

Lo racional es invisible a los ojos: cálculos estratégicos y resiliencia de la agenda integracionista latinoamericana.

Sébastien Dubé
sebastien.dube@usach.cl
Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad de Santiago

Proyecto desarrollado en el marco del Proyecto Fondecyt Iniciación
sobre la integración en América Latina número 111-300-93

Artículo presentado en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de
Ciencia Política – ALACIP

Pontificia Universidad Católica del Perú

Lima, 22-24 de julio 2015

Introducción

A finales de la década pasada y constatando que los procesos de integración en América Latina se veían estancados, Olivier Dabène afirmó que una dimensión llamativa de dichos procesos era su resiliencia a pesar de las crisis repetidas y de sus resultados limitados. La discusión que lanzó tuvo eco en un libro editado por Briceño-Ruiz y Rivarola en el cual se planteó, como respuesta al “misterio Dabène”, que la consistencia y la resiliencia de las tentativas de integración en la región se explicaban por tres motivos principales: el objetivo compartido del desarrollo socioeconómico, la búsqueda de la autonomía regional y la existencia de una identidad común supranacional (Rivarola Puntigliano & Briceño-Ruiz, 2013, p. 6).

Buscando complementar los planteamientos de Rivarola y Briceño-Ruiz, el presente artículo plantea que los procesos de integración en América Latina se han mantenido constantes y activos en las agendas diplomáticas de los países latinoamericanos desde los años 60 por la simple razón que los cálculos costo-beneficios siempre han sido a favor de (1) el ingreso en las iniciativas de integración por sus costos bajos, (2) la permanencia en ellos por los beneficios que otorgan, (3) el descarte de la opción de salida y de la exclusión por sus costos elevados. Esos tres planteamientos permiten sostener que al y al cabo, la resiliencia de la agenda integracionista en América Latina se debe a una serie de cálculos estratégicos que se basan, entre otros, en varias consideraciones que no son material ni empíricamente demostrables. Es decir, existen una serie de consideraciones “invisibles” que sirven para explicar las decisiones de los líderes a la hora de definir si sus países ingresan un organismo de integración, hasta qué punto participan en aquello y si se mantienen o lo abandonan.

En concreto, en primer lugar se propone que el contexto de los periodos de búsqueda de mayor integración facilita un cálculo de costos bajos y de expectativas mayores a dichos costos. En segundo lugar, se plantea que la participación de una iniciativa de integración política y/o económica en América Latina tiene costos relativamente bajos por la ausencia de compromisos institucionales importantes y que suele aportar beneficios empíricos reales. Esos beneficios pueden ser inferiores a las expectativas, son suficientes para que los socios sigan participando. En tercer lugar, elementos de la psicología social y

consideraciones estratégicas también suponen que los costos eventuales de la salida de una iniciativa de integración son demasiado altos para que esa opción sea concretada. De ahí la explicación de que, a pesar de las numerosas crisis que experimentan los procesos de integración regional en América Latina, los casos de salida por parte un país son muy poco frecuentes.

Por lo anterior, el artículo contribuye a la discusión iniciada por Dabène y luego Briceño-Ruiz y Rivarola no desde la observación de elementos de la esfera de las ideas, como los principios normativos y la identidad, sino desde consideraciones racionales y calculadas. La principal consecuencia concreta de la dinámica que se analiza y describe es la multiplicación de las iniciativas de integración, sus frecuentes estancamientos pero sus bajas probabilidades de desaparición.

La definición de la integración

Dado que el presente artículo se inserta en una discusión iniciada por Dabène, se ocupará la definición del mismo autor para aclarar lo que se entiende por *integración*. Para Dabène, la integración es un “proceso histórico de incremento de los niveles de interacción entre unidades políticas (subnacionales, nacionales o transnacionales) promovido por actores que comparten ideas comunes, fijan objetivos y definen métodos para alcanzarlos, contribuyendo así a la construcción de una región.” El autor añade que dicha definición implica tres corolarios: “la diversidad de actores y agendas, la potencialidad de tener consecuencias voluntarias e involuntarias y finalmente la posibilidad de la creación de instituciones” (Dabène, 2009, pp. 10-11).

