominación de “Plan Patriota” e incorpora, de forma expresa, a la guerrilla. A su vez, la “Iniciativa Regional Andina” (IRA), a partir del año 2001, constituye la “regionalización” del “Plan Colombia” y, por tanto, tiene proyección sobre los países cercanos (Ecuador, Perú, Brasil, Venezuela, Panamá e, incluso, Bolivia). La presencia de Estados Unidos en Colombia se fortalece, aún más, con la firma del “Acuerdo de Cooperación para la Defensa” (Defense Cooperation Agreement – DCA) entre ambos países, en 2009. Por su parte, los países del NAFTA establecen, en 2005, la “Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte” (ASPAN) que, entre otros aspectos, conlleva la unificación de criterios, la cooperación y/o el desarrollo de estrategias en diversos temas, como ser: terrorismo, tráfico de personas, contrabando, delincuencia organizada y drogas. Asimismo, durante el año 2008 entra en vigencia la “Iniciativa Mérida” –denominada

De esta manera, en Centroamérica y México se traza una nueva geografía favorable para las industrias de maquila, las economías de servicios y el turismo que, consecuentemente, lleva al “quiebre estructural” de la economía agroexportadora tradicional, a la transformación radical de las formas de producción y al “colapso” de los procesos de integración clásicos: el *Mercado Común Centroamericano* (MCCA) y el *Sistema de la Integración Centroamericana* (SICA) son superados por las lógicas de los *tratados de libre comercio* (NAFTA y CAFTA).<sup>32</sup>

a. En este “abanico desplegado”, *el primer nivel está edificado en torno al NAFTA* que genera, en la dimensión comercial, las condiciones materiales y, fundamentalmente, jurídicas de protección de las inversiones; al propio tiempo, sirve de modelo y paradigma para los posteriores acuerdos de libre comercio de Estados Unidos con Centroamérica, Panamá y Colombia.<sup>33</sup>

también “Plan Mérida”-: es un acuerdo sobre seguridad entre Estados Unidos y México que tiene, por finalidad principal, combatir el narcotráfico y el crimen organizado, e involucra el área de defensa. Posteriormente, y con objetivos similares se establecen la “Iniciativa Regional de Seguridad de América Central” (CARSI, por sus siglas en inglés), entre Estados Unidos y los Estados centroamericanos, y la “Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe” (CBSI, por sus siglas en inglés) que reúne, desde 2010, a Estados Unidos, los países de la CARICOM y República Dominicana.

(A mayor abundamiento, se puede consultar –entre otros– a: RAMÍREZ, Socorro, “El Plan Colombia: impacto nacional y regional”, en “Pensamiento Propio”, N° 17, Año 8, enero-junio 2003, págs. 61-81; y SANDOVAL PALACIOS, Juan Manuel, “El Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica) en el marco de la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), la política de Seguridad Democrática y la Iniciativa Mérida”, en: SANDOVAL PALACIOS, Juan Manuel, ÁLVAREZ DE FLORES, Raquel y FERNÁNDEZ MORENO, Sara Yaneth (coordinadores), “Planes geoestratégicos, desplazamientos y migraciones forzadas en el área del Proyecto de Desarrollo e Integración de Mesoamérica”, Colombia, Seminario Permanente de Estudios Chicanos y de Fronteras (SPECHF), Departamento de Etnología y Antropología Social (DEAS), Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), México / Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de Los Andes, Venezuela / Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia, Colombia, págs. 109-140; disponible en: <http://www.seminariopermanente.com/roble-documentacion-e-informacion> (12-01-2015).

32 Conf. ROBLES RIVERA, Francisco, “Rompiendo fronteras: ¿Una Mesoamérica ‘otra?’”, en: SOTO ACOSTA, Willy (editor), “Mesoamérica: Integración Regional y Geopolítica”, 1ª ed., Heredia, Costa Rica, Universidad Nacional de Costa Rica, 2013, págs. 119-135.

33 Conf. *ibidem*.

A su vez, con la firma de la *Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte* (ASPAN) se establece un verdadero “NAFTA *plus*”: las partes se comprometen a reforzar el comercio trilateral y la seguridad de las fronteras comunes.<sup>34</sup>

b. El *segundo escalón subregional* lo constituye el *Proyecto Mesoamérica*. El área deviene geo-estratégica tanto por su posición (es paso obligado para la comunicación comercial entre los océanos Atlántico y Pacífico), como por la abundancia de sus recursos naturales (petróleo, minerales y agua dulce).

El *Proyecto* busca la integración a través del desarrollo de la infraestructura física de carreteras, los corredores logísticos interoceánicos y la autopista de la información (impulsando la interconexión a través de las telecomunicaciones bajo un marco normativo de libre competencia)<sup>35</sup> y, asimismo, mediante el fortalecimiento del sector energético y la consolidación del mercado eléctrico. Al propio tiempo, ratifica “la importancia que han tenido los tratados de libre comercio para la región”.<sup>36</sup> Igualmente hace referencia, entre otros temas, a las migraciones, a la trata de personas, al sistema mesoamericano de salud pública y a la sustentabilidad ambiental e incorpora, expresamente, el tema de la seguridad regional (que incluye a la delincuencia organizada transnacional, en particular, el narcotráfico).<sup>37</sup>

En este nivel debe considerarse, asimismo, la *Iniciativa Mérida*;<sup>38</sup> la que devendría –en la práctica– en un mecanismo de inserción del área del *Proyecto Mesoamérica* en las políticas de seguridad de la ASPAN.<sup>39</sup>

---

34 Conf. SANDOVAL PALACIOS, Juan Manuel, op. cit. Ver, asimismo, nota 31.

35 Ver: “Declaración de Villahermosa”, Tabasco, México, “X Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla” (junio de 2008), en la cual se plantea la transformación del “Plan Puebla Panamá” en “Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica”. En especial, consultar los puntos 32 a 41 del referido instrumento; disponible en el sitio: [www.sice.oas.org/tpd/cacm\\_mex/negotiations/villahermosa\\_decl\\_280608\\_s.doc](http://www.sice.oas.org/tpd/cacm_mex/negotiations/villahermosa_decl_280608_s.doc) (12-01-2015)

36 Íbidem; punto 48.

37 onf. íbidem; particularmente, puntos 5 a 16.

38 Remitimos a nota 31.

39 Conf. SANDOVAL PALACIOS, Juan Manuel, op. cit.

c. El tercer plafón radica en el *Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, República Dominicana y Centroamérica* (CAFTA-DR).

d. Un cuarto sub-ámbito lo representa el *Acuerdo Marco de Promoción de Inversiones y Comercio* entre Estados Unidos y CARICOM (TIFA).

La subregión también tiene importancia estratégica para la potencia del Norte, tanto en temas comerciales y financieros como de seguridad nacional.

