

Economía Política de la Integración Regional Internacional: las nuevas formas de cooperación e integración. Apuntes para una síntesis

Dr. Eugenio Espinosa Martínez

FLACSO, Universidad de La Habana

Deslindes y diferenciaciones

Las nuevas realidades y nuevas prácticas demandan nuevas teorías, pero las formulaciones que inician nuevos caminos en la ciencia se construyen sobre los pilares de las anteriores teorías. Un primer paso resulta entonces necesario y es el de efectuar una revisión de las anteriores formulaciones teóricas sobre los procesos de integración regional internacional, tarea que el autor ha comenzado a emprender en otro texto.¹

Las formulaciones teóricas se pueden construir a partir de las necesidades de la propia teoría o de las que surgen del ejercicio de la práctica integracionista. En este caso el autor ha optado por la segunda opción, sobre la base de la existencia de nuevas experiencias de integración regional en la América Latina y el Caribe. ¿Son realmente nuevas estas prácticas? Al menos puede afirmarse que desde el inicio del siglo XXI en el área latinoamericana y caribeña se implementan prácticas de cooperación e integración regional que, si bien dan conti-

¹ Eugenio Espinosa Martínez: “ALBA: Teoría y práctica de la integración regional. Una visión desde el Sur”, en: Consuelo Silva y Carlos Eduardo Martins (coord.): *Nuevos escenarios para la integración en América Latina*, ARCIS/CLACSO, Colección Grupos de Trabajo, Buenos Aires, 2013. Disponible en www.clacso.org. La revisión dista de ser completa, sobre todo porque, a fuerza de ser sincero, falta aún el balance de los aportes teóricos desde la perspectiva de los marxistas contemporáneos al debate.

nidad a anteriores intentos, presentan nuevos rasgos y características que ameritan esfuerzos de sistematización y de teorización.

Los caminos de cooperación e integración regional emprendidos durante los siglos XIX y XX no dieron los resultados esperados y los nuevos caminos han logrado avanzar en algunos objetivos que tienen larga data. Las nuevas realidades requieren de una sistematización que trascienda el limitarse al estudio de experiencias concretas de cooperación e integración.

Los paradigmas a tener en cuenta, en este caso, parten en principio de aquellos con los cuales se torna factible y fructífero el diálogo interparadigmático entre el neoestructuralismo y las corrientes heterodoxas entre las que se encuentran la institucional, la escuela de la regulación, el paradigma del marxismo y de la *radical economy*, y los poskeynesianos evitando el “diálogo de sordos” que tuvo lugar con la corriente dominante ortodoxa neoliberal.²

Las nuevas formas de cooperación e integración regional surgidas en la América Latina y el Caribe en los últimos 20 años pueden desempeñar y, de hecho, ya están desempeñando un importante papel en la búsqueda de emprendimientos de desarrollo alternativos a la economía y la política dominantes, por los cambios estructurales que impulsan, con modelos de crecimiento socialmente inclusivos, ambientalmente sostenibles, basados en una nueva ética del desarrollo por la equidad e igualdad, sobre la base de la soberanía política e independencia económica.

Estas nuevas formas de cooperación e integración regional internacional a considerar en el artículo son el ALBA-TCP, UNASUR, CELAC y MERCOSUR. ¿Tienen elementos comunes estas nuevas formas de cooperación e integración regional internacional? ¿Hasta qué punto son realmente nuevas estas formas de cooperación e integración regional internacional? ¿Registran tendencias que favorezcan el desarrollo inclusivo —económico, político, social, tecnológico y cultural— y ambientalmente responsable? ¿Cuáles han sido sus logros fundamentales? ¿Cuáles son principales las limitaciones? ¿Cuáles son sus perspectivas?

Sin pretender ofrecer respuestas exhaustivas a estas preguntas, al menos se ofrecerán algunas líneas de reflexión y apuntes que favorezcan el debate constructivo a continuar abriendo veredas al largo y

² Alicia Bárcena y Antonio Prado (eds.): *Neoestructuralismo y corrientes heterodoxas en la América Latina y el Caribe a inicios del Siglo XXI*, CEPAL/IRDC/CRDI, Santiago de Chile, 2015, p. 18.

zigzagueante camino latinoamericano y caribeño hacia el desarrollo inclusivo y el bienestar, hacia el buen vivir, hacia la salida del subdesarrollo y la disminución o ruptura de los lazos de la secular dependencia.

