

El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa

JOSEP IBÁÑEZ*

Desde la segunda mitad de los años ochenta el surgimiento y la reactivación de procesos y proyectos de integración regional ha sido una de las dinámicas más destacadas en la sociedad internacional. Aunque se viene manifestando a nivel mundial, en América Latina se presenta con especial intensidad y variedad. El objeto de las siguientes líneas será caracterizar este nuevo regionalismo latinoamericano en su desarrollo durante los años noventa. A tal efecto, se realizarán inicialmente algunas aclaraciones conceptuales básicas en torno al fenómeno de la integración regional en la economía política internacional. A continuación, se presentará una identificación del contexto y las causas determinantes que están en el origen del nuevo regionalismo latinoamericano. Finalmente, serán enumeradas sus características principales y se hará referencia a aquellos rasgos que lo distinguen de otras formas de integración regional en el mundo.

I

La oleada de integración regional en la que se ha visto envuelta la economía política internacional durante la década de los años noventa ha conformado sobre todo, aunque no exclusivamente, regiones formadas por Estados. Debido a su

* Profesor Ayudante de Relaciones Internacionales en la Universidad Pompeu Fabra (josep.ibanez@dret.upf.es). Una versión preliminar de este trabajo fue presentada como comunicación de Relaciones Internacionales en las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, dedicadas al tema "Iberoamérica ante los procesos de integración", celebradas en Cáceres del 23 al 25 de septiembre de 1999, y se ha publicado en las actas correspondientes.

composición interestatal, estas regiones vienen delimitadas por fronteras políticas y su manifestación institucional se produce mediante la adopción de tratados regionales y la creación de organizaciones internacionales gubernamentales¹. En este sentido, de todos los acuerdos de integración regional notificados al GATT entre 1948 y 1994 (71 en total), más del 50% lo fueron sólo en los diez últimos años de este período (38 acuerdos), y ello sin contar los numerosos acuerdos de países no pertenecientes a la zona de la OCDE que no fueron notificados².

La utilización del término “integración” no corresponde aquí con la que hacen los iusinternacionalistas al referirse a aquellas organizaciones internacionales gubernamentales que se caracterizan porque sus Estados miembros han realizado en favor de la organización una cesión de competencias y una atribución de poderes³. Siguiendo a William Wallace, por integración regional se entenderá “la creación y mantenimiento de intensos y variados patrones de interacción entre unidades previamente autónomas”⁴. La integración regional es, pues, un proceso de cooperación intensa y prolongada entre actores de una misma región sobre cualquier ámbito material, si bien es cierto que se produce particularmente en las relaciones económicas y, con menor frecuencia, en las relaciones políticas y sociales.

En el ámbito de la integración económica, los estudiosos de la economía internacional suelen distinguir tradicionalmente varias situaciones o estadios, en función del alcance del régimen que regula las relaciones: áreas de libre comercio y acuerdos de liberalización comercial, uniones aduaneras, mercados comunes,

¹ Con todo, cabe destacar la relevancia creciente de espacios regionales subestatales y transnacionales que no están formados por Estados, o no sólo por Estados. Uno de los supuestos principales es el de las agrupaciones regionales de entidades subestatales que van más allá de la cooperación transfronteriza y establecen mecanismos de cooperación avanzada conocida como “multilateralismo interregional o subestatal” (véase Noé CORNAGO, *Acción exterior y paradiplomacia: la proyección internacional de los mesogobiernos*, 1995, tesis doctoral presentada en el Departamento de Estudios Internacionales y Ciencia Política de la Universidad del País Vasco, pp. 80-88). El otro supuesto es el de las áreas económicas subestatales o transnacionales que, por sus condiciones físicas, demográficas, de infraestructura, etc. han conseguido un dinamismo económico que las diferencia de otras áreas con actividad económica menor y menos integrada (es lo que Kenichi Ohmae denomina, con dudosa fortuna, “Estado-región”; véase Kenichi OHMAE, *El despliegue de las economías regionales*, Bilbao: Deusto, 1996—1ª ed. en inglés, *The End of the Nation-State: The Rise of Regional Economies*, Nueva York: Free Press, 1995).

² OMC, *El regionalismo y el sistema mundial de comercio*, Ginebra: OMC, 1995, pp. 29 y 89-110. Hasta el año 2000 han sido notificados al GATT/OMC un total de 194 acuerdos comerciales regionales, de los que 107 están en vigor actualmente.