Los países de la CARICOM tienen sus economías profundamente vinculadas a Estados Unidos y existe una significativa presencia de empresas norteamericanas en sectores claves de la región. De allí que, pese al enfoque multidimensional que los Estados caribeños buscan establecer en el diálogo bilateral, es la potencia hegemónica quien fija los asuntos y prioridades de la agenda sub-regional.<sup>40</sup>

En definitiva, en el *ámbito de América Latina del Norte –que incluye Centroamérica y el Caribe–*, los acuerdos comerciales y los de seguridad (estudiados en conjunto) buscarían: i) hacer de la región un espacio común que ingresa claramente en Sudamérica (estableciendo límite “en una línea que, en la óptica de algunos analistas y funcionarios estadounidenses, incluiría a Colombia e incluso a Venezuela en América Latina del Norte”);<sup>41</sup> ii) a su vez, un cierto “reordenamiento del terreno”, ya que se estaría produciendo una transformación en el uso y destino del suelo: la milpa y la comunidad, en sentido amplio, serían reemplazadas –en zonas consideradas estratégicas– por megaproyectos empresariales, generando desplazamiento y migración a las ciudades de poblaciones indígenas y/o campesinas;<sup>42</sup> iii) al propio tiempo, detener potenciales estrategias anti-neoliberales;<sup>43</sup> iv) consecuentemente,

40 Conf. Ídem.

41 RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel, “Resistencia y cooperación: Opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos”, en LAGOS, Ricardo (Compilador), “América Latina: ¿Integración o fragmentación?”, 1ª ed., Buenos Aires, Edhasa, 2008, págs. 209 y ss.

42 ZUNINO, Mariela, “Integración para el despojo: el proyecto Mesoamérica, o la nueva escalada de apropiación del territorio”, Boletín “Chiapas al Día”, N° 583, Chiapas, México, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC), 28 de mayo de 2010.

43 Conf. ROBLES RIVERA, Francisco, op. cit.

impulsar una nueva doctrina de seguridad hemisférica (desplegada bajo la finalidad de combate al narcotráfico, al terrorismo y a la delincuencia organizada), extendiendo el modelo securitario policial; y v) posicionarse política y militarmente en zonas de acceso a recursos naturales vitales<sup>44</sup> (petróleo, minerales y agua dulce).<sup>45</sup>

### *2.3.2. El ámbito de UNASUR –que contiene al MERCOSUR–, y que presenta a Brasil por líder subregional*

La Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), conformada por los doce países de América del Sur, en Brasilia, en mayo de 2008, tiene un objetivo amplio: “*construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los estados*” (Artículo 2 del Tratado constitutivo).

El propio *Preámbulo* reconoce que se trata de un proceso de construcción de la integración “*ambicioso en sus objetivos estratégicos, que deberá ser flexible y gradual en su implementación*” y expresa que, en Sudamérica, la integración “*debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de*

---

44 Conf. CAPDEPONT BALLINA, Jorge Luis, “Mesoamérica o el Proyecto Mesoamérica: La historia como pretexto”, en Revista “LiminaR. Estudios sociales y humanísticos”, Vol. IX, N° 1, año 9, San Cristóbal de Las Casas, Chiapas, México, junio de 2011, págs. 132-152.

45 “[E]n el corazón de lo que los geólogos van detectando como la más importante cuenca petrolera del mundo, que incluye la enorme reserva venezolana, con balcón sobre la Amazonia, la mayor reserva vegetal y acuífera del mundo” (GABETTA, Carlos, “Plan Colombia e integración regional”, en “Le Monde Diplomatique”, Buenos Aires, abril de 2008, págs. 3 y ss.).

Chile, Guyana y Suriname, *yendo más allá de la convergencia de los mismos*".<sup>46 47</sup>

En su planteamiento original, UNASUR "estuvo fuertemente vinculada al desarrollo de la infraestructura física de la región. Luego fueron explicitándose otros objetivos, en el campo político, de la integración energética y de la convergencia de los distintos esquemas subregionales de integración, celebrados por países suramericanos en el ámbito más amplio de la ALADI".<sup>48</sup>

Representa un espacio de más de 360 millones de personas, un PBI de más de un trillón de dólares, la cuarta parte de agua dulce del planeta, ocho millones de kilómetros cuadrados de bosques, y una enorme capacidad actual y potencial de producción de alimentos, de hidrocarburos, de biocombustibles y de recursos mineros, lo cual explica el interés que las economías emergentes demuestran por la región.<sup>49</sup>

Un aspecto destacado en la dinámica del bloque es el de *re-significar* expresamente la *dimensión estratégica* en distintos ámbitos de la agenda de integración; por caso, en el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), en la coordinación en la lucha contra el terrorismo, el problema de las drogas, el crimen organizado transnacional o en la elaboración de los "Lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana".<sup>50</sup>

En particular, el área de defensa ha generado acciones coordinadas (no sólo cooperación) buscando el fortalecimiento del poder militar de los países de la zona a fin de salvaguardar la independencia estratégica de la región contra la injerencia externa –en especial, por la presencia norteamericana en Colombia y la británica en Malvinas–. Cabe destacar, asimismo, la par-

---

46 La cursiva es nuestra.

47 Dicho sea de paso, la "Comunidad Andina de Naciones" (CAN) ha quedado seriamente debilitada a partir de la firma de tratados de libre comercio de algunos de sus miembros con Estados Unidos y la decisión de Venezuela de abandonar el bloque.

48 PEÑA, Félix, "Integración regional y estabilidad sistémica en Suramérica", en CIENFUEGOS, Manuel y SANAHUJA, José Antonio (eds.), "Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur", Barcelona, Fundación CIDOB, 2010, págs.23-43.

49 Conf. *ibidem*.

50 Se puede consultar en: <http://www.unasursg.org/node/6>, 12-01-2015.



ticipación conjunta de América del Sur en la misión de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).<sup>51</sup>

Sin embargo, las asimetrías existentes, la falta de conectividad física, las escasas cadenas integradas de valor y el bajo comercio intra-regional, constituyen obstáculos de primera magnitud a ser superados con vistas a una mejor integración.

Pero las mayores dificultades son de orden político:

i) *En primer término, existen visiones divergentes al interior del bloque*, en especial, en temas económicos, sociales y de alianzas externas.

UNASUR acoge en su seno a países que, al propio tiempo, son parte de alguno de los tres principales ámbitos de integración sub-regional de Sudamérica, a saber: Colombia, Chile y Perú, de la *Alianza del Pacífico*; Bolivia, Ecuador y Venezuela, del *ALBA-TCP*; y Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, del *MERCOSUR*.<sup>52</sup>

Consecuentemente, las alianzas externas tienden a reproducir esa diversidad: los países de la *Alianza del Pacífico* poseen tratados de libre comercio con Estados Unidos; los del *ALBA-TCP*, en especial Venezuela, buscan a nivel global, aliados extra-regionales que puedan contrapesar la hegemonía norteamericana (Rusia, China, Irán), al tiempo que, en la región, apuntan a cuestionar y enfrentar la influencia de Washington;<sup>53</sup> y los de *MERCOSUR* presentan, en general, una cierta equidistancia entre ambas posturas.

ii) *En segundo lugar, la concepción misma de la integración*. Todos los países sudamericanos la entienden más como un mecanismo de refuerzo de la soberanía nacional que como uno de superación. Ello explica, en parte, el carácter estrictamente intergubernamental que ostentan los órganos de los distintos esquemas; y

iii) *Finalmente, la concepción geo-estratégica de Brasil*, y su intención de constituirse en un jugador global (*global player*), hace que sus políticas

---

51 Conf. PILETTI, Felipe, "La seguridad de América Latina en la posguerra fría: el rol de las fuerzas armadas de la región en el proceso de formulación de las políticas de defensa", en: MEDINA NÚÑEZ, Ignacio y OLIVA CAMPOS, Carlos (Coord.), op. cit., págs. 87-144.

