

REGIONALISMO Y FRAGMENTACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA: EL PAPEL ACTUAL DE LA CELAC HACIA UNA NUEVA INTEGRACIÓN DES-FRAGMENTADA

Armando Javier García Gutiérrez¹

Resumen: La temática central de este trabajo está orientada hacia el estudio de la sincronía y vínculos existentes entre los diferentes espacios de integración subregional de América Latina. En este sentido, se profundizará en el análisis de las dificultades y avances históricos que han sobrellevado diferentes mecanismos de integración en la región durante su proceso de evolución hacia un regionalismo consiente de la fuerza integradora de la diversidad, en consonancia a los principios políticos consensuados en una etapa de integración post-liberal. Sobre la base de este enfoque teórico, se plantea como problema de investigación el impacto del regionalismo y la fragmentación regional en América Latina en torno a la definición de un nuevo modelo de regionalismo *des-fragmentado*, donde la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), desempeña un papel relevante en la definición de este nuevo enfoque analítico, sobre la base de la convergencia estructural y funcional de los mecanismos subregionales de integración dentro de su espacio institucional. En ese sentido, la metodología de análisis empleada contempla un estudio descriptivo y comparativo de los diferentes procesos históricos de regionalismo y fragmentación presentes en América Latina a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, incluyendo su etapa actual de diversidad sub-regional, a los fines de sentar las bases teóricas de este nuevo modelo de regionalismo que denominamos como *des-fragmentado*, concepto que, incorporando su etimología de la informática, representa un enfoque fundamental hacia la redefinición de la CELAC como el espacio de integración regional post-hegemónico y post-liberal más grande de nuestro continente.

Palabras clave: regionalismo; integración; América Latina; des-fragmentación; CELAC.

REGIONALISMO E FRAGMENTAÇÃO REGIONAL NA AMÉRICA LATINA: O PAPEL ATUAL DA CELAC EM DIREÇÃO A UMA NOVA INTEGRAÇÃO DES-FRAGMENTADA

Resumo: O tema central deste trabalho é orientado para o estudo da sincronicidade e ligações entre os diferentes espaços de integração sub-regional na América Latina. A este respeito, vai-se aprofundar na análise das dificuldades e desenvolvimentos históricos que têm sofrido vários mecanismos de integração na região durante o processo de evolução para um regionalismo ciente da força integradora da diversidade, em linha com os princípios políticos acordados numa fase de integração pós-liberal. Com base nessa abordagem teórica, se levanta como problema de pesquisa, o impacto do Regionalismo e da Fragmentação Regional na América Latina em torno da definição de um novo modelo de regionalismo des-fragmentado, onde a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) desempenha um papel importante na definição desta nova abordagem analítica, baseada na convergência estrutural e funcional dos mecanismos de integração sub-regionais dentro de seu espaço institucional. A este respeito, a análise metodológica utilizado consiste num estudo descritivo e comparativo dos diferentes processos históricos de regionalismo e fragmentação presentes na América Latina ao longo da segunda metade do século XX, incluindo seu estágio atual de diversidade sub-regional, aos fins de estabelecer as bases teóricas para este novo modelo teórico de regionalismo que chamamos des-fragmentado, conceito que, incorporando sua etimologia da informática, representa uma abordagem fundamental para uma redefinição da CELAC como o maior espaço de integração regional pós-hegemônico e pós-liberal do nosso continente.

Palavras-chave: regionalismo, integração, América Latina, des-fragmentação, CELAC.

¹ Licenciado en Estudios Internacionales, mención *Magna Cum Laude*. Universidad Central de Venezuela (UCV), Caracas-Venezuela. Cursante de la Maestría en Integración Contemporánea de América Latina (ICAL), Universidad Federal de Integración Latinoamericana (UNILA), Foz de Iguazú-Brasil. Becario OEA-GCUB. E-mail: armandojgarcia91@gmail.com

1. Naturaleza histórica de la fragmentación regional

América Latina comprende un espacio político, económico, social y cultural que, desde los tiempos del llamado “Descubrimiento” por parte de los centros imperiales de poder durante finales del siglo XV y siglo XVI, dejó de ser un mero espacio geográfico para convertirse en “territorio”² en disputa de estos grandes imperios coloniales. En ese sentido, la partición colonial de los dominios del Nuevo Mundo entre España y Portugal a través de las Bulas Papales de Alejandro VI y el Tratado de Tordesillas, marcó el antecedente histórico de una escisión inducida que tendría un impacto definitivo en el futuro regionalismo latinoamericano.

Por otro lado, las propias condiciones geográficas del continente americano, han marcado desde la era colonial hasta nuestros días, diferentes orientaciones de los Estados-nacionales³, donde, debido a esas circunstancias geográficas, los puntos de vista geopolíticos de cada país son inicialmente distintos, agravándose esta situación por el hecho de que estén separados por la Cordillera de los Andes, por la Selva, por las distancias y por los grandes vacíos demográficos (GUIMARÃES, 2008, p.61).

Sin embargo, el imperativo categórico de una “integración latinoamericana”, busca romper esa suerte de determinismos históricos y geográficos, naciendo como un movimiento de naturaleza política de vieja data, desde el nacimiento de las nuevas repúblicas americanas en el siglo XIX. Y se hace énfasis en su naturaleza política, pues, se diferencia de la tendencia moderna de integración⁴, que pone su acento en el eje económico-comercial como factor determinante de asociación inter-estatal. Es por ello, que el Congreso de Panamá de 1826, y el sueño de una Liga de Amistad y Confederación Perpetua propuesto por la que llamamos una “onda bolivariana de integración”⁵, nació con el firme propósito de consolidar una unión política entre las nacientes repúblicas americanas para defenderse de los intentos de re-colonización por parte de las potencias que conformarían la Santa Alianza.

Es aquí donde se puede apreciar el sentido *reflectivo* de los procesos de integración regional, los cuales, desde el nacimiento de los Estados Nacionales en el continente,

² Territorio como espacio de poder o lugar de predominio de un determinado tipo de Estado.

³ Tomando en consideración una estructura política, esto es, el Estado-Nación, como constructo de la Modernidad eurocéntrica, exportado a nuestra región como forma de territorialismo político y económico.

⁴ La integración como política de Estado tiene su antecedente más antiguo en la definición de una *Zollverein* entre los miembros de la Confederación Germánica institucionalizada en 1834 como una unión aduanera, es decir, bajo una lógica *comercialista*.

⁵ Se toma en cuenta para el uso de este término, la estructura analítica empleada por Nilson Araujo de Souza (2012).

conformarán muestras reactivas al mayor o menor nivel de vulnerabilidad o amenaza a la propia existencia y seguridad del *conjunto estatal americano*⁶. Es aquí donde la fuerza motriz de los procesos de integración, tienen una fundamentación política, como respuesta al estado de naturaleza *hobbesiano* que impone la necesidad de unión, así sea temporal, por medio de herramientas de balance de poder clásicas que permitan aumentar el poder de los Estados en términos relativos.⁷

Sin embargo, el factor económico no dejaría de ser elemento central en las deliberaciones del estamento político-nacional de los países de América Latina, quienes, heredaron su posición periférica dentro del Sistema Mundo capitalista que se gestó durante los siglos XVI, XVII y XVIII, una posición y también condición, que se agrava luego de los procesos de independencia nacional gestados en el siglo XIX, producto de la gran deuda externa y reclamos de indemnizaciones que pesarían sobre ellas desde su mismo nacimiento, lo que las colocó en una posición de todavía mayor vulnerabilidad frente a las potencias extra regionales, aunque este factor económico quedaría claramente subordinado a los dictámenes de una nueva potencia continental que se consolidaba frente a la hegemonía inglesa en América, ésta es, los EEUU.