³ Véase al respecto, por ejemplo, Manuel DIEZ DE VELASCO, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid: Tecnos, 10ª ed. 1997, p. 50-51; igualmente, José Antonio PASTOR RIDRUEJO, *Curso de Derecho internacional público y Organizaciones Internacionales*, Madrid: Tecnos, 7ª ed. 1999, p. 669.

⁴ William WALLACE (ed.), *The Dynamics of European Integration*, Londres: Pinter, 1990, p. 9.

uniones económicas e integración económica total⁵. De acuerdo con las teorías neofuncionalistas referidas al proceso de integración en la Europa comunitaria⁶, a medida que aumenta la intensidad de las relaciones socioeconómicas, a medida que se pasa de un estadio a otro, se hace necesaria por parte de los Estados miembros la cesión de competencias, el establecimiento de mecanismos avanzados y la atribución de poderes de decisión en favor de las instituciones regionales, depositarias entonces de forma exclusiva o compartida de algunas parcelas de soberanía anteriormente propias de los Estados miembros. Pero no existe ninguna razón por la que un proceso de integración regional deba seguir ineluctablemente un camino lineal que le lleve al modelo de institucionalización reforzada como el que se ha dado en la Unión Europea. Ésta ha sido y sigue siendo una referencia en el camino de algunas organizaciones internacionales regionales, en especial algunas latinoamericanas. Pero este ideal no es común a todos los proyectos regionalistas y, por otro lado, nada garantiza a los que lo emulen que la adopción de ambiciosos textos constitutivos o el establecimiento de instituciones similares a las de la Unión Europea lleven a un determinado estadio de integración.

En lo que genéricamente denominamos integración regional cabe distinguir dos dimensiones necesariamente diferenciables, cuales son el regionalismo y la regionalización: ¿son acaso lo mismo y cabe referirse a ellas indistintamente?, ¿son diferentes y deben tener entonces un uso teórico diferenciado?, ¿van necesariamente asociadas?, ¿se suceden la una a la otra o se dan simultáneamente? Siguiendo una distinción conceptual de gran utilidad y capacidad explicativa, entenderemos regionalismo como proyecto y regionalización como proceso⁷. El regionalismo englobaría las iniciativas políticas de representantes gubernamentales para estrechar la cooperación política y económica entre Estados y actores que forman parte de una misma región. Conformarían la corriente regionalista el conjunto de proyectos políticos que surgen de la interacción entre actores gubernamentales estatales, y actores no gubernamentales estatales y transnacionales (fundamentalmente empresas nacionales, grupos de presión y empresas transnacionales). Por regionalización cabe entender el conjunto de procesos de integración que se dan de forma efectiva en el interior de uno o varios ámbitos geográficos regionales; este fenómeno comporta la intensificación de las relaciones entre actores estatales y no estatales que forman parte de una misma

⁵ Bela BALASSA, *Teoría de la integración económica*, México: Biblioteca Uteha de Economía, 1964, p. 2.

⁶ Ernst B. HAAS, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-57*, Stanford: Stanford University Press, 1958; y Ernst B. HAAS, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford: Stanford University Press, 1964.

⁷ Esta es la vía seguida, entre otros, por el grupo de Economía Política Internacional de la Universidad de Sheffield o por los miembros del Instituto de Investigación Sumitomo Life. Véase, para el primer grupo, Andrew GAMBLE y Anthony PAYNE (eds.), *Regionalism and World Order*, Londres: Macmillan, 1996; para el grupo de investigadores japoneses, véase Masami YOSHIDA, Ichiro AKIMUNE, Masayuki NOHARA y Kimitoshi SATO, "Regional Economic Integration in East Asia: Special Features and Policy Implications", en Vincent CABLE y David HENDERSON (eds.), *Trade Blocs? The Future of Regional Integration*, Londres: Royal Institute of International Affairs, 1994, pp. 59-108.

región pero, a diferencia del regionalismo, el carácter político o el referente institucional de estos procesos no siempre está presente ni es necesario. Es la intensidad de las interacciones sociales, y especialmente de las interacciones económicas, lo que permite hablar de la existencia de procesos de regionalización, en los cuales subyacen tanto intereses económicos como elementos ideológico-culturales.