Pinceladas históricas: la integración regional internacional pospuesta

Los bloques regionales surgen a partir de 1957, siendo el primero de ellos la Comunidad Económica Europea con el Tratado de Roma (CEE)³ y cuyo antecedente inmediato fue la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) y el inmediato siguiente fue la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).

Si bien las alianzas interestatales e internacionales tienen una larga historia que se remonta hasta la antigüedad, lo cierto es que la formación de bloques regionales es un fenómeno propio de la segunda mitad del siglo XX. Por *Bloque Regional* se entenderá aquí la cooperación entre varios Estados nacionales, que se refrenda mediante acuerdos (no solo Tratados), cuyos propósitos tienen un carácter de mediano o largo plazo (cinco años o más) y cuyas acciones se concretan mediante acciones conjuntas concertadas entre los Estados nacionales miembros del Acuerdo Regional.

Las alianzas entre Estados o naciones, o países, o monarquías, o ciudades-Estado anteriores a la segunda mitad del siglo XX tuvieron siempre un carácter temporal y con propósitos específicos, generalmente vinculados a situaciones potenciales de conflictos derivados de la posibilidad de guerras de conquista o de colonización. El caso histórico más significativo para la América Latina y el Caribe fue el Congreso Anfictiónico en Panamá en 1826, un Congreso organizado para lograr la “Unión, Liga y Confederación perpetua”; sin embargo, sus Tratado y Convenios no fueron ratificados por los respectivos Parlamentos, y no hubo acciones conjuntas concertadas con posterioridad.⁴

De entonces acá los procesos de cooperación e integración regional internacional en la América Latina y el Caribe han tenido una evolu-

³ Dell reconoce “la influencia de Gunnar Myrdal y Raúl Prebisch, cuyos trabajos han provocado un cambio considerable en el pensamiento contemporáneo”. Ver: Sidney Samuel Dell: *Bloques de Comercio y Mercados Comunes*, Fondo de Cultura Económica, México D. E., 1965, p. 9.

⁴ Francisco Pividal: *Bolívar: pensamiento precursor del antiimperialismo*, Fondo Cultural del ALBA, La Habana, 2006; Pedro Ortega Díaz: *El Congreso de Panamá y la Unidad Latinoamericana*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1998; Horacio Alberto López: *Anfictionia en América*, CLACSO/CEA, La Habana, 2009.

ción azarosa a lo largo de la historia, a pesar de lo cual se han mantenido como un objetivo inconcluso y con pronunciadas asimetrías en sus dimensiones económica, política, social, cultural, tecnológica y de defensa.

Han sido numerosos los obstáculos que han enfrentado esos procesos de cooperación e integración regional, siendo el primero de ellos la presencia de potencias extranjeras que imponen relaciones predominantes con las metrópolis o centros mundiales, entorpeciendo y desarrollando acciones a fin de impedir la profundización de las relaciones intralatinoamericanas e intracaribeñas, a las que se opone el patrón conocido como *eje y rayos*.

Otro de los obstáculos han sido los conflictos entre países latinoamericanos y caribeños. Conflictos fronterizos y de intereses económicos y políticos que surgen con fuerza desde la formación de los Estados nacionales. Las élites oligárquicas latinoamericanas y caribeñas optaron por privilegiar sus relaciones con sus metrópolis en lugar de con sus vecinos latinoamericanos y caribeños, implementando políticas que condujeron a la formación de estructuras económicas y políticas dependientes de las grandes potencias del siglo XIX.⁵

La tragedia de los llamados padres fundadores de la independencia fue precisamente enfrentar a esas élites oligárquicas que lograron impedir la formación de una Latinoamérica y un Caribe unidos. Los propósitos de integración regional no carecieron de proyectos que, una y otra vez, quedaron pospuestos al no lograr superar los obstáculos que enfrentaban.

Las economías latinoamericanas y caribeñas quedaron vinculadas a los mercados mundiales, a la economía internacional y a las viejas y nuevas metrópolis, y sus Estados nacionales supeditados a las políticas dictadas por las grandes potencias.

