

# Foro

JULIO-AGOSTO, 2020

VOL. 4, NÚM. 4, PÁGS. 16-24

## El Regionalismo Latinoamericano

### Motivos, Contradicciones y Perspectivas

*Peter Birle*

# El Regionalismo Latinoamericano

## Motivos, Contradicciones y Perspectivas

*Peter Birle*

**Peter Birle** es director científico del Instituto Ibero-Americano de Berlín y expresidente de la Asociación Alemana de Investigaciones sobre América Latina. También es coeditor del libro *Elites en América Latina*.

**L**AS ideas y convicciones juegan un papel importante en la política. Esto se aplica tanto a las políticas nacionales como a las relaciones internacionales entre los Estados. No es sin razón que Benedict Anderson habló de las naciones como “comunidades imaginadas”, es decir, entidades que se mantienen unidas y llenas de vida gracias a la imaginación y a las convicciones de las personas que pertenecen a ellas. El término “región” también tiene mucho que ver con ideas y creencias. Por supuesto, también se trata de la vecindad geográfica o la proximidad entre los Estados, pero eso no es todo. En ningún otro lugar del mundo es esto más visible que en el continente americano,

donde circula una gran cantidad de diferentes ideas y nociones relacionadas con el concepto de región. Por eso, antes de poder hablar de los motivos del regionalismo latinoamericano, tenemos que ocuparnos primero de las diferentes ideas sobre la región de la que estamos hablando.

### **Una comunidad imaginada**

La comprensión más amplia de la región se refiere a todo el continente de América. Tanto el panamericanismo, cuyos orígenes se remontan al siglo XIX, como el interamericanismo, un concepto que se ha utilizado más comúnmente desde el siglo XX, interpretan toda América del Norte y del Sur como una región común y abogan por

la cooperación más estrecha posible entre todos los países del continente, desde Argentina y Chile, en el sur, hasta Canadá y Alaska, que pertenece a los Estados Unidos, en el norte. Después de 1945, el sistema interamericano nació sobre la base de esas ideas, incluyendo organizaciones como la Organización de Estados Americanos (OEA) y regímenes internacionales como el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR). El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), iniciada por el entonces presidente de los Estados Unidos George Bush en 1991, también hizo hincapié en los intereses comunes de todos los países de la región. Como sabemos, la idea de una zona de libre comercio “desde Alaska hasta Tierra del Fuego” quedó enterrada en 2006 porque muchas personas y gobiernos del sur del continente estaban convencidos de que ese tipo de cooperación regional no les convendría. La OEA también fue criticada por su instrumentalización por parte de los Estados Unidos como un elemento de la Guerra Fría. Desde la década de 1990, cada vez menos personas y gobiernos del sur del continente la perciben co-

mo “nuestra organización regional”. Este fue un motivo importante para el nuevo regionalismo latinoamericano y para que en 2010 se creara una organización regional, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), a la que pueden pertenecer todos los países de América Latina y el Caribe, pero no los Estados Unidos ni Canadá.

Mientras que “América”, que deriva del primer nombre del italiano Amerigo Vespucci, ha sido el nombre corrientemente usado para referirse al continente, el pueblo indígena guna lo llama “Abya Yala”. Hasta el día de hoy, muchas organizaciones e instituciones indígenas utilizan este término para desligarse de la influencia europea que porta el nombre “América”.

Desde el siglo XIX nos hemos acostumbrado a hablar de “América Latina”. ¿Por qué? Porque desde el decenio de 1830 algunos economistas e intelectuales franceses venían difundiendo la idea de que las “raíces latinas” del español, el portugués y el francés, que se habían convertido en los idiomas oficiales de las antiguas zonas coloniales, creaban un terreno común “civilizador” central entre los países de esos idiomas. Después de la

Segunda Guerra Mundial se fundaron varias organizaciones regionales “latinoamericanas”, como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), fundada en 1960, que se convirtió en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980, o la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que ya había nacido en 1948. En un principio, la sigla CEPAL solo hacía referencia a América Latina; solo más tarde el nombre se amplió para incluir el Caribe.

Además de “América Latina”, también se habla de “Hispanoamérica” (los países de habla hispana) o “Iberoamérica” (los países de habla española y portuguesa, incluidos los países de la Península Ibérica). El concepto de Iberoamérica también ha llevado al establecimiento de organizaciones regionales, en particular la Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN), cuya fuente de inspiración más importante es España. La CIN incluye organizaciones como la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), de la que forman parte los países europeos de España, Portugal y Andorra, además de los países latinoamericanos.