Cuando estos procesos económicos, sociales, a veces políticos, se han dado al mismo tiempo en varias regiones ha sido porque entre los responsables políticos ha existido una tendencia compartida a considerarlos como algo beneficioso y, por tanto, a apoyarlos políticamente con proyectos de integración regional (regionalismo). Desde mediados de los años ochenta se ha producido esta circunstancia: la coincidencia entre la existencia simultánea de proyectos y procesos de integración regional en diferentes zonas del mundo. La relación que vincula regionalismo y regionalización es dialéctica, aunque según el caso ha tendido a predominar un fenómeno u otro: en ocasiones ha surgido el proyecto antes que el proceso, en otras ocasiones la realidad se ha adelantado a las iniciativas políticas. A veces estas últimas han precedido a la regionalización (como ocurrió con las Comunidades Europeas), a veces sólo se han quedado en proyecto fracasado o inaplicado (caso de las iniciativas latinoamericanas en los años sesenta y setenta), y en otros casos han sido los procesos económicos regionales los que han prescindido del o se han adelantado al regionalismo (caso de Asia Oriental en los años ochenta).

El conjunto de iniciativas políticas que han proliferado desde finales de los años ochenta con vistas a la creación o reactivación de mecanismos de integración económica regional en diversas zonas del mundo se ha dado en llamar "nuevo regionalismo". En América Latina se han adoptado importantes iniciativas para revitalizar proyectos ya existentes: el Plan de Acción Económica para Centroamérica en el seno del Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1990; el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) por el que se establece el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) en 1991; el impulso de la integración andina en el Pacto Andino desde 1991; el Protocolo de Trujillo (1996) y del Protocolo de Sucre (1997) que convierten el Pacto Andino en Comunidad Andina a partir de agosto de 1997; y la firma de numerosos "acuerdos de complementación económica" en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) durante los años noventa. Al mismo tiempo, durante estos años han surgido en el continente americano otros proyectos completamente nuevos: el Grupo de los Tres entre Colombia, México y Venezuela en 1990; MERCOSUR entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en 1991; el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1992, con la participación de México; la creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) promovida por el Mercado Común del Caribe (CARICOM) en 1994; y la propuesta estadounidense en 1994 para crear antes del año 2005 un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

La variedad de supuestos que conforman el nuevo regionalismo dificulta extraordinariamente tratar esta dinámica en términos generales, pero con todo puede afirmarse que existe un nuevo regionalismo latinoamericano, diferenciado

del que se da en otras regiones del mundo, tanto por lo que se refiere a sus causas como por sus características.

II

El origen del nuevo regionalismo latinoamericano se encuentra en la combinación de factores mundiales o generales que han modificado las estructuras de la economía política internacional y de factores regionales o particulares que han dado a la integración regional en América Latina unas características específicas.

Por lo que respecta a los factores mundiales o generales, pueden englobarse en dos fenómenos que se precipitan en los años ochenta: la globalización económica y el fin de la guerra fría. La globalización económica y algunos de los factores que la determinan (el cambio tecnológico, las políticas estatales pro-mercado, las nuevas dinámicas económicas) fomentan los proyectos regionales que surgen durante los años ochenta y noventa en dos sentidos. Primero, la reducción de las dimensiones espacio-temporales en las que se desarrollan todas las actividades, y especialmente las económicas, tiene como consecuencia que los actores económicos tiendan a ampliar sus marcos geoeconómicos de actuación, es decir, sus mercados. Si los cambios tecnológicos lo posibilitan y si los Estados están dispuestos a eliminar barreras comerciales y a la inversión, la dinámica de mercado llevará a muchas empresas a ampliar sus actividades del nivel nacional a un nivel regional transnacional o supraestatal –el inmediatamente más próximo– o incluso mundial. Segundo, los beneficios económicos potenciales que se encuentran al alcance de las empresas con la ampliación de la escala geográfica de los mercados llevará a los Estados a adoptar medidas de liberalización comercial, de eliminación de controles a la entrada de capital productivo y financiero, y de desregulación económica. Ya sea por convicción político-ideológica de los responsables políticos, por la presión de las empresas transnacionales, o por presiones de otros gobiernos, muchos Estados participan en la “desregulación competitiva” y se convierten en “Estados competidores”⁸. En este sentido, los proyectos de integración económica regional son una más de las opciones con que cuentan los Estados para potenciar el desarrollo económico y al mismo tiempo gestionar la actividad de los mercados a nivel regional⁹.