Las deformaciones estructurales de ese “capitalismo anómalo”,⁶ que se acumularon a lo largo de la historia junto a las políticas de enrique-

⁵ Eugenio Espinosa Martínez: “Conflictos interamericanos en el siglo XIX”, en: Jorge Núñez Sánchez: *Integración y política exterior*, Colección Nuestra Patria es América, Secretaría Nacional de Comunicación Social, Editora Nacional, Quito, 1992; Pablo González Casanova: *Imperialismo y Liberación en América Latina*, Siglo XXI, México, 1978.

⁶ Calificado así por Karl Marx. En rigor, anómalo era en comparación con el de Europa y el de los EE.UU., pero para la América Latina, el Caribe, África, y Asia, excepto Japón, no tenía nada de anómalo, ya que era la forma que el desarrollo del capitalismo asumió en los países del Sur, del llamado Tercer Mundo subdesarrollado, capitalismo dependiente, capitalismo periférico.

cimiento de las élites oligárquicas, condujeron al empobrecimiento de la población, a significativas desigualdades, marginaciones y exclusiones sociales y al relativo atraso tecnológico que los sucesivos períodos de crecimiento, seguidos de etapas de crisis y estancamientos, no lograron superar.

La estructura de metrópoli-colonia se reprodujo en la de centro-periferia después de la independencia y la industrialización posterior se limitó a restringidos mercados internos y reducidos mercados regionales conformando una estructura dual de modernización-atraso, en la que ambos polos de esa ecuación binaria se producían y reproducían mutuamente. El proceso de acumulación y reproducción del capital transitaba por las variadas relaciones de producción existente, produciendo y reproduciendo ambas, modernización y atraso de manera “natural”.⁷

La clase media que se forma con la industrialización y la migración rural-urbana apenas se limitó a pequeñas parcelas, mayores o menores de acuerdo al país, de una población mayormente empobrecida, marginalizada y excluida.

La estructuración de un Estado y una economía dependientes, con diversos grados de dependencia en cada país latinoamericano y caribeño, se reprodujo y se reproduce en los variados ciclos de crecimiento, estancamientos y de crisis.

Al período liberal luego de la independencia, que podría periodizarse desde 1825 hasta la crisis de los años 30 del siglo XX, le sigue un ciclo keynesiano, desarrollista, estructuralista con un Estado de bienestar, “salpicado de períodos de dictaduras militares seguidos de gobiernos civiles desarrollistas”, ciclo que comienza a ser remplazado por la larga etapa neoliberal a partir de 1973 con su correspondiente *Estado de malestar*.⁸

En algunos países se entronizan dictaduras militares represivas y dependientes, en otros permanecen gobiernos civiles, pero todos caracterizados por políticas fuertemente represivas frente a la población empobrecida y de reforzamiento de las relaciones de dependencia con dóciles subordinaciones a los EE.UU., a los organismos financieros in-

⁷ Antonio García: *La Estructura del Atraso en América Latina. Hacia una teoría latinoamericana del desarrollo*, Librería Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1978.

⁸ Expresión felizmente utilizada por John Kenneth Galbraith en su libro de crítica a las corrientes neoconservadoras en lo político, neoliberales en la economía y discriminatorias en la cultura de los EE.UU.

ternacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, y a la gran banca acreedora.

Las necesidades sociales resultan continuamente postergadas y se reproducen perennemente el relativo atraso tecnológico junto a una endémica pobreza, una persistente desigualdad y una crónica marginación y exclusión social que, en ocasiones, deriva en un cuasi “apartheid social”.

Las élites cada vez más enriquecidas asumen los patrones culturales propios de las grandes potencias extranjeras, y la población empobrecida, junto a una clase media disminuida, produce y reproduce esos patrones culturales desde sus condiciones de pobreza.⁹

En tales condiciones, la integración regional resulta continuamente pospuesta y permanentemente retomada de manera restringida.

No faltaron las rebeliones más o menos organizadas, procesos de cambios coartados o cooptados y revoluciones pospuestas aletargadas por reformas insuficientes o ahogadas en sangre por dictaduras y golpes de Estado recurrentes, acompañados de constantes intervenciones imperiales más o menos encubiertas.

La pugna por una Latinoamérica y Caribe integrada y desarrollada siempre estuvo presente a lo largo de esa historia, pero también siempre resultó parcial o totalmente derrotada a partir de una conjunción de factores e intereses internos y externos.

Un nuevo ciclo de cambios estructurales y de búsqueda del bienestar mayoritario se inicia con el nuevo milenio a partir de 1999.