Por otro lado, las condiciones geográficas, históricas y sociales que determinaron la separación de Brasil de sus lazos coloniales con el Imperio Portugués, así como su posterior aventura monárquica que no terminaría sino a finales del siglo XIX, representaría otro factor determinante en la escisión de un futuro proyecto integracionista latinoamericano con una visión compartida, dividido, aún más, entre dos hegemonías: una mundial y otra regional (llamada ésta por algunos de sub-hegemonía), como es el caso de EEUU y Brasil, respectivamente.⁸

La fragmentación regional en América Latina, paradójicamente se vio atenuada por el progresivo ascenso estadounidense desde mediados del siglo XIX hasta 1945, producto del consenso regional en torno a un modelo de panamericanismo, que fue precisamente enarbolado por la naciente potencia continental, aprovechándose de la debilidad estructural y

⁶ Ejemplo de esta lógica será justificativa para la conformación del llamado “sistema interamericano” bajo la hegemonía de los EEUU y el ideal del *panamericanismo*, enarbolado desde la Primera Conferencia Panamericana en 1889.

⁷ Hans Morgenthau (en Hoffmann S, 1979), establece el poder como elemento sustancial del realismo político, definido a través del *Interés Nacional*.

⁸ El economista y sociólogo brasileño, Ruy Mauro Marini (1977) acuña el término de sub-imperialismo de países dependientes.

funcional de los países de América Latina frente a las potencias extra continentales, particularmente el Imperio Británico. Esta paradoja se debe fundamentalmente al hecho de que siendo el elemento reactivo/defensivo, un catalizador de la integración política, fue este mismo comportamiento el que movió a los estados latinoamericanos a aglutinar fuerzas en torno a una nueva potencia hegemónica (EEUU), y de la cual buscarían luego separarse en repetidos y frustrados intentos, un siglo después, dibujando un nuevo elemento característico de las iniciativas integracionistas en la región, es éste, su claro pragmatismo dentro de la estructura sistémica definida por Wallerstein (2005), de la cual América Latina ha estado en una condición de periferia y semi-periferia.

A partir de 1945, luego de establecerse una nueva configuración en el orden mundial, donde los EEUU tomarían un papel de primer orden en la hegemonía del sistema mundo capitalista, los tradicionales centros de poder del viejo mundo sufrían las graves consecuencias de dos largas guerras mundiales que devastaron sus finanzas y su solvencia dentro de la tradicional división internacional del trabajo, por lo que las economías nacionales latinoamericanas verían reducido dramáticamente sus ingresos por concepto de exportación de bienes primarios. Es en este momento, donde el imperativo categórico de una “integración regional”, viraría el centro de su eje hacia una lógica económica-comercial, en un mundo donde el capital monopolista, empezaría a transgredir el orden *estado-céntrico* tradicional de la política internacional, en nombre de un interés político que apuntaba a la contención del comunismo mediante la expansión de las zonas de influencia del capital norteamericano.

Y es precisamente en torno al eje económico-comercial de la integración, que empiezan a cristalizarse proyectos concretos de cooperación, bajo una onda nacional-desarrollista que rompería la aparente e histórica fragmentación regional con el nacimiento de la primera forma de regionalismo político latinoamericano⁹, tomando en consideración los estudios realizados por José Briceño Ruiz (2013), al tipificar, bajo una óptica teórica webberiana de los tipos ideales, lo que llamaríamos de un *regionalismo productivo*.

Se establece que a partir de 1945 y no antes, se desarrollaron verdaderas concepciones que podrían encuadrar en un *regionalismo latinoamericano*, en virtud de que es

⁹ Ver el concepto de regionalismo en José Briceño Ruiz (2013, p.12). Según el autor, “El regionalismo se define como un proceso de tipo asociativo que se produce en ámbitos espaciales delimitados del sistema internacional, denominadas «macro-regiones» o regiones internacionales. Varios aspectos definen estas regiones. En primer lugar, aunque el elemento de la contigüidad geográfica es una variable para delimitar el regionalismo, esta se suele interpretar de manera algo flexible.”

a partir de este período que, estimulados por el naciente multilateralismo onusiano¹⁰, los Estados-Nación de América Latina toman conciencia geopolítica de su clara situación de subordinación hegemónica dentro del sistema internacional, luego de que, producto de largos procesos de construcción de una institucionalidad dentro de sus nacientes Estados a lo largo del siglo XIX y primera mitad del siglo XX, edificaran finalmente cierto grado de cohesión y coherencia en sus políticas exteriores de cara a la definición de sus intereses nacionales. Asimismo, desde el punto de vista económico, según apunta José Luis Fiori:

Os estados americanos, criados no século XIX, não dispunham, no momento de suas independências, de centros de poder legítimos e eficientes, nem contavam com “mercados nacionais” integrados e coerentes, até o momento em que se transformaram em segmentos produtivos especializados da economia inglesa, em torno de 1860/70. Tampouco existia, na América, alguma coisa que se pudesse chamar de um “sistema político regional”, com estados que competissem e se completassem, como no caso do sistema europeu (FIORI, 2004, p. 29).

En esta etapa histórica a partir de la segunda mitad del siglo XX, las tendencias fragmentarias de la región vuelven, por una lógica de los pragmatismos, a ponerse a prueba, dado que frente a la vulnerabilidad de los Estados-Nación de América Latina como economías primario-exportadoras con escasos niveles de industrialización y desarrollo, los países de la región emplearán la vía de la integración como herramienta para la construcción y expansión de un proyecto nacional-desarrollista, que les permitiría unirse y defenderse al crear un mercado regional que supliere el *desvío de comercio* provocado, en primera instancia, por la debilidad coyuntural de post-guerra acaecida en los países de Europa, clásicos importadores de materias primas y exportadores de bienes manufacturados y de capital hacia la periferia, y en segunda instancia, por las propias consecuencias en materia de desvío de comercio, que traería para América Latina la ola de integración europea a raíz de la firma del Tratado de Roma de 1957 (PAIVA & BOBIK BRAGA, 2007, p.63).

Volviendo a la idea expuesta de los que llamamos en esta etapa, de un regionalismo productivo, la tendencia fragmentaria estaría también puesta a prueba, y de alguna manera presente implícitamente, dentro este modelo de la integración regional bajo una óptica económica, ya que el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) teorizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),¹¹ le

¹⁰ La propia carta fundacional de la ONU, establece en su artículo 52, la posibilidad de crear mecanismos regionales de cooperación en favor del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

¹¹ La CEPAL, se creó en el año de 1948 como órgano regional del sistema de Naciones Unidas, aún con los recelos de los EEUU, quienes se oponían a cualquier forma de autonomismo regional dentro de América Latina, su zona de influencia por naturaleza durante todo el período de la Guerra Fría.

imprimiría un acento autonomista (*autárquico* para muchos) a este regionalismo productivo, por lo que este modelo de regionalismo nacería en su primera etapa, con el nombre de *regionalismo cerrado*, lo que implicaría que, si bien el modelo cepalino propiciaba una integración económica de los países por medio de la expansión del mercado de sus industrias nacionales, esto es, a través de economías de escala y complementariedad industrial, creaba asimismo un recelo proteccionista en sus países miembros, que limitaba la entrada de bienes, servicios y capitales so pretexto de amenaza a la industria nacional, lo que permite explicar en gran medida, el fracaso de esquemas como la ALALC creada en 1960, donde la idea de una zona de libre comercio regional se vería afectada por el propio modelo teórico que indujo a su creación, así como por un segundo elemento presente en la geometría regional de la integración, esto es, las asimetrías en las economías de los países miembros del acuerdo, divididos, según apunta Barbosa (*apud* PAIVA & BOBIK BRAGA, 2007, p.64), entre las grandes economías “comercialistas” (México, Brasil y Argentina) y las medianas economías “desarrollistas” de desarrollo intermedio junto a economías de menor desarrollo relativo. Según apunta el mismo autor:

Concebido basicamente como um mecanismo de liberação de comércio para Argentina, Brasil e México, o TM-60 [Tratado de Montevideú – 1960] era percebido pelos países de desenvolvimento intermédio e de menor desenvolvimento relativo como um instrumento para complementar suas economias, pela reciprocidade de benefícios, e para impulsionar o desenvolvimento pela distribuição de indústrias e investimentos. Essa diferença de enfoque entre “comercialistas” e “desenvolvimentistas” está na origem da clivagem que se estabeleceu no âmbito da ALALC com a separação entre os países andinos de menor desenvolvimento e o Brasil, a Argentina e o México, o que resultou na gestação e formação de um primeiro subgrupo regional (BARBOSA, 1996, *apud* PAIVA & BOBIK BRAGA, 2007, p.64).