Por otro lado, el fin del mundo bipolar de la guerra fría relajará la rigidez ideológica y diplomática que caracterizó las relaciones entre países de bloques diferentes y entre estos y países no alineados. Desde la perspectiva del regionalismo, esto es relevante en muchos aspectos, todos ellos relacionados entre

⁸ Sobre el concepto de Estado competidor, véase Philip G. CERNY, *The Changing Architecture of Politics: Structure, Agency, and the Future of the State*, Londres: SAGE, 1989.

⁹ Sobre la gobernabilidad económica regional, véase Paul HIRST y Graham THOMPSON, , *Globalization in question: the international economy and the possibilities of governance*, Cambridge: Polity, 1996, pp. 149-151.

sí, pero que podrían ser resumidos en tres puntos. En primer lugar, se produce una ampliación de las percepciones y dimensiones de la seguridad estatal y una pérdida del peso relativo de las cuestiones militares en favor de cuestiones económicas. El nuevo regionalismo tiene un contenido fundamentalmente económico, vinculado a estas nuevas percepciones y dimensiones de la seguridad. En segundo lugar, surgen nuevos escenarios geopolíticos de competencia interestatal, diferentes de los escenarios anteriores de confrontación territorial y militar vinculados a la división entre bloque capitalista de democracias liberales y bloque socialista de democracias populares. Así, los nuevos escenarios geopolíticos de competencia interestatal tenderán a ser económicos, articulados en torno a bloques o polos diferentes de los característicos de la guerra fría y todavía hoy en proceso de transformación. Por otro lado, en algunos ámbitos las actividades económicas en las que se da la competencia entre empresas se establecerán en espacios “aterritoriales” (capitales financieros, tecnologías de la información y otros servicios), y los Estados no son ajenos a esta nueva realidad. En tercer lugar, destaca la ausencia de opciones ideológicas en esencia dispares en cuanto a política económica estatal. Pese a los diferentes modelos de capitalismo que podría identificarse en la actualidad, la economía de mercado es la norma en cuanto a organización político-económica de los Estados. La centralización económica y la propiedad estatal de los bienes de producción son principios que quedan para casos hoy excepcionales (Corea del Norte, Cuba y, muy matizadamente, China). Por tanto, las políticas económicas de referencia para los países menores del sistema internacional serán las de las principales potencias económicas: Estados Unidos, Unión Europea, Japón. Y ello sin olvidar que las principales organizaciones internacionales encargadas de la gestión del crédito (las mismas que gestionan las deudas internacionales, las mismas que imponen planes de ajuste a cambio de nuevos créditos y reescalonamientos en los pagos) están ideológicamente dominadas por los principios económicos neoliberales.

A estos factores mundiales o generales que propician el surgimiento del nuevo regionalismo cabría añadir aquellos otros más vinculados específicamente a cada una de las regiones en las que han surgido proyectos de integración. En este sentido, en América Latina son de gran importancia dos factores regionales o particulares. Uno de ellos es la favorable disposición de Estados Unidos no sólo a consentir las iniciativas regionalistas, sino incluso a potenciarlas con propuestas propias para todo el continente americano. Es lo que Jagdish Bhagwati denominó la “conversión” estadounidense del multilateralismo al regionalismo a finales de los años ochenta, provocada en buena medida por la evolución de dos procesos externos como eran las negociaciones multilaterales y la integración europea: por un lado, las dificultades que encontraba el desarrollo de la Ronda Uruguay del GATT, que no concluiría hasta finales de 1994, generaban frustración entre los negociadores comerciales estadounidenses; por otro lado, los progresos de la integración europea (Acta Única Europea en 1986 y Tratado de la Unión Europea en 1992) y las perspectivas de ampliación suscitaban una gran inquietud vinculada

a la idea de la “fortaleza Europa”¹⁰. Entre junio de 1990, cuando George Bush presentó la Iniciativa para las Américas, y la primera cumbre de las Américas celebrada en Miami en 1994, se gestó y concretó el bien acogido proyecto estadounidense de establecer un Área de Libre Comercio para las Américas antes del año 2005. Con la llegada a la presidencia de Bill Clinton se reforzó entre los responsables de Estados Unidos la percepción de América Latina como una región que podía ofrecer oportunidades interesantes para el sector empresarial estadounidense¹¹.