En 1891, el poeta y escritor cubano

José Martí habló de “Nuestra América”. Su idea de la región estaba marcada por la lucha antiimperialista, por lo que propuso una alianza de todos los Estados de América Central y del Sur contra la política norteamericana de intereses en América Latina y se pronunció contra el panamericanismo. A partir de los años 20, el intelectual y político peruano Víctor Raúl Haya de la Torre habló de “Indoamérica”, porque este nombre expresaría mejor las complejas características del subcontinente. Haya de la Torre, fundador de la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), utilizó el término Indoamérica para referirse a las raíces indígenas de la región y su alteridad en relación con Europa y América del Norte. Para Haya de la Torre, la lucha antiimperialista también significaba independencia espiritual. En este sentido, el término Indoamérica puede ser considerado como una anticipación de las actuales líneas de argumentación de decolonialidad y poscolonialismo.

En los años 90, algunos políticos e intelectuales brasileños comenzaron a hablar cada vez más de “América del Sur” en lugar de América Latina. Consideraban que una referencia a Amé-

rica Latina ya no tenía sentido desde un punto de vista estratégico porque México, América Central y el Caribe se encontraban ahora demasiado en la esfera de influencia de los Estados Unidos como para hacer “causa común” con ellos. En el año 2000, el entonces presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso invitó a todos los presidentes sudamericanos a una reunión cumbre en Brasilia por primera vez en la historia. Ocho años después, se fundó la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) con el objetivo de construir un espacio de integración y unión cultural, social, económica y política entre los pueblos suramericanos de manera participativa y consensuada.

Con la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) ya se había puesto en marcha otro proyecto regional cuatro años antes. Para su fundador, el entonces presidente venezolano Hugo Chávez, la atención se centró menos en la geografía que en la crítica hacia el neoliberalismo y la lucha por la transformación política y social hacia un “socialismo del siglo XXI”.

Como podemos ver, hay muchos conceptos diferentes de región en el con-

tinente americano, que también se asocian con motivos muy diferentes y a veces contradictorios. Estas ideas divergentes sobre cuál debería ser el motivo central de la cooperación regional son una de las razones fundamentales por las que existen tantas organizaciones regionales y subregionales diferentes en América Latina y el Caribe. Ningún país es miembro de todas estas organizaciones. Y esto no es de sorprender. Los que abogan por una lucha antiimperialista y consideran a los Estados Unidos como un oponente central difícilmente abogarán por el fortalecimiento de las organizaciones y procesos interamericanos. Aquellos que quieren fortalecer la región de Sudamérica por motivos geopolíticos difícilmente contribuirán a fortalecer una organización latinoamericana como la CELAC. Y los que llaman al continente Abya Yala tendrán dificultades fundamentales con todos los esfuerzos para apoyar a organizaciones regionales que se basan en cosmovisiones y conceptos de desarrollo occidentales.

## **Motivos diversos; resultados mixtos**

Entonces, ¿cuáles son los principales motivos del regionalismo latinoamericano? En una perspectiva histórica, un primer motivo ha sido la búsqueda de autonomía y la defensa común contra amenazas externas. Ya la invitación de Simón Bolívar al Congreso de Panamá (1826) estuvo motivada por la idea de defenderse de las amenazas externas a la independencia mediante una cooperación interestatal estrecha y la construcción de una confederación regional. Hasta el día de hoy, el fortalecimiento de la independencia nacional y la soberanía de los países individuales ha seguido siendo un motivo central de la cooperación regional. Esta es una diferencia fundamental con respecto a los motivos del regionalismo europeo después de 1945, donde después de la Segunda Guerra Mundial muchos políticos se convencieron de que un nacionalismo excesivo y una noción exagerada de la soberanía habían por lo menos parcialmente sido responsables de la catástrofe de la guerra. Con el fin de “domar” a los Estados nacionales soberanos y así evitar nuevas guerras, en la década de 1950 se inició una institucionalización