El regionalismo productivo de tipo cerrado, con su lógica de fragmentación implícita, limitaría una vez más al “imperativo categórico de la Integración Latinoamericana”, el cual, por otro lado, había desviado su fundamentación política de vieja data, por las lógicas de la economía de mercado y del capitalismo mundial que se había consolidado dentro del Sistema-Mundo, luego de 1945. Por otro lado, los recelos de los EEUU en torno al modelo cepalino de desarrollismo autónomo, provocó la aceleración de la lógica de fragmentación por medio del apoyo y financiamiento directo a gobiernos de corte militar en el continente durante la década de 1960 y 1970, fuertemente complacientes a la penetración del capital monopolista estadounidense y a una lógica bilateralista con el vecino del norte, en detrimento de un multilateralismo regional cooperativo. Es así como la evidencia histórica permite dilucidar que_

A política exterior dos EUA, que sempre esteve a serviço de seus interesses econômicos, foi imediatamente posta para operar no sentido de criar as condições para essa expansão de suas empresas. A política externa adotada a partir da presidência de Harry S. Truman, iniciada em 1945, substituiu a política anterior, chamada da “Boa Vizinhança”, de Franklin D. Roosevelt, retomando a política do Big Stick do Corolário Roosevelt. As pressões sobre Brasil e Argentina, somadas a fatores internos, terminaram culminando na morte de Getúlio Vargas e na queda de Perón, abrindo um período de grandes tensões na região. (ARAUJO DE SOUZA, 2012, p.15)

Es así como iniciativas como la Operación Panamericana (OPA) y el Plan Cóndor, acelerarían la dependencia de los países de América Latina hacia los EEUU, en una máxima de *divide et impera*, fortaleciendo a la par una institucionalidad estatal en los países de América Latina, pero complaciente a los intereses de EEUU y sin ningún interés en consolidar lazos genuinos de integración en favor de una hegemonía regional o mundial autonomista, lo que Max Webber claramente delimitó al afirmar que “foi o estado nacional bem delimitado que proporcionou ao capitalismo sua oportunidade de desenvolvimento – e, enquanto o Estado nacional não ceder lugar a um império mundial, o capitalismo também persistirá” (FIORI, 2004, p.46).

2. El cambio de modelo frente a las fuerzas de fragmentación: de un regionalismo productivo de tipo cerrado a un regionalismo estratégico de tipo abierto.

La lógica transnacional del mercado capitalista, posicionaba a los EEUU como potencia hegemónica, mientras que el surgimiento de regionalismos en el sistema internacional, marcaban pauta mediante la conformación de esquemas de integración económica que posibilitarían, según su lógica, a una mejoría en los términos de intercambio, por medio de mejores posiciones de inserción internacional de las economías de los países que hacían parte de esos mecanismos, en aras de poder competir dentro de un sistema económico capitalista (SEC) cada vez más agresivo.

Sin embargo, en 1973, con el aumento de los precios de los *commodities* a nivel internacional producto de las grandes inestabilidades geopolíticas en el medio oriente y sudeste asiático, se produjo una grave crisis del sistema Bretton Woods, que llevó a los EEUU a implementar mecanismos de flexibilización del dólar, por medio de políticas de desregulación de los mercados internacionales, articuladas éstas a través de regímenes internacionales diseñados a la medida de los intereses norteamericanos en beneficio del libre comercio. Por ejemplo, como señala Giovanni Arrighi:

Da mesma forma, o principal instrumento de formação do mercado mundial sob a hegemonia norte-americana, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), deixou nas mãos dos governos em geral, e do governo dos Estados Unidos em particular, o controle sobre o ritmo e a direção da liberalização comercial. [...]. Com isso, atingiu-se um grau muito mais amplo de livre comércio multilateral sob a hegemonia norte-americana [...] (ARRIGHI, 1994, p.72).

En ese sentido, se establecería un cambio de orientación en la tendencia del regionalismo productivo autonomista en América Latina, propiciado fuertemente, como se señaló anteriormente, por el cambio de gobiernos nacionalistas a gobiernos militaristas serviles al capital externo, quienes, al limitar el desarrollo de un proceso de industrialización por sustitución de importaciones, provocaron un viraje en la balanza de pagos de los países, profundizando su deuda externa ya contraída desde tiempos de la independencia, generando una grave crisis económica y financiera en la década de los años 80, la llamada “década perdida latinoamericana”.

Pasamos entonces, a partir de la década de los 80, de un regionalismo cerrado productivo, a un regionalismo estratégico de tipo abierto, que prioriza la desregularización y apertura de mercados, en favor del libre comercio. Sin embargo, aún bajo este nuevo modelo de regionalismo en América Latina, se seguiría observando el carácter reactivo de una política de integración regional, donde la fragmentación representaría una amenaza a la existencia misma de las economías nacionales frente al auge de una mayor cantidad de polos de poder político y económico en el mundo, tras el declive evidente de la Unión Soviética. De esta manera, el regionalismo abierto, fungió también como nueva forma de protección de los países de América Latina frente al regionalismo creciente evidenciado en los países desarrollados, quienes aceleraban sus grados de proteccionismo frente a la impronta del capital transnacional, donde

Ao mesmo tempo, todos também reconhecem o risco de que a configuração de blocos econômicos entre países desenvolvidos conduza a um mundo fragmentado, no qual predomine o livre comércio dentro desses grupos e um comércio mais administrado entre eles e os demais países. Por essa perspectiva, a integração continua a fazer sentido, desta vez como um mecanismo de defesa para compensar alguns dos custos de um isolamento ainda maior, resultante do eventual aumento do protecionismo nos países desenvolvidos (CEPAL, 1994, p. 943, *apud* PAIVA Y BOBIK BRAGA, 2007, p. 67).

Ahora bien, es en el marco de este nuevo regionalismo, frente al “viejo regionalismo”, que surgirá una diversificación de las iniciativas y esquemas de integración, pero más proclives, paradójicamente, a una integración *fragmentadora* en detrimento a una integración holística de la región, por medio de la proliferación de mecanismos sub-regionales de integración, tendencia institucionalizada luego de la firma del nuevo Tratado de

Montevideo de 1980, el cual, a modo de flexibilizar el antiguo esquema de la ALALC, posibilita la formación de acuerdos sub-regionales, más acordes a las diferentes realidades geográficas y económicas de los países del continente. Por consiguiente, este proceso de flexibilización en la integración regional, fortalecería distintos regionalismos dentro de la macro-región latinoamericana y caribeña, donde incluso viejos esquemas subregionales, se reformarían, por ejemplo, el MCCA que pasaría al SICA, CARICOM a la idea de CSME, Grupo Andino a la CAN, México y su adhesión al NAFTA, cambios consolidados en la década de 1990 (PAIVA & BOBIK BRAGA, 2007, pp. 67-68)

Hasta este momento el análisis se ha detenido sobre el acento abierto del nuevo regionalismo, mas no de su carácter estratégico. Según Briceño Ruiz el regionalismo estratégico “es un proceso que resulta de una alianza entre Estados nación y empresas multinacionales (ETN) o empresas nacionales que han comenzado el proceso de internacionalización de sus actividades económicas” (2013, pp. 20-21). Asimismo, David Mercier (2000 *apud* BRICEÑO RUIZ, 2013, p.21) define el regionalismo estratégico en la medida en que este se propone controlar la globalización, es decir, intenta consolidar la seguridad económica entre los países que participan en estos acuerdos para que puedan enfrentar la competencia global.

En ese sentido, la interacción Estado-Empresa, se convierte en una dualidad clave a la hora de conquistar nuevos mercados, y a través de éstos, lograr una mejor inserción internacional política y económica, por medio del empleo de dos formas de *competencia* que rigen la teoría clásica del comercio internacional: ésta es la competencia comercial y la competencia de la localización. Javier Villanueva delimita estos conceptos haciéndose énfasis en la impronta de una competitividad de la localización, al afirmar que

La competitividad, como hemos visto, puede irse integrando con dos componentes: el componente comercial y el componente de localización [...]. Con algunas diferencias posibles entre los que se ocupan del tema, las preocupaciones por la movilidad de los factores han ido dando cuerpo a una teoría “regional” de localización de actividades que busca su aplicación a los casos de integración económica por la vía de los Mercados Comunes (VILLANUEVA, 1993, pp. 39-41).