Un segundo factor regional es el brusco giro neoliberal que sufrieron las políticas económicas de todos los países latinoamericanos desde mediados de los años ochenta. La nueva orientación económica venía dada en parte por el evidente fracaso de las políticas económicas anteriores, pero sobre todo por la imposición de los planes de ajuste estructural a los que se condicionaban los créditos multilaterales para hacer frente a la crisis de la deuda¹². Estas nuevas políticas económicas estaban formadas por una serie de recetas más o menos similares que vendrían a denominarse “consenso de Washington”¹³; en su dimensión comercial, estas políticas eran claramente aperturistas y diferían radicalmente de las que caracterizaron los modelos de integración regional de los años sesenta y setenta, orientados hacia el interior para fomentar la industrialización por sustitución de importaciones. En los años noventa, la integración económica regional pasa a ser percibida favorablemente por responsables políticos y sectores empresariales, que ven en ella: a) una estrategia para mejorar la inserción económica internacional y la adaptación a las condiciones de competencia impuestas por los procesos constitutivos de la globalización (las exitosas experiencias de las economías emergentes de América Latina hasta la crisis mexicana en 1995 habían reforzado esta percepción)¹⁴; b) una estrategia de desarrollo económico al otorgar preferencia

¹⁰ Peter ROBSON, *The Economics of International Integration*, Londres: Routledge, 4ª ed. rev. 1998 (1ª ed. 1980), pp. 277-278.

¹¹ Paulo S. WROBEL, "A Free Trade Area of the Americas in 2005?", *International Affairs*, vol. 74, n° 3, 1998, pp. 553-554.

¹² Fernando PORTA, “América Latina en los años 90”, *Anuario Internacional CIDOB 1992*, Barcelona: Fundació CIDOB, 1993, p. 710.

¹³ Las políticas en cuestión contaban unánimemente con medidas de disciplina fiscal, racionalización del gasto público, reforma fiscal, liberalización financiera, fijación de un tipo de cambio competitivo, liberalización comercial, promoción de la inversión extranjera directa, privatización, desregulación, y garantía de los derechos de propiedad. Véase John WILLIAMSON, “Democracy and the ‘Washington Consensus’”, *World Development*, vol. 21, 1993, pp. 1329-1336.

¹⁴ En este sentido, las dos principales ventajas concretas que identifica Robson en el nuevo regionalismo para los países en desarrollo son: a) beneficios potenciales derivados de la reducción de costes administrativos, de costes de transacción, y de otras barreras comerciales; b) beneficios asociados a la atracción de IED, generada ésta cuando el país receptor presenta un patrón de desarrollo económico atractivo en su conjunto, pero también cuando las TNC pueden desarrollar economías de escala y reducir los costes derivados de la distancia con el mercado local. Véase Peter ROBSON, *supra* nota 10, pp. 278-279; más extensamente, sobre las estrategias de

al comercio regional, pero sin menoscabar la liberalización multilateral (el llamado “regionalismo abierto” ya había demostrado durante los años ochenta su contribución al crecimiento de algunas economías asiáticas en desarrollo)¹⁵; c) un mecanismo de defensa ante amenazas externas (potencias económicas, situaciones de crisis, etc.) en la medida en que formar parte de un proyecto regional puede incrementar el poder de negociación y, con él, la seguridad a los Estados participantes; d) un mecanismo que garantiza estabilidad y credibilidad económicas, pues la participación en proyectos regionales exige de los responsables gubernamentales de los Estados participantes el mantenimiento de los compromisos para con políticas económicas rigurosas¹⁶.

III

La caracterización del nuevo regionalismo latinoamericano obliga a realizar generalizaciones que en algunos casos topan con excepciones notables, pues no se trata de una dinámica homogénea y uniforme. Con todo, si cabe referirse a un regionalismo latinoamericano es porque en él confluyen una serie de características que lo hacen peculiar y que a continuación son presentadas sintéticamente en cinco puntos.