52 Bolivia se encuentra, actualmente, en proceso de adhesión.

53 Ver TORRES DEL SEL, María Micaela, op. cit.

en desarrollo, defensa y relaciones exteriores estén formuladas en términos de Estado-Nación, y no como provincia de un Estado-Región.<sup>54</sup>

Para Brasil el espacio sudamericano se convierte en su plataforma geopolítica y, a su vez, le permite asegurar estratégicamente la región amazónica. Sin embargo, en la visión de Itamaraty queda claro que “UNASUR, a pesar de su importancia política, no puede ser la piedra en la construcción del bloque económico de América del Sur, [que] *deberá ser formado a partir de la expansión gradual del MERCOSUR*”.<sup>55</sup>

Por su parte, *el MERCOSUR ha experimentado un cambio de enfoque*. A partir de 2003 comienza una nueva dinámica de la integración en el bloque.

Con la llegada al poder de Luiz Inácio “Lula” Da Silva, Néstor Kirchner y Tabaré Vazquez en Brasil, Argentina y Uruguay, respectivamente, la *cuestión social* comienza a permear el discurso oficial, pasando a convertirse en objeto de las políticas públicas regionales.<sup>56</sup>

Desde entonces, entre otras iniciativas –por citar pocos pero claros ejemplos– encontramos: i) el “Programa de Trabajo 2004-2006” (MERCOSUR/CMC/DEC. N° 26/03) que refiere al MERCOSUR Social; ii) la *Iniciativa “Somos MERCOSUR”*, con el propósito de *llenar de ciudadanía* a la región, en 2005;<sup>57</sup> iii) la creación de la *Unidad de Apoyo a la Participación Social* (UPS) en el ámbito del Alto Representante General del MERCOSUR (CMC/DEC. N° 65/10); o iv) la aprobación del documento “*Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS)*” (CMC/DEC. N° 12/11).

54 Conf. MALAMUD, Andrés, “¿Triunfará la Patria Grande?”, en “Le Monde Diplomatique”, edición número especial: “Fracturas en América Latina”, junio de 2014.

55 Conforme expresara Samuel PINHEIRO GUIMARÃES en su carta de renuncia como Alto Representante del MERCOSUR, en junio de 2012, y dado que Chile, Colombia y Perú adoptaron estrategias de inserción internacional incompatibles con la construcción de políticas regionales y la promoción del desarrollo; según cita de MALAMUD, Andrés, op. cit. La cursiva es nuestra.

56 Conf. VAZQUEZ, Mariana, “Cambio político, integración regional y participación social. El caso del MERCOSUR”, en “Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe”, Buenos Aires, CRIES, N° 6, Año 2007, págs. 201-214.

57 Conf. ibidem. Consultar –asimismo–: ALEMANY, Cecilia y LEANDRO, Beatriz, “Análisis y propuestas para la participación ciudadana en el MERCOSUR”, Montevideo, Friedrich Ebert Stiftung – Representación en Uruguay, noviembre de 2006, págs. 10 y ss.

También aparece *un nuevo eje de integración en torno a la defensa y promoción de los derechos humanos*. Aquí pueden mencionarse: i) La creación de la *Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR- RAADDHH* (CMC/DEC. N° 40/04); ii) El *Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de Derechos Humanos en el MERCOSUR* (CMC/DEC. N° 17/05); y iii) El establecimiento del *Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos -IPPDH-* en el ámbito de la RAADDHH (CMC/DEC. N° 14/09), entre cuyos objetivos se establece: “*contribuir a la consolidación de los Derechos Humanos como eje fundamental de la identidad y desarrollo del MERCOSUR*”.

En consecuencia, el MERCOSUR ha variado de un perfil básicamente comercialista a otro que también reivindica en su estructura las dimensiones democrática, social inclusiva y de derechos humanos.

*Este cambio de enfoque mercosureño importa una diferencia al interior de UNASUR –básicamente, respecto de los países de la Alianza del Pacífico– en lo relativo a la visión (y a la misión) que deben tener los procesos de integración.*

*2.3.3. El ámbito del ALBA-TCP,<sup>58</sup> propuesta liderada por Venezuela, que tiene proyección al Caribe y Centroamérica*

Inicialmente, ALBA era “*Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*”; es decir, un camino contrahegemónico de integración<sup>59</sup> que surge formalmente en La Habana, en 2004, con la decisión de los pre-

---

58 La “Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos” (ALBA – TCP), que se inicia hacia 2004, tiene miembros de Sudamérica (Bolivia, Ecuador, Venezuela), del Caribe (Antigua y Barbuda, Cuba, Dominica, San Vicente y Las Granadinas, Santa Lucía) y de Centroamérica (Nicaragua).

59 La idea primigenia es presentada por el Presidente Hugo Chávez en el marco de la “III Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de la Asociación de Estados del Caribe” (AEC), celebrada en la Isla de Margarita, Venezuela, en diciembre del 2001, como una propuesta de integración integral, económica, social, política y cultural de los pueblos de América Latina y el Caribe.

sidentes de Venezuela, Hugo Chávez, y de Cuba, Fidel Castro. En 2006 se incorpora Bolivia y el ALBA se amplía con la propuesta de los *tratados de comercio de los pueblos* (TCP). En 2009 pasará a denominarse “*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos*” (ALBA – TCP).

El bloque ha experimentado, por tanto, *un veloz proceso de transformación de una “Alternativa” al ALCA a un modelo–Alianza de integración antiimperialista y anticapitalista*, que rechaza la lógica de liberalización de los mercados y la subordinación de lo económico a lo político.<sup>60</sup> Más aún, en esta evolución aparecen también las ideas de los Proyectos Grannacionales, las Empresas Grannacionales, el Banco del Sur y el Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE) para intercambios comerciales.

Este esquema de integración reconoce una serie de *principios fundamentales* que guían su accionar:<sup>61</sup> *comercio justo* (*en lugar de libre comercio*; lo cual “requiere la efectiva participación del Estado como regulador y coordinador de la actividad económica”); *trato especial y diferenciado* que tenga en cuenta el nivel de desarrollo y el tamaño de los diversos países, garantizando el acceso de todas las naciones a los beneficios de la integración; *complementariedad económica y cooperación entre los participantes* (y no competencia entre países y producciones); *solidaridad* que se exprese en programas especiales para los países menos desarrollados (entre ellos: un Plan continental contra el analfabetismo, un Plan latinoamericano de tratamiento gratuito de salud, un Plan de becas de carácter regional y el Fondo de emergencia social); *integración en telecomunicaciones, conexiones físicas y transporte; desarrollo sostenible, protección del medio ambiente y uso racional de los recursos; integración energética; fomento de las inversiones de capitales latinoamericanos en la propia*

---

60 Sobre esta transformación y sus contenidos se puede consultar, entre otros, a: BRICEÑO RUIZ, José, “El ALBA como propuesta de integración regional”, en ALTMANN BORBÓN, Josette (ed.), “América Latina y el Caribe: ALBA: ¿Una nueva forma de Integración Regional?”, 1ª ed., Buenos Aires, Teseo/FLACSO/Fundación Carolina/OIRLA, 2011, págs. 19-84.

61 A mayor abundamiento, remitimos al sitio oficial del ALBA-TCP, “Principios del ALBA”, <http://alba-tcp.org/content/principios-fundamentales-del-alba>, 12-01-2015.

*América Latina y el Caribe*, con el objeto de reducir la dependencia a la inversión externa (aquí se conciben: un Fondo latinoamericano de inversiones y la Sociedad de garantías recíprocas latinoamericanas); *defensa de la cultura latinoamericana y caribeña y de la identidad de los pueblos de la región*, respetando y fomentando las culturas autóctonas e indígenas (la creación de la Televisora del Sur [TELESUR] deviene instrumento estratégico al servicio de esta finalidad); *normas de propiedad intelectual que protejan el patrimonio de los países* (frente a la voracidad de las empresas transnacionales); y *concertación de posiciones en la esfera multilateral*.