Por consiguiente, la libre movilidad de factores productivos, trabajo y capital, representa el factor característico de una fase de integración superior, por encima de los estadios tradicionales de zonas de libre comercio y unión aduanera¹², las cuales fueron puestas en práctica por la mayoría de los esquemas de integración regional y subregional hasta final

¹² Según la pirámide de Béla Balassa (1961[2013]) y las fases de integración económica.

de la década de 1980. Así, la idea de implementar un Mercado Común en América Latina, al menos en su sentido propositivo, se vio materializada con la firma del Tratado de Asunción de 1991, que institucionalizó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que en la práctica surgiría, según apuntan críticos conservadores, como una *unión aduanera imperfecta* en términos peyorativos, estadio en el cual se mantiene hasta nuestros días.

El regionalismo estratégico de tipo abierto, es decir, proclive a la apertura comercial de los países al capital transnacional, propiciaría en la práctica, un aumento de los flujos comerciales dentro de los países miembros de los bloques subregionales, en virtud de privilegiar las economías de escala, la transferencia tecnológica y la no participación de industrias estratégicas del Estado en procesos de liberalización comercial, elementos no regulados en los acuerdos de la OMC a nivel de un multilateralismo global del comercio, mas sí abordados en una lógica subregional.

3. Las dificultades de una integración bajo la onda neoliberal: la crisis del modelo de regionalismo estratégico y la nueva fragmentación regional

Ante la grave crisis de deuda externa de los países de América Latina, agravada durante la década de 1980, las instituciones financieras multilaterales creadas bajo el interés nacional norteamericano, respondieron con una mayor profundización del modelo neoliberal hacia los países de la región, por medio de las denominadas políticas del Consenso de Washington implementadas desde 1989, una muestra más de la renovación de la Doctrina Monroe a lo largo del tiempo, destinada a evitar la proliferación de cualquier alternativa autonomista de regionalismo como ocurrió a mediados del siglo XX. Sin embargo, los efectos de tales recetas neoliberales, no tardarían en causar estragos en la macroeconomía de los países afectados, y donde, particularmente, la crisis de desvalorización del real en 1999 y la crisis de deuda argentina durante 2000 y 2001, fueron los catalizadores de una estagnación dentro del modelo de regionalismo estratégico presente en los distintos esquemas de integración, particularmente, en el MERCOSUR.

Por ello, la fragmentación regional, volvió a hacer presencia dentro del propio modelo de regionalismo, donde las economías más grandes como Brasil, México y Argentina, dieron un vuelco proteccionista a su política comercial y particularmente, la desconfianza entre Brasil y Argentina en el seno del MERCOSUR, provocó una caída de los flujos

comerciales intra-bloque, provocando serios cuestionamientos al modelo de regionalismo estratégico y abierto de libre comercio. Como bien mencionan Silva Barros y S. Ramos:

O modelo de integração visando ao mercado comum, baseando-se principalmente na redução tarifária progressiva, logo apresentou-se limitado: as crises econômicas nacionais (Brasil, 1999; Argentina, 2001) afetaram os fluxos de comércio intra-bloco. A desvalorização cambial unilateral por parte do Brasil e a crise argentina marcaram a inflexão na trajetória ascendente do Mercosul, com o retorno do protecionismo argentino, novos registros de contenciosos intra-bloco na Organização Mundial do Comércio (OMC) e a ampliação das listas de exceções ao livre comércio (BARROS & RAMOS, 2013, p.10).

Sin embargo, como ya se ha señalado anteriormente, los sistemas tienden, en períodos de inestabilidad, a reacomodarse en virtud de una necesidad de unión entre las partes para hacer frente a amenazas externas o vulnerabilidades, por lo que esta fragmentación no necesariamente conllevó al debilitamiento de los esquemas de integración sub-regional existentes, ya que, se puede hablar de una estagnación o parálisis temporal en el avance de la integración, mas no de un debilitamiento, lo cual permitió a una nueva corriente revisionista, avanzar en lo que se puede llamar como un reforzamiento institucional de la integración, fenómeno que ocurrió precisamente en el seno del MERCOSUR, considerándose al componente institucional como una arista clave de una integración sobre la base del eje político y no económico-comercial. Es por ello que, haciendo referencia al modelo de integración abierta o neoliberal:

A limitação estrutural desse modelo de integração levou às tentativas de promoção de uma maior institucionalização do bloco (e.g. estabelecimento de mecanismos de solução de controvérsias) e da diversificação temática (inclusão da pauta da democracia, direitos humanos, entre outras) (ONUKI, 2006; PEÑA, 2007 apud BARROS & RAMOS, 2013, p.10).

Es precisamente en la diversificación temática, donde, sin ignorar la importancia de los temas económico-comerciales en materia de integración regional, se puede fortalecer la institucionalidad de un régimen internacional, dado que aumenta la capacidad de determinado espacio, esquema o régimen, de dar respuesta a la complejidad de interrelaciones que envuelven un mayor grado de vinculación entre actores de un sistema, en este caso, de Estados-Nación. Además, un nivel mayor de compromiso político y social desde los líderes de un proceso de integración hasta las bases, es lo que realmente apuntaría hacia el fortalecimiento de la integración como proyecto político-estratégico compartido¹³, y no como

¹³ Concepto propuesto por Francisco Rojas Aravena (2012 y 2007). Al respecto, señala: “la integración debe constituirse en un proyecto político estratégico, y la base esencial para ello es pensar y sentir de manera compartida, para construir una voz común en áreas sustantivas que permitan alcanzar las metas antes señaladas. Este proyecto político estratégico promovido por los procesos de integración resulta necesario en tiempos de globalización.” (ROJAS ARAVENA, 2012, p.16)

simple herramienta, bajo lógicas de pragmatismos históricos ya definidos, para la superación coyuntural de dificultades, asimetrías o vulnerabilidades que luego acarrearán en niveles de fragmentación por la propia dinámica competitiva, excluyente e individualista, que sitúa a América Latina y el Caribe como región subordinada dentro del Sistema Mundo capitalista.

Precisamente, la crisis del modelo neoliberal de integración, o la crisis de un regionalismo estratégico de libre comercio, que se evidencia claramente al final de la década de 1990, deja ver a la luz de los procesos históricos aquí estudiados, que una integración sin fuertes cimientos de institucionalidad y sin fuerte compromiso político por sobre un pragmatismo comercial, está destinada al fracaso. Sin embargo, el problema de la institucionalidad dentro de las dinámicas de la fragmentación regional y el regionalismo en América Latina, es un tema amplio de estudio donde apenas aquí se le da un tratamiento introductorio, mas no secundario, en virtud de que el regionalismo en América Latina requiere de una efectiva coordinación político-institucional para poder superar las amenazas de una constante fragmentación.

Reafirmando el proceso histórico de regionalismo y fragmentación que ha vivido América Latina a más de un siglo de desarrollo, se puede evidenciar incluso que

No caso da ALALC e de outros processos de integração regional na América Latina, com exceção do Pacto Andino, não se desenvolveu, por ação deliberada ou não dos governos, qualquer esforço no sentido de trazer esses mesmos processos para o quadro de uma nova institucionalidade, que viabilizasse a absorção do tema, de forma a torna-lo um fato nacional relevante. (BUENO, RAMANZINI & VIGEVANI, 2014, p. 566)

Siendo así claro, que el compromiso político de una integración pasa no solamente por la acción coordinada entre gobiernos, sino por una efectiva internalización de los temas dentro de cada uno de los Estados, donde tanto la institucionalidad regional como la nacional, juegan un papel primordial, a los fines de posibilitar un avance funcional de los mecanismos y esquemas de integración.