1. Diversidad. Los proyectos políticos que componen el nuevo regionalismo latinoamericano divergen sustancialmente en cuanto a objetivos, institucionalización y participación estatal. Si bien se trata generalmente de proyectos de integración económica, según la agrupación regional el fin al que se aspira es muy variable: el ALADI, el TLCAN, el G-3 o el futuro ALCA tienen como objetivo la creación de zonas de libre comercio, la Comunidad Andina aspira a la unión aduanera, y otras agrupaciones sitúan sus expectativas en el establecimiento de mercados comunes, como el MCCA, el CARICOM o el MERCOSUR. El nivel y forma de institucionalización también son muy variables según la agrupación regional, no sólo por la estructura orgánica adoptada en cada caso, sino sobre todo por las competencias que los Estados miembros ceden a la organización. En cuanto a la participación estatal, la diversidad subregional justifica las diferencias en la composición de las agrupaciones, pero lo más destacable a este respecto es quizá el surgimiento de dos proyectos cuyos miembros muestran una gran disparidad económica: uno de ellos es el TLCAN, del que se ha destacado habitualmente la coexistencia de

regionalización adoptadas por las empresas transnacionales, Peter ROBSON, *Transnational Corporations and Regional Economic Integration*, Londres: Routledge, 1993.

¹⁵ Véase, entre los autores españoles, José Antonio SANAHUJA, “‘Nuevo regionalismo’ e integración en Centroamérica, 1990-1997”, en José Antonio SANAHUJA y José Ángel SOTILLO (coords.), *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, Madrid: IUDC / La Catarata, 1998, pp. 17-20.

¹⁶ Este aspecto es especialmente destacado en Raquel FERNÁNDEZ, *Returns to regionalism: an evaluation of non traditional gains from regional trade agreements*, working paper nº 1816, Washington D.C.: Banco Mundial, 1997, pp. 16-17.

Estados Unidos y México como miembros; el otro es el ALCA, en el que participan 34 de los 35 Estados americanos, quedando excluido tan sólo Cuba.

2. Solapamiento. Una característica del nuevo regionalismo latinoamericano vinculada a la participación es la condición de miembro que un mismo Estado combina en varias agrupaciones regionales. Salvo la excepción cubana, todos los Estados americanos participan en al menos dos proyectos de integración, y en algún caso hasta en cuatro o cinco diferentes. Así, además de participar en el ALCA, todos los miembros del MERCOSUR y de la Comunidad Andina también son miembros del ALADI, alguno de ellos forma parte del G-3, y entre éstos México es miembro del TLCAN; por otro lado, países con costas en el Pacífico como Chile, México o Perú también participan en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). La participación múltiple en varios proyectos de liberalización comercial es sin duda una circunstancia que añade complejidad al funcionamiento de las agrupaciones regionales, pero al mismo tiempo tiende a acelerar el ritmo de desmantelamiento de las barreras comerciales y a los movimientos de capitales¹⁷.
3. Impulso gubernamental. Atendiendo a la secuencia con que se producen regionalización y/o regionalismo, suele distinguirse teóricamente entre integración inducida por el mercado (*market-led*) e integración inducida por políticas (*policy-driven*)¹⁸. En América Latina los procesos de integración regional han surgido de iniciativas gubernamentales y han sido las instancias estatales las que han conducido los procesos. A diferencia de lo ocurrido en Asia Oriental, los niveles de regionalización efectiva antes del lanzamiento o reactivación de proyectos regionales no eran muy elevados. Las agrupaciones regionales surgen precisamente para fomentar estas relaciones económicas poco desarrolladas entre vecinos geográficos. Caso particular es quizá el TLCAN, pues en las regiones fronterizas de Estados Unidos y México tal interdependencia económica fue seguramente uno de los acicates para la formalización de la integración norteamericana. Pero al igual que ocurrió con las iniciativas de los años sesenta, el regionalismo latinoamericano de los años noventa es impulsado y conducido por iniciativas políticas.
4. Protagonismo empresarial. Pese al papel de los gobiernos de la región en los inicios del nuevo regionalismo, el sector privado ha tenido una participación activa en el impulso y desarrollo de las iniciativas de integración. Esta implicación de las fuerzas del mercado explica el aumento no sólo de los intercambios comerciales, sino sobre todo de los flujos de inversión extranjera

¹⁷ Cabe tener presente, por otro lado, la existencia de numerosos acuerdos bilaterales de alcance parcial, de complementación económica o de libre comercio y de intercambio preferencial que han sido firmados por numerosos países latinoamericanos. Véase la lista y el texto de todos ellos en el Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la Organización de Estados Americanos (<http://www.sice.oas.org/trades.stm>).