La participación social está expresamente prevista en el ALBA-TCP con la creación del Consejo de Movimientos Sociales (CMS) cuya misión es articular a los movimientos sociales, presentar propuestas y proyectos al Consejo de Presidentes del ALBA-TCP, dar seguimiento a los Proyectos Grannacionales y fortalecer la participación social activa en los proyectos e iniciativas del bloque.<sup>62</sup>

Dentro de este ámbito subregional –y como parte del liderazgo venezolano– debe considerarse la creación de “PETROCARIBE” que busca otorgar el manejo soberano de la matriz energética a los países de la región y emplear los recursos ahorrados y/o generados en proyectos de desarrollo energético y social (en las áreas de turismo, educación, salud, vivienda, saneamiento ambiental, vialidad, deporte y agricultura, que se llevan a cabo en el marco del Fondo ALBA Caribe).<sup>63</sup>

En 2013 se acordó la creación de la *Zona Económica Complementaria entre la ALBA-TCP y PETROCARIBE*.

---

62 Conf. sitio oficial del ALBA-TCP: <http://alba-tcp.org/contenido/consejo-de-movimientos-sociales-0>, 12-01-2015.

63 Los países que integran PETROCARIBE son: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, San Vicente y Las Granadinas, Santa Lucía, Surinam y Venezuela. Ver sitio oficial de PETROCARIBE: <http://www.petrocaribe.org/>, 12-01-2015. Allí mismo se hace referencia a la constitución de empresas mixtas –entre Petróleos de Venezuela (PDVSA) y petroleras estatales de países integrantes de la iniciativa– que llevan a cabo inversiones conjuntas para el desarrollo de infraestructura de refinación, almacenamiento y despacho de combustible.

### 2.3.4. El ámbito de la Alianza del Pacífico

Finalmente, el *ámbito de la Alianza del Pacífico* (AP), que se dibuja como eje longitudinal a través de toda *América Latina* enlistando a México y tres países sudamericanos: Chile, Colombia y Perú. Asimismo, Panamá y Costa Rica tienen calidad de observadores candidatos a incorporarse como miembros.

Su origen se remonta a la *Declaración de Lima*, Perú, en abril de 2011, y se constituye formalmente con el *Acuerdo Marco* suscripto en Antofagasta, Chile, en junio de 2012.

Como bloque concentra una población de 214 millones de personas (más de un tercio de la población latinoamericana y caribeña) y a nivel regional: genera un 37% del PIB, concentra 50% del comercio total y atrae el 45% de la inversión extranjera directa.<sup>64</sup>

Al mismo tiempo, los cuatro países poseen *tratados de libre comercio* firmados con Estados Unidos (razón por la cual algunos autores entienden que “es el quinto integrante de hecho de la Alianza”);<sup>65</sup> a su vez, Chile, Colombia y Perú son parte de UNASUR pero no suscribieron la constitución del Banco del Sur.

Conforme la *Declaración de Lima*, se busca conformar “un área de integración profunda en el marco del Arco del Pacífico Latinoamericano” (párrafo 8°). La integración financiera/bursátil constituye el primer logro: México acaba de incorporarse al *Mercado Integrado Latinoamericano* (MILA); en conjunto, las cuatro bolsas de los países de la *Alianza* alcanzan dimensión similar a la de San Pablo.

El bloque tiene una base económica pero de espectro ampliado que se desplaza del terreno financiero y de inversiones a las políticas de seguridad

---

64 Conforme se señala en el propio sitio web de la Alianza del Pacífico, en base a cifras de 2012; disponible en: [http://alianzapacifico.net/que\\_es\\_la\\_alianza/valor-estrategico/](http://alianzapacifico.net/que_es_la_alianza/valor-estrategico/), 12-01-2015.

65 UGARTECHE, Oscar, en: JUSTO, Marcelo, “La Alianza del Pacífico y el futuro de América Latina”, en: “BBC Mundo”, sábado 21 de junio de 2014; disponible en el sitio web: [http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/06/140620\\_cumbre\\_alianza\\_pacifico\\_msd.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2014/06/140620_cumbre_alianza_pacifico_msd.shtml), 12-01-2015.

y de contrainsurgencia; por tanto, también militares.<sup>66</sup> En cualquier caso, revaloriza las dimensiones comercial y de crecimiento económico en el proceso integrador.

*Dentro del grupo no existe un liderazgo definido.*<sup>67</sup> Es verdad que México es la economía más importante y juega un papel político clave ya que aporta su relación privilegiada con Estados Unidos;<sup>68</sup> sin embargo, fue Perú quien impulsó la propuesta a raíz de la debilidad de la CAN tras la salida de Venezuela; por su parte, Chile es el país que cuenta con más tratados de libre comercio, y Colombia, que ha impreso su estilo de negociación, constituye el puente natural entre la cuenca caribeña y la amazónica.<sup>69</sup>

Por otra parte, existe *una visión estratégica empresarial* del área del Pacífico que es común a los tres países sudamericanos. Los mexicanos, por su parte, parecen priorizar la Cuenca del Caribe, a la que ven como su mercado natural.<sup>70</sup>

El propio bloque, remozando los principios de libre comercio, se presenta como *plataforma estratégica*;<sup>71</sup> es decir, como una base desde la cual los países de la Alianza, las multinacionales establecidas en el “incipiente

---

66 Ver CECENÁ, Ana Esther, “Pistas y desafíos en la geopolítica latinoamericana”, en “América Latina en movimiento”, Vol. 480-481, Año XXXVI, II época, Agencia Latinoamericana de Información, noviembre-diciembre 2012, págs. 16-18.

67 Conf. MORALES FAJARDO, María Esther y ALMONTE, Leobardo de Jesús, “¿Un nuevo intento a la integración latinoamericana? México y la Alianza del Pacífico”; en “Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo”, Vol. 7, N° 14, julio-diciembre 2012, págs. 111-134.

68 Conf. SALAZAR, Rodrigo, citado en Diario “El Universal” de Caracas, sábado 08 de febrero de 2014; disponible en el sitio: <http://www.eluniversal.com/internacional/140208/mexico-juega-papel-estrategico-en-alianza-del-pacifico-por-lazos-con-e>, 12-01-2015.

69 De entre los países del grupo, Chile –incluso antes de constituir la Alianza – es el que había adoptado con mayor decisión una estrategia de inserción internacional a partir del establecimiento de acuerdos comerciales preferenciales a escala múltiple: con Estados Unidos, con Europa, con Asia, con Mercosur.

70 Conf. UGARTECHE, Oscar, “El Bloque del Pacífico desde la integración estratégica”, 26 de abril de 2011; disponible en el sitio: <http://alainet.org/active/46100&lang=es>, 12-01-2015.

71 Conf. sitio web de la Alianza del Pacífico: [http://alianzapacifico.net/que\\_es\\_la\\_alianza\\_valor-estrategico/](http://alianzapacifico.net/que_es_la_alianza_valor-estrategico/), 12-01-2015. La cursiva es nuestra.

mercado común” e, incluso, el propio Estados Unidos buscan alcanzar una doble y simultánea finalidad, a saber: de proyección y de contención.