Algo de teoría de la integración

La primera cuestión metodológica es que la integración regional internacional es un proceso complejo ya que involucra multiplicidad de actores y dimensiones de la dinámica social. El problema no radica en que no haya definiciones sobre qué es la integración, sino que hay muchas definiciones y conceptos que tienen que ver con el carácter complejo y multidimensional de los procesos de unidad, concertación, cooperación e integración regional internacional, y con las diversas disciplinas que acercan una mirada desde sus tradiciones académicas y

⁹ Gerardo Caetano y Gustavo de Armas: “Pobreza y desigualdad en América Latina (1980-2014)”, *Contrapuntos*, en blogs.elpais.com/contrapuntos/ Pablo Gentili, CLACSO, 30 marzo de 2015.

científicas. Estos son los casos de la economía, la sociología, el derecho, las ciencias políticas, la comunicación y las ciencias ambientales.

Además, en cada una de estas ciencias hay diversas tradiciones y escuelas que han ofrecido sus correspondientes conceptos. En el caso de la economía pueden incluirse el marxismo, la escuela keynesiana, la neoclásica, la escuela de la regulación y la cepalina, solo por mencionar algunas. En el de la sociología nos encontramos con las tradiciones y conceptos que vienen de la sociología de Carlos Marx, la escuela funcionalista, la tradición durkhemniana y de la escuela weberiana. Pasando a las Ciencias Políticas, nuevamente se encuentra Marx, la escuela realista, los intergubernamentalistas, la teoría de la dependencia y la teoría del sistema mundo. Cada una de estas tradiciones científicas ha propuesto sus respectivos conceptos de cooperación, concertación e integración regional internacional.

Ello no es de extrañar ni tampoco de lamentar, ya que en asuntos de las ciencias sociales de carácter complejo y multidimensional, cada escuela y cada ciencia ofrece su mirada específica fertilizando la visión de realidades, sujetos y actores sociales, que son múltiples y diversos.

El espacio de estas líneas no permite desarrollar lo que este autor ha realizado en otros textos, pero quede aquí uno de los desafíos al cual nos enfrentamos, mucho más complejo cuando se recuerda que en los países del norte se produce teoría de acuerdo con sus intereses y culturas científicas respectivas, y pareciera que los países del sur no tuvieran nada que decir sobre sus propias realidades: ni de los conceptos y teorías, ni de la economía, ni de las políticas y economías internacionales. Esto sugiere que al *mainstream* hegemónico habría que oponer el *mainstream* contrahegemónico, parafraseando dos conceptos del sociólogo italiano Antonio Gramsci.

Lo nuevo que introduce el ALBA-TCP en la teoría y la práctica de la integración regional internacional es su vocación contrahegemónica, su énfasis en el desarrollo social combinado con el cambio en la matriz productiva de sus países miembros, la recuperación de los recursos naturales, la combinación de políticas aplicadas en otros procesos de integración regional como el comercio compensado, la creación de una nueva moneda de cuenta y de la cámara de créditos recíprocos junto a la introducción de nuevos conceptos como el de las ventajas cooperativas que supone una nueva forma de intercambio y de cooperación.

Momentos fundamentales

Formalmente, el ALBA-TCP se inicia en el 2001, pero habría que decir que la idea de su creación estaba desde mucho antes. En su periodización se distinguen varios momentos:

- **2001-2004:** de su primera formulación a su constitución con la firma de sus primeros Acuerdos.
- **2004-2006:** primera ampliación con la incorporación de Bolivia y primera profundización con la propuesta del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) el 29 de abril del 2006 y el nacimiento de TeleSur en el 2005. Constitución de Petrocaribe en 2005.
- **2007:** segunda ampliación con la incorporación de Nicaragua y segunda profundización con la decisión de crear el Banco del ALBA, la instalación de las primeras comisiones técnicas y la firma del Tratado Energético.
- **2008-2009:** tercera ampliación con las incorporaciones de Ecuador, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, Dominica y Honduras, y tercera profundización con su tránsito a Alianza, la decisión de crear el Consejo de Movimientos Sociales, la propuesta de crear una zona de complementación económica, la primera formulación y conceptualización de Proyecto y Empresa Grannacional, la constitución del Banco del ALBA-TCP, definición de los 23 principios del Tratado de Comercio de los Pueblos y su primer plan de acción, lanzamiento de la idea del SUCRE (Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos), definición de la institucionalidad del ALBA-TCP; Acuerdos sobre Seguridad y Soberanía Alimentaria.
- **2010-2012:** cuarta cuasi ampliación con la adhesión de Haití, Surinam y Santa Lucía como invitados especiales en la XI Cumbre de febrero de 2012 y cuarta profundización con la decisión de crear el Consejo de Defensa del ALBA, creación de la Escuela de Defensa y Soberanía del ALBA en Bolivia el 31 de mayo de 2011, Acuerdo para la Constitución del Espacio Económico del ALBA y firma del Tratado Energético.
- **2013-2014:** quinta y sexta ampliación con la incorporación de Santa Lucía en abril 2013 en el Consejo Económico, y de San Cristóbal y Nieves y Granada como miembros plenos en la XIII Cumbre de diciembre de 2014; quinta y sexta profundización con los Acuerdos