4. La impronta del modelo de regionalismo social y su vinculación a los modelos estratégicos y productivo: el “revisiónismo” regionalista y el regionalismo anti sistémico del ALBA

Como establece Araujo de Souza:

A adoção na região das políticas neoliberais do Consenso de Washington acarretou sérios problemas econômicos e sociais, engendrando um movimento de contestação social e política que resultou na mudança de governos em vários países da América do Sul. Assumiram o governo correntes políticas que haviam contestado a onda neoliberal (ARAUJO DE SOUZA, 2012, pp. 52-53).

Gobiernos que prestarán atención primordial al carácter social de la integración latinoamericana, un sector fuertemente marginalizado de las lógicas del libre mercado y de un regionalismo estratégico Estado-empresa. En este sentido, Nicola Yeates (2005), Bob Deacon et al. (2007) y Pia Riggiozzi (2012), en Briceño Ruiz:

Proponen que la integración regional no sea solamente un mecanismo para construir un espacio comercial o de promoción de las inversiones, sino como un espacio para construir y aplicar una política social regional. La integración se concibe así como un mecanismo para establecer estándares sociales a escala regional, fomentar políticas redistributivas e incluso crear instituciones que permitan a los ciudadanos hacer valer sus derechos sociales. Mediante la aplicación de esta política social regional se establecerían medidas para reducir los efectos negativos que genera la apertura comercial en un proceso de integración y se aprobarían mecanismos para reducir las asimetrías existentes entre los países y al interior de estos (BRICEÑO RUIZ, 2013, p.21).

El modelo revisionista, que claramente busca romper con la exclusividad comercial de los acuerdos de integración, sin dejar de considerar su importancia en las dinámicas de regionalismo, aborda la necesidad de construir una agenda de integración que tome en cuenta también los factores sociales y productivos, de manera que se pueda establecer una agenda diversa, multifactorial, que se adapte aún más a los complejos desafíos de la integración latinoamericana en tiempos de una sociedad global, transnacional y donde la fragmentación regional, se enfrenta a nuevas dinámicas que tienden, según apunta James Rosenau (1997, p.1), a la *fragmegración*, es decir, a una constante tensión entre las fuerzas fragmentadoras y aglutinantes que caracterizan la doble dimensión de los asuntos mundiales¹⁴

En este sentido, el MERCOSUR puede considerarse como el mecanismo de integración regional que mejor se adapta a esta nueva dinámica, pese a sus dificultades prácticas en operacionalizar todo el andamiaje institucional que favorece su óptica revisionista. Existen pues, acciones concretas en marcha dentro del bloque, muchas veces invisibilizadas, como el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur, o el mismo

¹⁴ “El enfoque de la *fragmegración* se ha desarrollado en forma intermitente. Ver James N. Rosenau: «'Fragrnegrative' Challenges to National Security» en Terry L. Heyns (cd.): *Understanding U.S. Strategy: A Reader*, National Defense University, Washington, D.C., 1983, pp. 65-82; James N. Rosenau: “Distant Proximities: The Dynamics and Dialectics of Globalization» en Bjorn Hettne (ed.): *International Political Economy: Understanding Global Disorder*, Zed Books, Londres, pp. 46-64, 1995.; y James N. Rosenau: *Along the Domestic Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge University Press, capítulo 6.” (ROSENAU, 1997, p.1)

hecho de que el bloque sub-regional se haya negado a iniciar negociaciones para suscribir un acuerdo de libre comercio (ALCA) con los EEUU, criticando justamente el radicalismo de un modelo de integración abierta.

Por otra parte, en una posición que se podría considerar más radical que el modelo revisionista, se encuentra la creación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), en el año 2004, un mecanismo de integración distinto que se autodenomina como antiimperialista, y por lo tanto, que podría ser catalogado como anti-sistémico¹⁵. Según Briceño Ruiz (2013, p.34),

En consecuencia, se puede describir al ALBA como esquema de integración que adopta las premisas de los modelos social y productivo. Es notorio que el ALBA, como expresión de un eje antisistémico que es crítico del orden mundial existente, difícilmente puede plantearse como meta insertarse en los mercados globales a partir de una plataforma de integración regional. En vez de ello, intenta fomentar instrumentos para el desarrollo productivo conjunto, como serían las denominadas Empresas Grannacionales. Estas se orientarán «a privilegiar la producción de bienes y servicios para la satisfacción de las necesidades humanas garantizando su continuidad y rompiendo con la lógica de la reproducción y acumulación del capital» (Secretaría Ejecutiva del ALBA – TCP, 2010a: 1).

Por ello, el regionalismo antisistémico defendido por el ALBA podría revelar, en su exceso de disidencia teórica y práctica con los enfoques de integración regional imperantes, la propia exclusión de las fuerzas *fragmeadoras* que vinculan espacios de asociación interestatal de naturaleza diversa, conduciendo a este bloque peculiar a una *autarquía*¹⁶ en términos de asociación extra-bloque.

Apartando esta característica que la distancia del resto de las iniciativas del continente, el ALBA también plantea, al igual que el MERCOSUR, una visión revisionista en términos de promover políticas de industrialización conjunta en favor del desarrollo nacional, pero bajo una visión de solidaridad interestatal y no de competitividad comercial o de localización, tal como lo evidencian los proyectos Grannacionales arriba mencionados, a la par de impulsar políticas sociales en favor del bienestar colectivo de los pueblos de la asociación.

Sin embargo, al contrario de la dinámica del ALBA, el auge e intensificación de las fuerzas de *fragmeación*, y no de fragmentación, que empezarían a impactar directamente a

¹⁵ José Briceño Ruiz (2013) enmarca al ALBA-TCP en la categoría que él define como un eje antisistémico de integración.

¹⁶ Concepto tomado de la teoría clásica del comercio internacional, el cual hace alusión a la ausencia de comercio exterior de una economía nacional.

las iniciativas integracionistas de América Latina en comienzos del nuevo siglo XXI, podrían ser un catalizador de doble dimensión para la vinculación y contigüidad de la variedad de mecanismos sub-regionales existentes, de modo que por medio de estas fuerzas, las iniciativas puedan establecer puentes, simetrías institucionales y funcionales en favor de un mejor clima *de gobernabilidad regional* en materia de integración política, comercial, productiva y social.

5. El Nuevo regionalismo Post-liberal o Post-hegemónico: estado actual de las fuerzas de Integración y la necesidad de unidad en la diversidad

Según Briceño Ruiz (2013, p.13), en la nueva etapa del regionalismo latinoamericano que se desarrolla a partir de 2003, no existe homogeneidad. En vez de ello se observa una heterogeneidad o fragmentación, expresada en la existencia de varios ejes de integración regional con modelos económicos marcadamente distintos. Aunque, a pesar de su heterogeneidad estructural y funcional, reposan sobre las bases de un orden que llamamos post-liberal, tras el fracaso estrepitoso de las políticas del Consenso de Washington evidenciado en las crisis políticas y económicas de 1998-2002.

En este orden de ideas, Nicolás Comini y Alejandro Frenkel (2014) identifican la existencia de dos grandes opciones de integración en el siglo XXI, y más concretamente desde 2008, que envuelven los distintos modelos de regionalismo hasta ahora estudiados (estratégico, productivo, social y anti sistémico). Estas serían la opción concéntrica (2008-2011) y la opción poligámica (2011-actualidad).

En cuanto a la opción concéntrica, ésta se basa en la idea de que el Estado-Nación debe tomar un papel protagonista en el proceso de integración regional, actuando como regulador y articulador de los esquemas e iniciativas que surjan en el seno de los organismos, privilegiando relaciones de intergubernamentalidad¹⁷ a la hora de tomar decisiones. En este caso, los organismos que según los autores, entran en esta opción de integración, serían el

¹⁷ Rogério Santos da Costa describe las ventajas de una intergubernamentalidad, al afirmar que: “Do ponto de vista dos defensores da intergovernabilidade, há argumentos que contestam as premissas da supranacionalidade. Uma destas diz respeito ao desequilíbrio que uma estrutura supranacional traria como resultado das assimetrias existentes entre os Estados membros [...]. Por isto, instituições intergovernamentais garantem aos sócios menores do Mercosul voz de Estado, como também existe a voz do bloco. Assim, instituições intergovernamentais legitimariam as decisões porque contam com peso decisório idêntico entre membros com grandes assimetrias. De igual modo é a perspectiva da decisão por consenso e a necessidade de presença de todos os membros para a tomada de decisão no Mercosul, que tende a perder em rapidez, mas em compensação tende a ganhar em legitimidade” (*apud* CEPIK, 2008, pp. 24-25)

MERCOSUR, la UNASUR y la CELAC, por medio de lo que podría conocerse como una relación de círculos concéntricos de integración.