En el primer caso, es claro que la *Alianza del Pacífico* sería complementaria del *Acuerdo de la Asociación Trans-Pacífico* (ATP, o *Trans-Pacific Partnership*, TPP), cuyas negociaciones encabeza la Casa Blanca y que busca crear un zona de libre comercio<sup>72</sup> “entre las Américas (actualmente participan Canadá, México, Perú y Chile), Australia y Asia, sin China. En línea con una política exterior que mira con recelo la expansión y la competencia de Pekín”.<sup>73</sup>

Al mismo tiempo, ambos acuerdos (AP y TPP) deben comprenderse en correspondencia con la *Asociación Trasatlántica de Comercio e Inversión* (ATCI, o *Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP), que promueven conjuntamente la Unión Europea y Estados Unidos, con el mismo objetivo de disputar la influencia asiática en el mercado mundial.<sup>74</sup> Incluso, la *Alianza del Pacífico* podría leerse como un subproducto del proceso de negociación del TPP.<sup>75</sup>

En segundo lugar, el bloque podría servir de franja de contención (*stumbling block*)<sup>76</sup> para los países del ALBA y del MERCOSUR ya que se constituye en alternativa simbólica de desarrollo económico y, a su vez, en frontera en las relaciones económicas entre Asia y América.<sup>77</sup>

---

72 Ver GRANADOS, Ulises, “México y el Acuerdo de Asociación Transpacífico -TPP-: oportunidades y retos”, en Revista “Análisis”, enero – abril 2014, págs. 55-76.

73 MORGENFELD, Leandro, “Alianza del Pacífico: ¿hacia un nuevo ALCA?”, en: “Marcha”, viernes 3 de mayo de 2013; disponible en: <http://www.marcha.org.ar/index.php/el-mundo/126-analisis-internacional/3517-alianza-del-pacifico-hacia-un-nuevo-alca>, 12-01-2015.

74 Conf. PRECIADO CORONADO, Jaime Antonio, “La nueva gramática democrática frente a la integración autónoma latinoamericana y caribeña”, en: “Revista Sociedad e Estado”, Vol. 29, N° 1, Brasilia, enero-abril de 2014, págs. 45-72.

75 Conf. ANGUIANO ROCH, Eugenio, “El Acuerdo Transpacífico: una visión geopolítica”, en: OROPEZA GARCÍA, Arturo (Coordinador), “El Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP): ¿Bisagra o confrontación entre el Atlántico y el Pacífico?”, 1ª ed., México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, págs. 21-36.

76 Ver UGARTECHE, Oscar, op. cit.

77 Conf. CECENA, Ana Esther, op. cit.



### 3. *Recapitulando*

#### 3.1. *Distintos ámbitos, diversos proyectos.*

A partir del mapa de los principales ámbitos de integración regional/subregional reseñados, podemos repensar sus principales *modelos* y *estrategias*:

\* *A nivel regional*, la CELAC revaloriza el legado histórico, cultural y simbólico de América Latina y el Caribe, busca *posicionar a la región a escala global* y, a la vez, reconoce y exterioriza la diversidad de los distintos procesos de integración que contiene. Pese a tener un *Plan de acción* y lineamientos estratégicos, existen visiones geopolíticas (y alianzas extra-regionales) divergentes en sus países miembros, su institucionalidad es incipiente y su efectividad, de momento, responde a los niveles simbólico y discursivo.

\*\* Pasando a *los distintos ámbitos de integración sub-regional* observamos que:

- El *ámbito de América Latina del Norte –que incluye Centroamérica y el Caribe–* bajo la conducción geo-estratégica de Washington y pivote en México, refleja una íntima correspondencia en sus dos ejes de integración: libre comercio y seguridad. Esa lógica ingresa a América del Sur a través del *ámbito de la Alianza del Pacífico* y, también, del *Plan Colombia* y la *Iniciativa Andina* (que junto a la *Iniciativa Mérida* configuran una estrategia unitaria para establecer el Estado policial en el combate al crimen organizado).<sup>78</sup>

En rigor, ambos esquemas regionales *son funcionales a la visión neo-panamericana de la integración que se sustenta en tres pilares*: el económico (vía firma de tratados de libre comercio, ampliamente favorables al mercado y a las inversiones –*market friendly approach*– y escasa protección de derechos socio-laborales), el militar (con la ampliación de la presencia de bases militares estadounidenses en Sudamérica, el fortalecimiento del Comando Sur, el relanzamiento de la IV Flota de la Armada en el Atlántico Sur o la firma de acuerdos de coordinación militar con países centroamericanos) y el de seguridad policial.<sup>79</sup>

---

78 Conf. PRECIADO CORONADO, Jaime A. y FLORIDO ALEJO, Ángel L., “La militarización de las relaciones México-Estados Unidos. Espacios ingobernables y ¿Estado fallido?”, en: MEDINA NÚÑEZ, Ignacio y OLIVA CAMPOS, Carlos (Coord.), op. cit., págs. 179-198.

79 *Íbidem*.

Los países latinoamericanos participantes de estos acuerdos se posicionan –en la esfera comercial– de cara a la región asiática y, a su vez, son remolcados por Washington hacia el *Acuerdo Trans-Pacífico*.<sup>80</sup>

- Por su parte, los *ámbitos de UNASUR* –que contiene al *MERCOSUR*– y del *ALBA-TCP* (parcialmente, también en UNASUR), por el contrario, adoptan una *visión de integración social y comercial* bajo los *modelos neo-desarrollista* –que postula una vocación industrialista y de ampliación del mercado interno– (en el caso de *MERCOSUR*) o de *desarrollo endógeno y solidario* (en el del *ALBA-TCP*). Consecuentemente, reivindican una importante presencia del Estado en la economía y en los propios esquemas regionales.

Asimismo, en Sudamérica se han generado acciones coordinadas (y no mera cooperación) en cuestiones estratégicas de defensa.

Al propio tiempo, la existencia de la Alianza del Pacífico supone un gran desafío para Brasil y su proyecto sudamericano.<sup>81</sup>

\*\*\* De consiguiente, se perfilan contrapuestas una *matriz neo-panamericana*, descolgada de norte a sur (*América Latina del Norte/Centroamérica y Caribe; Alianza del Pacífico*), y otra *latinoamericana*, que va de sur a norte (que empieza en el *MERCOSUR* y termina proyectada en el Caribe merced a la ubicación de Venezuela y al desarrollo de iniciativas como *PETROCARIBE*).

### 3.2. Sucinta valoración a la luz de la teoría de la autonomía

Recordemos que la *escuela doctrinaria de la autonomía latinoamericana* se remonta a fines de la década de los setenta y principios de los ochenta, con las producciones teóricas de Juan Carlos Puig, en Argentina, y de Helio Jaguaribe, en Brasil.<sup>82</sup>

---

80 Conf. MORGENFELD, Leandro, op. cit.

81 Conf. MALAMUD, Carlos, “La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en América Latina”, ARI 46/2012, fecha: 27/6/2012, disponible en el sitio web: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/america+latina/ari46-2012, 12-01-2015](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari46-2012, 12-01-2015).