de la cooperación regional, primero con la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, y más tarde con la Comunidad Económica Europea, de la que con el tiempo surgió la Unión Europea (UE). Los principales motivos para institucionalizar la cooperación europea, que incluía la cesión parcial de la soberanía nacional y su transferencia a una organización regional, eran la domesticación de una noción exagerada de soberanía y la cooperación económica en beneficio de todos los interesados. En América Latina, por el contrario, había y hay pocas razones para la domesticación de los Estados nacionales. Desde su independencia estatal formal en el primer tercio del siglo XIX, muchos países latinoamericanos se han enfrentado a la experiencia de la soberanía negada por parte del mundo exterior. Inicialmente fueron las antiguas potencias coloniales europeas, y más tarde fueron, sobre todo, los Estados Unidos los que trataron de imponer su voluntad a los países del sur del río Bravo mediante intervenciones directas e indirectas. En este sentido, un motivo central del regionalismo en América Latina hasta el día de hoy es protegerse conjuntamente contra las amenazas externas. El regionalismo no tiene por

objeto restringir la soberanía o la autonomía nacional, sino, por el contrario, defenderla y fortalecerla.

Un segundo motivo importante del regionalismo latinoamericano es la cooperación económica para promover el desarrollo de todos los países participantes. A este respecto, la CEPAL ha sido un importante iniciador de proyectos regionales desde la década de 1950. El primer Cepalismo asumió que solo la integración regional, combinada con una estrategia de industrialización por sustitución de importación (ISI), podía superar las limitaciones de los mercados nacionales y los obstáculos al desarrollo de América Latina. En este contexto, desde los años 60 surgieron varios proyectos de integración regional y subregional. Sin embargo, seguían estando muy limitados al objetivo de reducir las barreras comerciales y a largo plazo no conducían al éxito deseado. En el curso de la crisis de la deuda de los años ochenta, la CEPAL desarrolló un nuevo concepto llamado “regionalismo abierto” que en la práctica, sin embargo, fue reducido por la mayoría de los gobiernos latinoamericanos a los principios neoliberales de desregulación, apertura al mundo

exterior y promoción de las exportaciones. El fomento de la cooperación económica en América Latina sigue siendo un objetivo del regionalismo en la actualidad. Sin embargo, la realización de este objetivo se enfrenta al gran problema de que las interdependencias económicas entre los Estados de la región son poco pronunciadas. Esto tiene mucho que ver con la historia de la región. Durante el período de la dominación colonial, las potencias coloniales española y portuguesa se preocuparon de impedir en la medida de lo posible los contactos entre las distintas unidades administrativas de sus colonias. En el siglo XIX, las pautas económicas de producción y comercio desarrolladas durante la época colonial hicieron que la inserción internacional de las economías de los Estados-nación independientes de América Latina se orientara principalmente hacia actores extrarregionales (primero Europa, luego Estados Unidos, ahora cada vez más Asia). Por el contrario, las relaciones económicas y comerciales con los países vecinos siempre desempeñaron un papel subordinado. El intercambio intrarregional de bienes y servicios sigue siendo relativamente limitado hasta hoy en día. Si no hay interdependencias

o si estas están poco desarrolladas, no hay mucha razón para prestar más atención a la cooperación con los países vecinos que a la cooperación con los socios distantes. ¿Por qué debería Chile acordar un arancel externo común con el Mercosur cuando ya realiza más de la mitad de su comercio exterior con países asiáticos? En Europa, el comercio dentro de la UE representa más de la mitad del comercio total de los países involucrados. No es de extrañar que existan aquí motivos de peso para institucionalizar normas comunes, procesos de estandarización, mecanismos de resolución de conflictos y, por último, pero no menos importante, una política agrícola y comercial común hacia terceros países. En ninguna de las numerosas organizaciones regionales y subregionales de América Latina el comercio intracomunitario representa más del 15-20%. El 80-85% del comercio se realiza con socios extrarregionales. A pesar de todos los llamamientos de la CEPAL para que se amplíen las cadenas de valor intra-latinoamericanas y se refuerce la cooperación económica dentro de la región, las estrategias de comercio exterior de todos los países de América Latina se orientan más hacia los mercados extra-regionales que

hacia su propia región.