Por otro lado, la opción poligámica privilegia el modelo tradicional de una integración abierta o de libre comercio, donde el Estado-Nación cumple un rol subordinado en un proceso de integración que prioriza la ejecución de políticas multidimensionales en favor de la eficiencia comercial, y donde una tendencia a la supranacionalidad¹⁸ se adopta como forma de relacionamiento a la hora de tomar decisiones. Aquí, se circunscribe al TLCAN o NAFTA, algunos TLC bilaterales de EEUU con países de América Latina, a la CAN y en especial, a la Alianza del Pacífico (AP), como esquemas que adoptan este tipo de opción; la AP desde su creación en 2011. Sin embargo, desde el punto de vista del modelo optado por la Alianza del Pacífico, se puede identificar claramente su línea continuista con un modelo de regionalismo estratégico de tipo abierto, pero con una diferencia fundamental que lo separa de las tendencias clásicas del neoliberalismo, lo que le permite ubicarse dentro de lo que en este apartado se le denomina como regionalismo post-liberal. Esta diferencia radica al observar que

La Alianza del Pacífico representa una desviación que deriva esencialmente del hecho de que a pesar de ser un acuerdo sur-sur (entre países latinoamericanos, sin la presencia explícita de EEUU), se promueva una agenda de integración profunda con acuerdos OMC plus¹⁹. Esto sería más propio de la variante norte-sur del modelo de regionalismo estratégico (TLC bilaterales EEUU-países de América Latina o NAFTA). Esta desviación se explica por el hecho de que los miembros de la Alianza del Pacífico ya han suscrito TLC con países del Norte donde se han aprobado normas OMC plus. En consecuencia, para estos países simplemente se trata de lograr convergencia de una normativa ya vigente desde hace varios años. (BRICEÑO RUIZ, 2013, p.32)

Tanto las opciones concéntricas como poligámicas de la integración post-liberal o post-hegemónica del siglo XXI, evidencian la influencia de fuerzas *fragmegrativas* de aglomeración y dispersión, ya que los efectos de la fragmentación histórica de la región, que impactaban en ondas de integración temporales y reflectivas a periodos de vulnerabilidad coyuntural, ya no se evidencian claramente en una región que entró a partir del año 2000, en

¹⁸ Idem, (p.24): “Na defesa da supranacionalidade, ou da criação de instituições supranacionais, [...] Estas instituições teriam capacidade de harmonização e comando de políticas macroeconômicas, pelo menos, deixando o processo menos dependente das dinâmicas políticas nacionais. As crises relativas à desvalorização do real em 1999 são utilizadas para corroborar o que ocorre sem uma instância supranacional. Neste caso, as instituições supranacionais seriam partes de um processo de soberania compartilhada com os Estados, portanto, com um viés político”.

¹⁹ Los acuerdos “OMC plus” comprenden todas aquellas normas de comercio que no habiendo sido aprobadas en el seno multilateral de la OMC por falta de consensos, se adoptan separadamente por los países mediante acuerdos bilaterales o regionales, tales como inversiones, los servicios, las compras gubernamentales y la propiedad intelectual.

un proceso de inserción internacional acelerado para buscar un reposicionamiento de su papel en el sistema mundial, hacia mayores niveles de influencia que lo separen más de su clásica condición periférica. En esta situación, los liderazgos regionales, como Brasil²⁰, juegan un papel fundamental como factores canalizadores y centralizadores de esta tendencia regionalista post-liberal, en favor de un proyecto político-estratégico compartido de América Latina, que reconozca a la diversidad de esquemas de integración sub-regional como un potencial para configurar una unión más simétrica y ordenada del regionalismo latinoamericano.

En consecuencia, se propone la utilización del concepto *des-fragmentación* como paradigma teórico que anuncia la emergencia de una nueva visión en la etapa actual de la integración latinoamericana, donde, la recién creada Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), de la cual se abordará en el próximo apartado, representa un primer esfuerzo práctico pero valioso de integración, que requiere ser fundamentado teóricamente a la luz del estudio del regionalismo latinoamericano, los procesos de fragmentación y más recientemente de fragmentación regional y global.

En este sentido, el término *des-fragmentación*, por su etimología, es empleado en la informática, definiéndose como un

Proceso en el que se organizan las fracciones de un archivo que se encuentran esparcidas por el disco duro de un dispositivo electrónico. Esto se hace con el fin de que el acceso al mismo sea mucho más rápido y sencillo, además de que no existan “vacíos” de información en determinadas partes. Este problema de almacenamiento no contiguo es denominado “fragmentación”, y ocurre porque los archivos no quedan en áreas continuas, debido a la incorporación y eliminación constante de archivos de un disco duro. (ConceptoDefinicion.de, 2018)

Por otra parte, Wikipedia, la Enciclopedia libre (2018), define des-fragmentación como

El proceso conveniente mediante el cual se acomodan los archivos en un disco para que no se aprecien fragmentos de cada uno de ellos, de tal manera que quede contiguo el archivo y sin espacios dentro del mismo. [...] Los fragmentos de uno o varios archivos es lo que hace factible la desfragmentación. [...] Al mover en forma física la información, la estructura lógica no sufre alteraciones.

6. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) como esquema de integración post-liberal bajo un regionalismo “des-fragmentado”

²⁰ Para mayores detalles del papel de Brasil en la Integración latino-americana, ver José Luis Fiori (2011).

El nuevo episodio que vive la integración regional latinoamericana, queda definido tras el fracaso de la propuesta estadounidense del ALCA, en la Cumbre de las Américas del Mar del Plata del año 2004, la cual como se conoce, planteaba la conformación de una gran zona de libre comercio en el continente americano, comprendiendo así una extensión del NAFTA. A partir de allí, se inició un proceso de ascensión y consolidación de mecanismos de integración de opción concéntrica, partiendo con el re-direccionamiento institucional y funcional del MERCOSUR a partir del Consenso de Buenos Aires de 2003²¹, la conformación del ALBA en 2004 y la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en 2008.

Por otro lado, como se abordó en el apartado anterior, surgiría un reposicionamiento del regionalismo estratégico y abierto por medio de la Alianza del Pacífico en 2011, tras las dificultades institucionales y operativas de avanzar en una integración concéntrica que mostraba algunos desacuerdos, sobre todo tras algunos roces en el ámbito comercial entre Brasil y Argentina como aquellos relacionados a los subsidios del comercio agrícola en 2010.

Ante este panorama diverso de regímenes y esquemas de integración subregional frente a un mundo multipolar que demanda mayor unidad y cohesión del bloque latinoamericano, durante la “Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe” celebrada en febrero de 2010 en la Rivera Maya, México, se da nacimiento a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), espacio que nace de la convergencia de dos procesos de aproximación política y económica en la región en búsqueda de consensos en torno al rumbo de la integración, el Grupo de Río, de naturaleza política, y la II Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) de naturaleza económica y desarrollista. Así:

Esse é um momento estratégico dentro do novo momento que atravessa o processo de integração latino-americana. Em primeiro lugar, porque é a primeira vez, desde que se iniciaram as negociações para criação da ALCA, que se reúnem os 33 Chefes de Estado e de Governo latino-americanos e caribenhos sem a presença dos Estados Unidos e Canadá, e com a presença de Cuba, para discutir o processo de integração regional. Lembre-se de que, durante as negociações da ALCA, o governo dos EUA exigiu a exclusão de Cuba; por sua vez, a OEA – mecanismo político que reúne o conjunto das Américas – havia decidido, por imposição dos Estados Unidos, realizar o bloqueio econômico à Ilha. (ARAÚJO DE SOUZA, 2012, p.34)