82 En rigor, podemos “realizar una distinción analítica entre el enfoque de la autonomía de

Para el *iusinternacionalista* argentino, por *autonomía* debe entenderse “la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real”<sup>83</sup> y deviene una problemática ineludible para las naciones periféricas, como las latinoamericanas, que requiere “*partir de una adecuada comprensión de la estructura y funcionamiento del sistema internacional para poder desentrañar los reales condicionamientos que de él fluyen*”.<sup>84</sup>

El profesor rosarino presenta cuatro etapas del camino autonómico: 1) dependencia para-colonial, 2) dependencia nacional, 3) autonomía heterodoxa y 4) autonomía secesionista.<sup>85</sup>

---

Puig y el de la viabilidad de Jaguaribe. El aporte de Puig se centra en el estilo o práctica autonomista que deben adoptar los países de América Latina, en cambio, el aporte de Jaguaribe pone el énfasis de las condiciones del accionar internacional” (BOLOGNA, Alfredo Bruno, “Teorías y propuestas de relaciones internacionales para los países del Sur”, Cuadernos de Política Exterior Argentina, Serie “Documento de Trabajo” N° 1, Rosario, CERIR, Septiembre 1987; Págs. 21 y ss.; disponible en: [http://www.cerir.com.ar/serie\\_docente.php?id=0000138](http://www.cerir.com.ar/serie_docente.php?id=0000138), 12-01-2015).

83 PUIG, Juan Carlos, “Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana”, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina en la Universidad Simón Bolívar, 1980, pág. 145.

84 PUIG, Juan Carlos, “Introducción”, en: PUIG, Juan Carlos [compilador], “América Latina: políticas exteriores comparadas”, Tomo 1, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984, pág. 43.

85 Brevemente, repasemos cada una de ellas, en palabras del autor:

I. Dependencia para-colonial. En este escalón, el Estado posee formalmente un gobierno soberano (o sea, órganos nacionales de decisión) y no es una colonia, pero en realidad los grupos que detentan el poder efectivo en la sociedad nacional no constituyen otra cosa que un apéndice del aparato gubernativo y de la estructura del poder real de otro Estado (la ‘metrópoli’, la ‘potencia dominante’, el centro imperial). (...)

II. Dependencia nacional. La dependencia es nacional cuando los grupos que detentan el poder real (que ya asumen, aunque parcialmente, características de supremos repartidores nacionales) racionalizan la dependencia y, por tanto, se fijan fines propios que pueden llegar a conformar un ‘proyecto nacional’ compartido globalmente rasgos esenciales. Por eso la expresión ‘racionalizar la dependencia’ significa en la práctica que la situación dependiente se acepta, pero sometida a la aspiración de sacar el máximo provecho de ella (...)

III. Autonomía heterodoxa. En este estadio, los supremos repartidores nacionales del Estando que forman parte integrante de un bloque siguen aceptando la conducción estratégica de la potencia dominante, pero discrepan abiertamente con ella por lo menos

Ahora bien, el tránsito “de la dependencia a la autonomía sólo se puede lograr, según Puig, en la medida que los países avancen en materia de su propia viabilidad, lo cual supone, no sólo recursos suficientes mínimos, sino también, y sobretodo, élites funcionales, o sea, decididas a emprender el camino de la autonomía”.<sup>86</sup> Por ello, *la autonomía es una construcción fundamentalmente política, no económica*, puesto que supone el compromiso ineludible de las clases dirigentes en el control institucional del proceso, tanto en la toma de decisiones como en la estructura estatal; y constituye una herramienta insustituible para el relacionamiento internacional de un país periférico.<sup>87</sup>

Naturalmente, la *teoría puigiana* asume una visión realista de la política y del poder, recurre al estructuralismo metodológico e importa también una *aproximación trialista* al mundo de las relaciones jurídicas internacionales, concibiéndolo de modo tri-dimensional (hechos, normas y justicia).<sup>88</sup>

---

en tres cuestiones importantes: a) en el modelo de desarrollo interno, que puede no coincidir con las expectativas de la metrópoli; b) en las vinculaciones internacionales que no sean globalmente estratégicas; y c) en el deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque (...)

IV. Autonomía secesionista. La secesión significa desafío global. El país periférico corta el cordón umbilical que lo unía a la metrópoli: sus repartidores supremos deciden sin tener en cuenta, espontánea u obligadamente, los intereses estratégicos globales de la potencia dominante como conductora del bloque del cual se retira” (PUIG, Juan Carlos, “Introducción”...; págs. 74 y ss.)

86 BOLOGNA, Alfredo Bruno, op. cit.

87 Conf. MIRANDA, Roberto, “Sobre los fundamentos internacionales de la política argentina: teoría y realidad”, en “Invenio. Revista de investigación académica de la Universidad del Centro Educativo Latinoamericano”, Año 8, N° 15, Noviembre 2005, págs. 47-60.

88 La teoría trialista fue formulada por el profesor Werner GOLDSCHMIDT (1910-1987) alrededor de 1960 dentro de la corriente filosófica tridimensional del Derecho que reconoce a éste constituido por hechos, normas y valores, y que puede definirse como: un orden de repartos de potencia e impotencia (dimensión sociológica), descriptos e integrados por normas (dimensión normológica) y, a su vez, valorados (repartos y normas) por la justicia (dimensión axiológica-dikelógica). A mayor abundamiento, consultar su obra “Introducción filosófica al derecho. La teoría trialista del mundo jurídico y sus horizontes”, 6ª edición, Depalma, Buenos Aires, 1987. Entre los principales referentes del trialismo en el plano de la relaciones jusinternacionales pueden citarse al propio Juan Carlos PUIG (1928-1989) y, en la actualidad –y desde una perspectiva constructivista–, al profesor Mi-

Si en la *formulación tradicional* de la teoría, un Estado para ser autónomo –en relación al centro de poder dominante– requiere contar con un modelo de desarrollo económico propio, un sistema político inclusivo y de mayorías y la participación en el sistema internacional en función de sus propios intereses, en la *versión moderna* se entiende que, en el contexto actual de interdependencia mundial, sólo es posible aumentar el “margen de maniobra” de cada Estado en una dimensión regional.<sup>89</sup> Más aún, “la construcción de una nueva definición de autonomía requiere que la dimensión regional sea incorporada como parte de su propia esencia, su modo de pensar sobre esta, y no como mera ‘agregación’”.<sup>90</sup>

Si aplicáramos, ahora, los criterios de la *teoría de la autonomía* a los *esquemas* referidos, encontraríamos que:

\* *A nivel regional*, la CELAC –aún con su *status* incipiente– constituye un *hito autónomico paradigmático* para la integración y la unidad regional. Por primera vez, los 33 Estados soberanos de América Latina y el Caribe conforman una institución propia; esto es, sin la presencia de Estados Unidos y Europa. No obstante, el paso del nivel discursivo/simbólico a la realidad efectiva, dependerá –en gran medida– de la existencia de *élites funcionales regionales* decididas a profundizar la integración y a llevar a cabo acciones concretas en tal sentido.

---

guel Ángel CIURO CALDANI (remitimos, entre otros, a sus libros: “Derecho y Política”, Buenos Aires, Depalma, 1976, “La conjetura del funcionamiento de las normas jurídicas. Metodología Jurídica”, Rosario, Fundación para las Investigaciones Jurídicas, 2000; y “El Derecho Universal”, Rosario, Fundación para las Investigaciones Jurídicas, 2001).

89 Conf. PEREYRA DOVAL, Gisela, “La Autonomía como eje rector de la política exterior. El caso brasileño”, en “Revista Temas y Debates”, Año 17, Vol. 25, enero-junio 2013, págs. 109-125.