Un tercer motivo, que siempre ha desempeñado un papel en el regionalismo latinoamericano, es la concertación de intereses con el fin de hablar con una sola voz frente a terceros actores y en los foros mundiales y así aumentar la influencia de América Latina y poder tener más peso en las instituciones globales. En 1975, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) fue fundado con el objetivo de concertar posiciones y estrategias económicas comunes y luego introducirlas en los foros internacionales. El Grupo de Río, fundado en 1986, debía elaborar las posiciones de política exterior común de la región mediante procesos de consulta y representarlas ante terceros países. Estas tareas del Grupo de Río fueron transferidas a la CELAC después de su fundación. En la práctica, sin embargo, está claro que América Latina casi nunca habla con una sola voz. Especialmente en la actualidad, las divergencias ideológicas entre los gobiernos conservadores y progresistas de la región son tan pronunciadas que una institución pan-latinoamericana como la CELAC apenas desarrolla actividades.

Un cuarto motivo del regionalismo latinoamericano es el fortalecimiento de la cooperación en diferentes campos temáticos. Estas abarcan desde la salud, la educación y las cuestiones sociales hasta la energía, el medio ambiente y las finanzas, así como la defensa y la lucha contra la delincuencia transfronteriza. Con el tiempo, en muchas de estas áreas han surgido organizaciones regionales y subregionales, algunas de ellas de carácter intergubernamental y otras en las que participan agentes no estatales. Como resultado de ello, ha surgido una amplia red de instituciones que, a pesar de todas las justificadas quejas sobre la crisis del regionalismo latinoamericano, hacen una importante contribución a la gobernanza regional en América Latina. Esto se aplica, por ejemplo, al sector científico, donde organizaciones como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) son actores importantes. Entre otras de estas instituciones, la Organización Panamericana de la Salud también está realizando una valiosa labor en el sector de la salud, que es particularmente importante en la actual situación de pandemia. La UNASUR se

había fijado el objetivo de fortalecer la cooperación en muchos de los campos temáticos mencionados más arriba. Para ello, había creado más de una docena de consejos de cooperación en los que se trataban conjuntamente temas como la energía, la defensa, la salud, el desarrollo social, la infraestructura y la lucha contra las drogas. Este es un enfoque correcto, que también podría emular la CELAC, para fortalecer la cooperación en América Latina y el Caribe. Lamentablemente, la UNASUR fue enterrada *de facto* por las divisiones ideológicas entre sus países miembros. Esto es sumamente lamentable, porque precisamente una organización de este tipo, que refuerza los intercambios temáticos y la cooperación pragmática dentro de la región, es ahora más necesaria que nunca.

### **La cooperación pragmática: el camino a seguir**

¿Cómo se puede superar la actual crisis del regionalismo latinoamericano? Ciertamente, no orientándose hacia recetas europeas que recomiendan el establecimiento de organizaciones supranacionales. En la propia Europa, este tipo de política común solo

ha podido establecerse en unos pocos ámbitos de actuación, sobre todo en la política comercial y agrícola. Muchas otras esferas se caracterizan todavía por procesos de coordinación intergubernamental en los que los países interesados tienen mucho cuidado de no dejar que se les quiten las riendas de la acción. Si América Latina puede aprender algo de Europa, o de otras regiones, es que la región necesita sus propias soluciones que sean apropiadas a sus propias experiencias históricas y a sus propios desafíos. Tiene relativamente poco sentido crear repetidamente nuevas organizaciones regionales si no existe una base social adecuada ni la voluntad política de tomar realmente en serio los objetivos de las organizaciones. A este respecto, parece mucho más prometedor seguir una política de pequeños pasos: promover la cooperación descentralizada entre Estados, la cooperación transfronteriza entre regiones y comunidades de varios países

y, por último, pero no menos importante, la cooperación transfronteriza entre los agentes sociales y de la sociedad civil.

En el siglo XXI, el regionalismo latinoamericano se ha alejado cada vez más de los conceptos puramente comerciales y ha desarrollado nuevas formas de cooperación e integración regional. Este es el camino correcto a seguir. La regionalización transfronteriza ha aumentado en muchas áreas y ha planteado nuevos retos para los Estados nacionales. Los motivos e intereses diversos y en algunos casos muy divergentes asociados al regionalismo no sugieren que vaya a surgir una poderosa organización regional pan-latinoamericana y caribeña en un futuro previsible. Pero cuanto más se enfrenten los gobiernos a los desafíos comunes del mundo actual en el curso de una cooperación pragmática, más pronto será posible superar la actual crisis del regionalismo latinoamericano.