²¹ Se conoce como Consenso de Buenos Aires al documento firmado el 16 de octubre de 2003 entre los Presidentes de Argentina y Brasil, Néstor Kirchner y Lula da Silva, que expresa como objetivos fundamentales del proceso de integración latinoamericano, la autonomía y el desarrollo. Su importancia radica en que plasma la intención de reorientar el proceso del MERCOSUR y poner en el centro de la integración regional las necesidades y deseos de los pueblos. Disponible en: <http://redesur.org/el-consenso-de-buenos-aires/>

En consecuencia, producto de su naturaleza geoestratégica como Comunidad Regional, se evidencia el origen conciliador de la CELAC entre los dos ejes fundamentales de la integración regional; el político-institucional y el económico-comercial, donde tienden a confluir intrínsecamente, las opciones concéntricas (modelos de regionalismo estratégico, productivo y social vinculados) y las opciones poligámicas (regionalismos estratégicos y abiertos), pero ahora no estimuladas por las que se podrían denominar como fuerzas externas omnipresentes de *fragmentación*, es decir, aquellas que, según James Rosenau (1997), se debaten entre la fragmentación y la cohesión producto de la lógica pragmática del sistema mundo capitalista (del cual América Latina se encuentra en posición vulnerable, secundaria y periférica), sino que ahora nuevas fuerzas *desfragmentadoras* propias de la región, imponen una dinámica particular, menos dependiente de las fuerzas externa del sistema mundo, producto de un proceso oscilante de avances y retrocesos en el fenómeno de la integración latinoamericana y caribeña desde 1945 hasta la actualidad.

La desfragmentación en América Latina y el Caribe, traspolando su etimología de la informática, como bien se apuntó anteriormente, permite identificar una región fragmentada por diversos bloques sub-regionales de integración de diversa orientación (archivos individuales), donde, su contigüidad geográfica y homogeneidad política y socio-cultural, representa un potencial unificador (disco o unidad recipiente). De tal manera, la constitución de la CELAC, representa una oportunidad para someter, estos diferentes espacios sub-regionales, a un proceso de desfragmentación, es decir de “acomodación” de las partes para que no existan “vacíos” legales, institucionales y funcionales, de manera que la región Latinoamericana se muestre unida frente a sus negociaciones con otros bloques extra regionales y así fortalezca su peso dentro de su inserción internacional en un mundo multipolar, gracias a que en la diversidad, se encuentra la fuerza de su cohesión.

Así entonces, logrando una *sinergia* efectiva entre los diferentes mecanismos subregionales de integración y cooperación, que a su vez asumen diferentes modelos de regionalismo, se logrará una mayor representatividad en el bloque de la CELAC, que derive a su vez en mejores condiciones para la toma de decisiones.

Justamente, en defensa de esta propuesta, diversos autores han resaltado el papel de la CELAC como espacio que posibilita la configuración de un proyecto político estratégico compartido de integración, frente al llamado “lado oscuro de la globalización”, tal como lo señala Francisco Rojas Aravena (2012), quien, empleando los conceptos de *soberanía*

agregada y de *multilateralismo cooperativo*, presenta herramientas que podrían facilitar el funcionamiento de una lógica desfragmentada tanto en la institucionalidad como funcionalidad de la CELAC.

Respecto a la soberanía agregada, el autor la diferencia de la soberanía tradicional, puesto que no implicaría lo mismo que una sesión de soberanía ni mucho menos de transnacionalidad, pero no evidencia con claridad la forma del nuevo concepto. Asimismo, muestra sus posibles limitaciones actuales ya que

El tránsito desde la soberanía tradicional a una de carácter agregado, producto de la asociación, es aún lento. Los tiempos de construcción de acuerdos vinculantes y de marcos institucionales de complementación y asociación efectivos son prolongados. En la actualidad, los procesos integradores sufren de un déficit de certidumbre respecto a la aplicación de los acuerdos adoptados. Estos, incluso siendo vinculantes, no se cumplen. (ROJAS ARAVENA, 2012, p.3)

Por otro lado, respecto a la idea de un *multilateralismo cooperativo*, afirma que

El surgimiento de esta nueva forma de regionalismo, si bien tiene un claro énfasis regional, al mismo tiempo pareciera apuntar a la promoción a escala global del desarrollo de un multilateralismo cooperativo. Bajo esta nueva lógica se desarrollan los esfuerzos en torno de la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) como forma de potenciar el propio regionalismo latinoamericano que logre concertación y cooperación intrarregión, pero que además posicione a América Latina y el Caribe como actor político global. (ROJAS ARAVENA, 2012, p.3)

Siendo entonces la soberanía agregada y el multilateralismo cooperativo, con sus limitaciones descritas, herramientas útiles para el funcionamiento de un regionalismo desfragmentado en la CELAC, que fortalezca una unión en la diversidad²² a lo interno de la comunidad, y una postura común en torno a sus relaciones extra bloque, se presenta el siguiente esquema que posibilita sentar las bases teóricas de un regionalismo desfragmentado en América Latina y el Caribe, a partir de la constitución de la CELAC en 2011:

²² Lema adoptado por la CELAC tras la celebración de la II Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, en la Habana, Cuba, los días 28 y 29 de enero de 2014.

6.2 Línea de transversabilidad poligámica

La opción poligámica de integración, de tipo abierto, priorizando el libre mercado como estrategia de inserción internacional, podemos evidenciarla a niveles vinculantes en la Alianza del Pacífico y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y en menor grado en el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y el CARICOM. Retomando la definición del concepto de modelo poligámico propuesta por Comini y Frenkel (2014, p.60), el modelo de inserción internacional poligámico se fundamenta en una estrategia de transversalidad que prioriza el mercado internacional e implica negociaciones simultáneas con actores de los niveles global, hemisférico y regional. En ese sentido, la dirección de transversabilidad de esta línea, parte de su lógica de elevar a un mismo nivel estratégico las negociaciones intra-bloque y extra-bloque, priorizando el eje económico comercial sobre el político (característico éste último, de los modelos insertos en el eje de contigüidad concéntrica).

Por ello, la transversabilidad poligámica no descarta la posibilidad de embarcarse en procesos de integración con otros países, siempre y cuando estos no generen compromisos que impidan avanzar, de forma individual, en la configuración de acuerdos con terceros. La funcionalidad de este modelo encuentra sus raíces en la lógica de «alianzas ad hoc», razón por la cual no requiere, necesariamente, de la coordinación de estrategias de inserción con los países vecinos, sino que asume un posicionamiento de geometría variable «a la carta». La poligamia se expresa, de esa forma, en una estrategia de escenarios múltiples abiertos en diferentes velocidades (COMINI & FRENKEL, 2014, p.60-61).

Esta característica podemos apreciarla en los variados esfuerzos llevados a cabo por los distintos esquemas de integración sub-regional, independientemente del tipo de regionalismo que defiendan, y también por la misma CELAC, de tender puentes con otros mecanismos de integración extra-regionales así como con países fuera de la región, como por ejemplo, Las Cumbres Mercosur-Unión Europea, el foro CELAC-China, la vinculación de los países de la Alianza del Pacífico en el FOCALAE, las cumbres ASPA donde se vincula UNASUR, etc.

6.3 El punto de equilibrio “desfragmentado” (la CELAC)

En el centro del cuadrante, de acuerdo a la imagen 1, se cruzan ambas líneas regionales, definiendo un punto de equilibrio entre los diferentes esquemas de integración sub-regional. Así entonces, revisando el propósito fundacional de la Comunidad de Estados

Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), se identifican los objetivos políticos del entonces denominado Grupo de Río, heredados en su mayoría por esta nueva estructura de integración, los cuales definían las siguientes orientaciones:

a) diálogo y concertación política; b) interlocución con otros actores; c) concertación de posiciones comunes en foros internacionales; d) impulso a la agenda latinoamericana y caribeña en foros globales; e) posicionamiento de América Latina y el Caribe ante acontecimientos relevantes y f) convergencia de mecanismos subregionales de integración. (ROJAS ARAVENA, 2012, p.19)

Asimismo, en la Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, celebrada en la Riviera Maya, México, en el año 2010, se plasmó oficialmente el espíritu de la CELAC, estableciéndose en cláusula operativa n°5, inciso 4, que la CELAC deberá: “Promover la comunicación, la cooperación, la articulación, la coordinación, la complementariedad, y la sinergia entre los organismos e instituciones subregionales”

Finalmente, en la Declaración de Caracas, suscrita en diciembre de 2011, se establece en la cláusula operativa n° 31: “poner en marcha la CELAC, como mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños y como un espacio común que garantice la unidad e integración de nuestra región”.