90 COLACRAI, Miryam, “La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el MERCOSUR”, en: BORÓN, Atilio A. y LECHINI, Gladys (compiladores), “Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina”, 1ª ed., Buenos Aires, CLACSO, 2006, págs. 381-397. Consultar también: COLACRAI, Miryam, “Pensar la política exterior desde una lectura renovada de la ‘autonomía’”, en: BOLOGNA, Alfredo Bruno y Otros, “La política exterior del gobierno de Kirchner”, Volumen I, Tomo IV, Rosario, CERIR / UNR, 2006, págs. 13-30.

\*\* *A nivel de ámbitos subregionales se evidencia una creciente autonomía en el caso del MERCOSUR, en su variante heterodoxa, y en el del ALBA-TCP, en su forma secesionista. En este último supuesto pueden mencionarse “algunas políticas de Venezuela y Bolivia que han confrontado directamente a EE.UU en materias como seguridad (narcotráfico), defensa (cooperación militar con Iran y Rusia), económica y comerciales (nacionalizaciones de empresas transnacionales en el ámbito de la energía), buscando alternativas en estas aéreas de manera concertada”.*<sup>91</sup>

### 3.3. *Lógica presente, lógica ausente*

Si entendemos la *estrategia (lógica)* referida no sólo al Estado sino también a la región (y/o a los procesos sub-regionales como un “todo-distinto-de-sus-Estados-parte”), a lo largo de estas líneas puede adivinarse que *los principales ámbitos de integración en América Latina reconocen (responden) más a las lógicas estatales individuales que a una grupal sólida y superadora.*

Pese a existir viabilidad y autonomía crecientes, *no hay quien piense la integración desde la integración (lógica común); sólo se piensa desde la óptica de los Estados parte (lógica individual).*<sup>92</sup> Así asistimos, por caso, más que a una estrategia del MERCOSUR, a una de Argentina, Brasil o Venezuela, en el marco del mismo.

Esta circunstancia sumada a la carencia de *élites funcionales regionales* con unidad de criterio, acción de conjunto y decisión política, refuerza no sólo las visiones y acciones divergentes entre los distintos esquemas de integración sino también, en más de una oportunidad, al interior de un mismo

---

91 OVANDO SANTANA, Cristian y ARANDA BUSTAMANTE, Gilberto, “La autonomía en la política exterior latinoamericana: evolución y debates actuales”, en “Papel Político”, Vol. 18, N° 2, Pontificia Universidad Javeriana, Colombia, julio-diciembre 2013, págs. 719-742.

92 Reiteramos, por tanto, lo expresado en: MURILLO, Jorge Raúl, “¿Hay un futuro para el MERCOSUR? Algunas reflexiones a partir del presente internacional y del pasado reciente”, 2009, disponible en el sitio-web del Instituto de Desarrollo Regional (IDR): <http://fidr.org.ar/index.php/produccion/informes-especiales/item/89-%C2%B-Fhay-un-futuro-para-el-mercosur>, 12-01-2015.

bloque (infortunada prueba de ello ha sido el conflicto de las *Pasteras del Río Uruguay*, en el ámbito de MERCOSUR).

### 3.4. ¿Será posible una “convergencia en la diversidad”?

*La existencia de diversidades dentro de la región no supone inevitable la fragmentación o la confrontación.* A pesar de profundas diferencias de enfoque (criterios comercialistas versus concertación política) y de visión geopolítica (y de alianzas extra-regionales), es indudable que la convergencia gradual entre los distintos esquemas regionales (en especial, entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR) no sólo reportaría beneficios a sus países miembros sino, incluso, reforzaría las capacidades de los propios bloques.

*Sin embargo, habría que tener presente que tal posibilidad no implica trocar lo diverso en un todo único y armónico.* La idea es posible entenderla, al decir de Félix Peña, como “un conjunto de acciones autónomas que, sin embargo, están orientadas al logro de objetivos que procuren ser compatibles entre sí. Es más la idea de señalar la dirección de líneas de acción estratégica lo que puede considerarse que refleja, en este caso, el concepto de convergencia...[L]a construcción de un espacio regional de cooperación e integración lleva tiempo y resulta de una sucesión de pasos, incluso aparentemente inconexos, y no de un solo acto fundacional y del diseño que en él se incluya”.<sup>93</sup>

En un mundo de macro-regiones interconectadas, la convergencia entre los distintos esquemas de integración latinoamericanos deviene imperativo. Además, es una *tarea estratégica* definida por las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC en el *Plan de Acción Caracas 2012* que, en sus partes pertinentes, expresa:

---

93 PEÑA, Félix, “América Latina, entre la convergencia o la fragmentación”, diciembre de 2014; disponible en: <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2014-12-america-latina-entre-la-convergencia-o-fragmentacion>, 12-01-2015. Ver del mismo autor: “Mercosur y Alianza del Pacífico. Tareas pendientes”, en: FOXLEY, Alejandro y MELLER, Patricio (ed.), “Alianza del Pacífico: En el proceso de integración latinoamericana”, Santiago de Chile, CIEPLAN, 2014, págs. 95-103.

“*Complementariedad y Cooperación entre los Mecanismos Regionales y Subregionales de Integración*”

\* *Fortalecer la complementariedad y cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración y de profundizar la coordinación entre las Secretarías y Presidencias Pro Tempore, a fin de contribuir a su efectividad y evitar duplicaciones innecesarias en conformidad con los mandatos de los distintos documentos de la CALC.*

\* *El diálogo entre los mecanismos regionales y subregionales de integración continuará estructurado en cuatro grandes ámbitos (1) económico-comercial; (2) productiva; (3) social e institucional; y (4) cultural”.*

Dicho proceso resultaría infructuoso si se redujera al ámbito de las políticas comerciales o al mero uso de instrumentos jurídicos (como son, por caso, los acuerdos de alcance parcial en ALADI). Por el contrario, el *trabajo gradual* debería centrarse en las líneas directrices del referido *Plan de Acción* y en algunas sugerencias de la CEPAL, como ser:<sup>94</sup>

i) *económico-comerciales: desarrollar una preferencia arancelaria latinoamericana y caribeña; profundizar y modernizar el Convenio de Créditos Recíprocos de ALADI; elaborar un programa de facilitación del comercio* (por ejemplo, con la digitalización de los trámites asociados al comercio); permitir la *acumulación de origen* (que ya existe entre los miembros del MERCOSUR); implementar una *base de datos en la cual se registren las normas y reglamentos técnicos aplicables a la importación de mercancías;*

ii) *productivas: afianzar y fomentar cadenas de valor* (de modo que el comercio intrarregional sea más diversificado, con mayor contenido tecnológico y valor agregado, más accesible a las Pymes y estimule la creación de empleo y el crecimiento con igualdad); *diversificar la producción; aumentar la infraestructura para la integración física del transporte, las telecomunica-*

---

94 Seguimos, en lo sustancial, lo señalado en: “Plan de Acción de Caracas”, disponible en el sitio: <http://parlatino.org/es/proyecto-de-la-celac.html> y CEPAL, “La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la convergencia en la diversidad”, Santiago de Chile, Naciones Unidas, noviembre de 2014; consultar en: <http://repositorio.cepal.org/>, 12-01-2015. Ver, en particular, págs. 70 y ss.