¹⁸ Tal distinción es realizada por organismos oficiales multilaterales; por ejemplo, UNCTAD, *World Investment Report 1992. Transnational Corporations as Engines of Growth*, Ginebra: Naciones Unidas, 1992, pp. 34-36, y OCDE, *Regional Integration and the Multilateral Trading System*, París: OCDE, 1995, p. 13.

directa. El apoyo de las empresas a la ampliación geográfica de los marcos geográficos en los que desarrollan sus actividades ha sido especialmente destacado en agrupaciones como el MERCOSUR y la Comunidad Andina. Incluso en Norteamérica, pese al rechazo de algunos sectores industriales, los *lobbies* empresariales se han decantado mayoritariamente por la vía de la regionalización, comenzando por el Área de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (1988) y el TLCAN hasta el establecimiento del ALCA.

5. Regionalismo abierto. En América Latina la integración regional de los años noventa se plantea en base a la compatibilidad con el multilateralismo, tal y como ésta fue entendida en las formulaciones del “regionalismo abierto” que a principios de los años noventa realizó la CEPAL. En 1990 ésta destacaba las virtudes que para el desarrollo equitativo podían comportar los procesos de integración regional que fomentasen, entre otros aspectos, la liberalización comercial intrarregional, la apertura comercial selectiva hacia el exterior, el fortalecimiento de la base institucional y la participación de actores públicos y privados en los procesos de toma de decisiones¹⁹. La asunción y consolidación del regionalismo abierto como estrategia de desarrollo se planteó en 1994, aunque con unas condiciones que lo diferenciaban sustancialmente del propugnado desde los años ochenta en la cuenca del Pacífico²⁰. El regionalismo abierto latinoamericano no impulsa el multilateralismo, sino que se limita a complementarlo. La prioridad se asigna a la preferencia para las economías de la región, lo cual comporta necesariamente una discriminación con respecto a las economías exteriores. Se trata de un regionalismo abierto, sí, pero abierto a las economías intrarregionales: sólo si avanza la liberalización multilateral se mantendrá la compatibilidad con el multilateralismo. Estas dos condiciones para la compatibilidad con el multilateralismo (preferencia regional y liberalización multilateral) subrayan el carácter defensivo de este regionalismo abierto latinoamericano²¹.

¹⁹ CEPAL, *La transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile: CEPAL, 1990.

²⁰ El regionalismo abierto era entonces definido por la CEPAL como el “proceso que surge al conciliar (...) la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen”. Véase CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile: CEPAL, 1994, p. 20.

²¹ Este aspecto es apuntado explícitamente en otra definición de la CEPAL: “un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas (...) con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. Con todo, de no producirse ese escenario óptimo, el regionalismo abierto de todas maneras cumpliría una función importante, en este caso de mecanismo de defensa de los efectos de eventuales presiones proteccionistas en mercados extrarregionales” (*ibidem*, p. 2).

Así pues, el nuevo regionalismo latinoamericano de los años noventa se caracteriza por su diversidad, por el solapamiento de las agrupaciones regionales que lo componen, por el impulso gubernamental con el que surge, por el protagonismo empresarial que se da en su desarrollo y por mantener la compatibilidad con el multilateralismo, de acuerdo con la estrategia del regionalismo abierto. Si bien es innegable el carácter defensivo de sus condiciones, por ahora el nuevo regionalismo no ha supuesto en términos generales un retroceso para el multilateralismo. Las preferencias regionales no contribuyen en modo alguno a la liberalización multilateral, pero tampoco puede afirmarse que el nuevo regionalismo, y en particular el que se está dando en América, haya contribuido a la formación de bloques económicos proteccionistas en torno a grandes potencias económicas. Esta hipótesis debe ser tenida en cuenta, sobre todo con vistas al establecimiento futuro del ALCA, pero por ahora el desarrollo real de la integración regional no la avala. Lo más preocupante no es este escenario de bloques, sino que los procesos de integración regional no cumplan con algunas de las expectativas que los motivaron, en particular las relativas a la creación de riqueza y a la disminución de las desigualdades sociales de los países implicados. En este sentido, la perspectiva histórica es todavía limitada –apenas una década– y los datos estadísticos son por ahora insuficientes para avanzar conclusiones con respecto a la evolución y a los efectos del nuevo regionalismo latinoamericano.