En tal sentido, los objetivos del nuevo mecanismo regional, resaltan su configuración como espacio de convergencia de los diferentes esquemas subregionales de integración, a los fines de establecer un espacio común de integración, cooperación y concertación. Por ello, se propone a la CELAC como el punto de equilibrio desfragmentado, que pretende vincular contiguamente las diferentes iniciativas subregionales en ese espacio unificado, sin divisiones, articuladas frente a objetivos y metas conjuntas de cara a un sistema internacional fragmentado, heterogéneo, cambiante y multipolar característico de las dos primeras décadas del siglo XXI.

Como conclusión, el gran reto a definir, radica en la capacidad de los actuales objetivos políticos del bloque así como de las instituciones creadas en el reglamento para el funcionamiento orgánico de la CELAC, como las más idóneas para poner en marcha un proyecto de regionalismo desfragmentado, o si será necesario reestructurar funcionalmente su institucionalidad para dar cabida a este nuevo paradigma teórico propuesto, como el más idóneo para identificar, comprender y visualizar los retos futuros del mayor espacio post-hegemónico y post-liberal de integración y cooperación de América Latina y el Caribe.

Referencias Bibliográficas

ARAUJO, N. América Latina: as ondas da integração. Revista OIKOS. Vol 11, nº1, pp. 87-126, 2012.

ARRIGHI, G. O Longo Século XX. 3ed. São Paulo: Editora da Unesp, 1996.

BALASSA, B. The Theory of Economic Integration. New York: Routledge, Taylor&Francis Group, 2013.

BARBOSA, R. O Brasil e a integração regional: a ALALC e a ALADI (1960-1990). In: ALBULQUERQUE, J. (org). Diplomacia para o desenvolvimento. Sesenta anos de política externa brasileira. NUPRI, São Paulo, V.2, 1996.

BIELSCHOWSKY, R (Org.). O Regionalismo Aberto na América Latina e no Caribe: A Integração Econômica a Serviço da Transformação Produtiva com Equidade. Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Ed. Record, Conselho Federal de Economia – COFECON, 1994.

BRICEÑO, J. Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. Revista Estudios Internacionales, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Chile, Nº 175, pp. 9-39, 2013.

BUENO, C; RAMANZINI, H; VIGEVANI, T. Uma Perspectiva de Longo Período sobre a Integração Latino-americana Vista pelo Brasil. Revista Contexto Internacional (PUC), Rio de Janeiro, Vol.36, nº2, pp. 549-583, 2014.

COMINI, N; FRENKEL, A. Una Unasur de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur. Revista Nueva Sociedad, Buenos Aires, nº250, pp.58-77, 2014.

DEACON, B; ORTIZ, I; ZELENEV, S. Regional Social Policy: DESA Working Paper No. 37. United Nations Department of Economic and Social Affairs, Nueva York, 2007.

DECLARACIÓN de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe. Disponible en: <http://directorio.sela.org/media/15658/CELAC%20-%20cancun_declaration_2010_es.pdf>. Acceso en: 25 mayo. 2018.

DECLARACIÓN de Caracas “En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia Hacia el Camino de Nuestros Libertadores”. Disponible en: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_CELAC/DECARAC.2011ESP.pdf>. Acceso en: 25 abr. 2018.

DEFINICION de desfragmentar. Disponible en: <<http://conceptodefinicion.de/desfragmentar/>>. Acceso en: 31 mayo. 2018.

- DESFAGMENTACIÓN. Disponible en: <https://es.wikipedia.org/wiki/Desfragmentaci%C3%B3n>. Acceso en: 31 mayo. 2018.
- FIORI, J. Formação, Expansão e Limites do Poder Global. In: _____. O Poder Americano. Rio de Janeiro: Editorial Petrópolis Vozes, 2004.
- FIORI, J. Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana. In: Textos para Discussão CEPAL-IPEA. Rio de Janeiro: ed. CEPAL-Escritório no Brasil/IPEA, N° 42, 2011.
- LEÔNIDAS DE PAIVA, D; BOBIK BRAGA, M. Integração Econômica Regional e Desenvolvimento Econômico: Reflexões sobre a Experiência Latino-americana. RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico, Salvador de Bahía, Ano IX n° 16, pp. 61-71, 2007.
- MAURO MARINI, R. La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo. Cuadernos Políticos, México, n°12, 1977. Disponible en: <http://global.fundforpeace.org/aboutus>. Acceso: 15 jun. 2018
- MERCIER, D. Le régionalisme stratégique dans les Amériques: tenants et aboutissants de l'ALÉNA vus d'une perspective mexicaine. Études internationales, Québec, Vol. 31, N° 1, pp. 115-116, 2000.
- MORGENTHAU, H. La política entre Naciones. In: HOFFMANN, S. Teorías contemporáneas de las RRII. Madrid: Ed. tecnos, pp.85-105,1979.
- ONUJI, J. O Brasil e a construção do Mercosul. In: ALTERNANI DE OLIVEIRA, H; LESSA, C. (Orgs.). Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. v.1. Sao Paulo: Saraiva, 2006.
- PEÑA, F. Los grandes objetivos del Mercosur: zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común. In: BARBOSA, R. (Org.). Mercosul, quinze anos. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007.
- PINHEIRO GUIMARAES, S. O Mundo Multipolar e a Integracao Sul-Americana. Revista Temas & Matizes, Cascavel, N°14, pp. 58-72, 2008.
- RIGIROZZI, P. Regionalism through social policy and policy action: rescaling responsibilities and rights. 2012. Disponible en: [http://www.southampton.ac.uk/C2G2/media/2012%20Discussion%20Papers/Riggirozzi%20\(2012\).pdf](http://www.southampton.ac.uk/C2G2/media/2012%20Discussion%20Papers/Riggirozzi%20(2012).pdf). Acceso en: 3 jun. 2018.
- ROJAS ARAVENA, F. La Celac y la integración latinoamericana y caribeña. Principales claves y desafíos. América Latina Hoy-Revista de Ciencias Sociales, Salamanca-España, n°60, pp. 16-27, 2012.
- ROJAS ARAVENA, F. La integración regional: un proyecto político estratégico. Secretaría General Flacso, III Informe del Secretario General, San José, 2007. Disponible en: www.flacso.org/uploads/media/iii-informese secretario-general-2007.pdf. Acceso en: 19 mayo. 2018

ROSENAU, J. Demasiadas cosas a la vez: la teoría de la complejidad y los Asuntos Mundiales. Revista Nueva Sociedad, Buenos Aires, n°148, pp.70-83, 1997. Disponible en: <http://docs.wixstatic.com/ugd/3dd81e_8fc0bce88a7b4f67b91199cf305ddcb2.pdf>. Acceso en: 20 abr. 2018.

SANTOS DA COSTA, R. O Mercosul e a Integração da América do Sul. In: CEPIK, M. Brasil e América do Sul: Economía & Política na Integração Regional. Porto Alegre: Editoria da Universidade Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS), pp.21-31, 2008. cap. 3. (NERINT Coleção Estudos Internacionais)

SECRETARÍA EJECUTIVA DEL ALBA – TCP. Grannacional en el marco del ALBA. Caracas: 2010.

SILVA BARRIOS, P; S. RAMOS, F. O Novo Mapa da Integração Latino-Americana: balanço e perspectiva da estratégia da política externa brasileira para a região (2003-2013). Revista IU-IMEA-UNILA, Foz do Iguacu, vol. 1, n°2, pp. 7-20, 2013.

VILLANUEVA, J. Los Esquemas Analíticos de la Integración Económica. Boletín de Lecturas Sociales y Económicas-Universidad Católica Argentina, Buenos Aires, año 3, n°15, pp.36-56, 1993.

WALLERSTEIN, I. Análisis de Sistemas-Mundo: Una Introducción. 1 ed. España: Siglo XXI Editores, S.A, 2005.