*ciones y la integración fronteriza; acelerar la convergencia de los sistemas de regulación y control del tráfico (multimodal, carretero, aéreo, marítimo-portuario, fluvial y ferroviario);*

*iii) sociales: elaborar una agenda estratégica de acción regional e integral de políticas públicas en materia social; identificar y priorizar proyectos y programas comunes según sus potencialidades; fomentar el turismo; impulsar la participación activa de la sociedad civil en el proceso de integración;*

*iv) culturales: incentivar el desarrollo de industrias creativas y de integración cultural; apoyar a la innovación, la ciencia y la educación; fomentar una mayor movilidad de personas, particularmente, en el área educativa;*

*v) de energía y medio ambiente: considerar los lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana; elaborar un proyecto de agenda ambiental regional.*

*Asimismo, la convergencia gradual se impone insoslayable de cara a las relaciones con China y el Asia Pacífico. En particular, la agenda futura entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR debería consensuar temas de interés (e, incluso, posiciones comunes) en este ámbito. En igual sentido, cabría formular posturas consensuadas de la región en el Grupo de los 20 (G20), del que forman parte Argentina, Brasil y México.<sup>95</sup>*

*De este modo, se daría paso a una estrategia de autonomía regional por convergencia en la diversidad.*

#### *4. Conclusiones*

A tenor de lo expresado, podemos acercar las siguientes conclusiones:

1. Existen *grandes estrategias en América Latina pero no de América Latina*. La *Patria Grande* no tiene *gran estrategia*.

2. Las (*grandes*) *estrategias en América Latina* pertenecen a: i) los Estados latinoamericanos individualmente considerados; particularmente,

---

95 Ver CEPAL, “La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR...”

Brasil; ii) las potencias hegemónicas tradicionales; principalmente, Estados Unidos; iii) las nuevas potencias extra-regionales: China, Rusia, India; y iv) las corporaciones transnacionales, incluyendo los medios masivos de comunicación.<sup>96</sup>

3. La inexistencia de una (*gran*) *estrategia*<sup>97</sup> de América Latina como región se refleja en: i) los diversos modelos de la integración que caracterizan esta nueva etapa de regionalismo; ii) las lógicas geopolíticas y alianzas extra-regionales divergentes; y iii) la carencia de *élites funcionales regionales* con unidad de criterio, visión de conjunto y decisión política.

4. De consiguiente, y pese a existir viabilidad y autonomía crecientes, *no existe visión de la región de, para y por la región; vale decir, no se piensa América Latina desde América Latina (lógica común) sino desde los Estados de la región (lógica individual)*. Más aún, *las estrategias particulares parecen desplazar la conformación de una visión grupal sólida y superadora*.

5. Ahora bien, en las *lógicas individuales* sí pueden reconocerse *dos (grandes) estrategias de América Latina* que responden a las *lógicas de la autonomía y de la aquiescencia*.<sup>98</sup>

6. Al mismo tiempo, no deja de llamar la atención “que los países de América Latina y el Caribe otorguen una gran trascendencia (aunque esté justificada) a las negociaciones con la Unión Europea, cuya importancia relativa como socio comercial de la región disminuye gradualmente, y que, en cambio, no exista en la región suficiente conciencia sobre la significación del área de Asia y el Pacífico”.<sup>99</sup>

7. *Importa resaltar la creación de la CELAC como hito paradigmático en la historia de la integración y la autonomía de la región* (que, además, presenta un *Plan de Acción* con lineamientos estratégicos); no obstante, su efectividad presente responde, de mometo, al nivel simbólico y discursivo.

---

96 Remitimos a nota 2.

97 En igual sentido ver: KACOWICZ, Arie M., “América Latina en el mundo: globalización, regionalización y fragmentación”, en: Revista “Nueva Sociedad”, N° 214, marzo-abril de 2008, págs. 112-123.

98 Conf. RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel, op. cit.

99 KUWAYAMA, Mikio y ROSALES, Osvaldo, op. cit., pág. 72.

8. En gran medida, los *proyectos de integración* reflejan: i) la *visión neo-panamericana*, globalmente conducida por Estados Unidos, que se estructura sobre los ejes libre comercio y seguridad, y ii) la *visión latinoamericana*, principalmente liderada por Brasil, que tiene base en las dimensiones política, social y comercial, y que aparece en el ámbito de UNASUR/MERCOSUR; con una *variante parcial* de enfoque, en el caso del ALBA-TCP.

9. Consecuentemente, los *acuerdos de integración subregional* presentan: unos, un perfil neo-desarrollista y/o de desarrollo endógeno y solidario, con propuestas progresivas de *autonomía* en sus variantes *heterodoxa* (el ámbito de MERCOSUR) y *secesionista* (el ámbito de ALBA-TCP); otros, mayor afinidad con el enfoque neoliberal y las políticas de Washington (en este caso, los ámbitos de *América Latina del Norte/Centroamérica y Caribe* y la *Alianza del Pacífico*).

10. *En todo caso, la existencia de diversidades de enfoque dentro de la región no supone inevitable la fragmentación o la confrontación.* La *convergencia gradual* entre los distintos esquemas regionales está prevista en distintos *acuerdos marco de integración*; por caso, CELAC y UNASUR. Huelga decir que, su concreción no sólo reportaría beneficios a sus países miembros sino, incluso, reforzaría las capacidades de los propios bloques.

11. *En un mundo de macro-regiones interconectadas, la convergencia entre los distintos esquemas de integración latinoamericanos deviene imperativo.* Dicho proceso resultaría infructuoso si se redujera al ámbito de las políticas comerciales; por el contrario, la agenda de trabajo debería centrarse en las líneas directrices del *Plan de Acción Caracas 2012* de CELAC, en algunas sugerencias de la CEPAL e, incluso, en las experiencias de ALADI, sobre los ejes: *económico-comercial, productivo, social e institucional, cultural y de energía y medio ambiente.* Asimismo, *dicha convergencia gradual resulta insoslayable* (en especial, entre la Alianza del Pacífico y el MERCOSUR) de cara a las relaciones con China y el Asia Pacífico.

12. De este modo, se daría paso a *una estrategia de autonomía regional por convergencia en la diversidad.* Esa sería la dirección deseable *hacia donde* encaminar los esfuerzos.

13. Ello también nos permite señalar que la *teoría de la autonomía latinoamericana*, adecuada a los nuevos momentos históricos e incluyendo la dimensión regional en su redefinición,<sup>100</sup> contribuye a explicitar y/o formular las estrategias integracionistas.

14. En tiempos de cambios y de transición se impone, con más urgencia, la necesidad de contribuir al desarrollo de la *cultura de, para y por la integración* redoblando los esfuerzos de estudio, de reflexión y de debate en los distintos niveles educativos (principalmente, superior y universitario), gubernamentales, empresariales y sindicales, y en los medios de comunicación audiovisual. También porque “necesitamos un pensamiento realmente estratégico que encare los problemas estructurales de la integración, que presente soluciones”<sup>101</sup> a sus desafíos.

15. Finalmente, *la idea misma de integración deviene estratégica si, al mismo tiempo, permite grados crecientes de autonomía a la región, a sus pueblos y a sus Estados, de modo que la gente pueda sentir y reconocer que su pertenencia regional es “un instrumento de emancipación social y de incorporación con identidad al mundo globalizado”*.<sup>102</sup>

---

100 Conf. COLACRAI, Miryam, “La marcha de la integración en América Latina...”, op. cit.

101 DA SILVA, Luiz Inácio “Lula”, en reportaje de Martín Granovsky, Diario “Página 12”, lunes 14 de octubre de 2013.

102 SCANONNE, Juan Carlos y GARCÍA DELGADO, Daniel, “Ética, desarrollo y región. Hacia un regionalismo integral”, 1ª ed., Buenos Aires, CICCUS, 2006, pág. 8.