en la Cumbre Extraordinaria sobre el Ébola del 20 de octubre de 2014, y con los de la XIII Cumbre Ordinaria en Diciembre 2014 relativos a la “Zona Económica Complementaria ALBA-TCP/PETROCARIBE/CARICOM/MERCOSUR como espacio de complementariedad económico-productiva”, entre otros.

Logros principales

En su corta evolución el ALBA-TCP (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos) exhibe logros fundamentales, principalmente en:

- la dimensión social del proceso integracionista;
- su institucionalidad;
- la construcción de alianzas internacionales;
- la configuración de una identidad internacional como organización;
- el inicio de algunos de sus proyectos productivos;
- el avance de la soberanía política, monetario-financiera (Banco del ALBA y el SUCRE), de comunicación (satélite y cable submarino, TeleSur) y tecnológica;
- enlazar Sudamérica, Centroamérica y el Caribe;
- combinar de manera novedosa y creativa algunas prácticas de cooperación internacional en cuanto a intercambio de bienes y servicios (intercambios compensados);
- proponer nuevos conceptos, nuevas ideas y nuevas formas de abordar las relaciones internacionales: *ventajas cooperativas, ventajas compartidas, competitividad legítima*;
- la construcción de valores compartidos e identidades socializadoras;
- formar una interculturalidad transformadora en el ALBA-TCP;
- la construcción de alianzas bilaterales y multilaterales en América Latina y el Caribe y a nivel mundial procurando el surgimiento de un mundo pluripolar o multipolar;
- la capacidad de arrastre internacional para impedir o dificultar golpes de Estado, secuestros e intentos de asesinatos de Presidentes, golpes parlamentarios, conjuntamente con UNASUR;
- la institucionalidad consolidada entre los países miembros: celebración de 12 cumbres presidenciales, 7 cumbres extraordinarias y 2 cumbres extraordinarias ALBA-Petrocaribe.

Limitaciones y desafíos

El diseño de proyectos grannacionales, la creación de empresas mixtas (híbridas) grannacionales, del mecanismo de compensación SUCRE y de instituciones financieras para el financiamiento de las acciones, permiten afirmar que el ALBA-TCP entra en una nueva etapa en la que el avance en la dimensión económica de la integración debe tener un importante papel, manteniendo la continuidad de la dimensión social y profundizando en su dimensión política.

Ciertamente el índice de complementación económica entre los países del ALBA-TCP es bajo y su elevación requiere de la construcción de cadenas productivas mediante procesos que incorporen valor agregado a las cadenas de valor como manera de aumentar la densidad del tejido productivo en el espacio económico del ALBA-TCP y de cada uno de los países miembros.

Incrementar el índice de complementación económica supone la realización de proyectos de inversión y la construcción de empresas conjuntas con criterios de eficiencia económica, pero también social y ambiental. Tarea no fácil.

Hay que tener en cuenta que las empresas del ALBA-TCP, una vez creadas deben tener la capacidad de ¿competir? ¿cooperar? ¿competir-cooperar? con las empresas transnacionales y con las empresas nacionales de los países respectivos, al interior de las economías nacionales de los países miembros y en los mercados internacionales.

Entre los fundamentales desafíos que enfrenta el ALBA-TCP, se encuentran los impactos de la crisis económica mundial con la baja del precio del petróleo, principal sostén económico de las políticas de integración, y los conflictos internos derivados de las políticas de la derecha al interior de los países, apoyadas por las políticas de intervención desde los EE.UU. y dirigidas principalmente contra Venezuela y Ecuador.