En el marco de la presente discusión, dicha definición contiene tres implicaciones teóricas clave. Primero, al definirse como un proceso, la integración en sí misma puede tener un resultado o producto final incierto. Segundo, la propuesta según la cual la construcción de instituciones no es una condición a la integración, es decir que no es necesariamente presente, permite incluir varias iniciativas cuyas características actuales y futuras son difíciles de definir. En el contexto latinoamericano, la debilidad institucional de las iniciativas es tan marcada que no siempre es fácil distinguir un proceso real de integración

de un acto de cooperación o de la formación de “regímenes internacionales” tal como definen estos últimos autores como Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 2000.¹ O para usar otras categorías, aquí se adopta una perspectiva más cerca de lo que Hveem describe como la “regionalización informal” por el enfoque en las interacciones más que la institucionalización (Mace, Cooper, & Shaw, 2011, p. 1), o de la noción de regionalización que utilizan Grugel y Hout (1999) por su carácter *de facto* y distinto del “establecimiento formal de la región como unidad política” que implica el concepto de regionalismo (Grugel & Hout, 1998, p. 10). Finalmente, la definición utilizada permite incluir en el análisis no solamente lo que Dabène llama los tratados que crean “grandes agrupaciones regionales” como el Sistema de integración de Centroamérica (SICA) o el Mercado Común del Sur (Mercosur) pero también “la miríada de acuerdos bilaterales y multilaterales” (Dabène, 2009, pp. 3-4).

1. Los ingresos de bajos costos

¿Por qué y cuándo los líderes optan por buscar la integración? La integración regional en América Latina ha sido una idea presente a lo largo de la historia republicana de la región pero fue particularmente empujada en periodos puntuales relativamente precisos. Rivarola y Briceño-Ruiz están en lo correcto cuando afirman que “a pesar de los obstáculos, la integración sigue siendo un tema consolidado en la agenda oficial de los países latinoamericanos, y [que] independientemente de las divisiones ideológicas, ningún gobierno rechaza la idea de la integración” (Rivarola Puntigliano & Briceño-Ruiz, 2013, p. 3)². Una simple mirada a los objetivos oficiales de política exterior de los países latinoamericanos basta para convencerse de aquello. La cantidad y la frecuencia de las cumbres que reúnen a jefes de Estado para hablar de integración también son ilustrativas (Mace & Loiseau, 2005, p. 113), (Feinberg, 2006, p. 72), (Ibarra-Yunez, 2003). Por otro lado, Rivera va más allá de la afirmación de que la agenda integracionista siempre

¹ Varios textos presentan a iniciativas como la UNASUR o la CELAC como procesos de integración. Sin embargo, su debilidad institucional podría acercarlos a la idea de regímenes internacionales si se consideran las siguientes características; Hasenclever *et al.* retoman la definición clásica de los regímenes de Krasner pero los elevan al rango de instituciones internacionales “de tipo mayor” (p.2);

² Todas las citas que provienen de títulos originalmente en inglés son traducciones libres del autor del artículo.

ha sido activa. Según el autor, el tema de la integración es tan arraigado en el discurso y en las prácticas que resulta difícil para sus opositores de explicar su postura contra la cooperación regional (Rivera, 2014, p. 13). Para ilustrar su afirmación, Rivera cita a un ex senador uruguayo según el cual (*Idem.*):

“Es imposible rechazar públicamente la integración. Proclamar abiertamente una oposición a la integración provoca condenas por estar en contra del progreso y de la razón.”

Avanzar la existencia de la constante presencia y preocupación por el tema de la integración en la agenda diplomática de los países latinoamericanos es relevante pero no conduce en sí a ninguna explicación. Lo que obliga a empezar el análisis desde otra interrogación: ¿Por qué los políticos mantienen su agenda integracionista a pesar de las dificultades que experimentan los procesos regionalistas? Esa pregunta es clave por dos motivos. Primero, por más bajos que sean, los compromisos diplomáticos que implica la intensa actividad diplomática relacionada a los organismos de integración no son exentos de costos en términos de recursos (Altmann Borbón, 2011, p. 215). Segundo, los líderes políticos tienen pocos incentivos para asociarse públicamente a iniciativas, proyectos u organizaciones que son susceptibles de fracasar y que generan pocas o nulas fuentes de poder o de apoyo electoral. Dado que la integración no es en sí un tema que genera mucho interés o apoyo en la opinión pública (Lagos & Zovatto, 2007), (González González, Schiavon, Crow, & Maldonado, 2011) la siguiente pregunta merece ser planteada. ¿Por qué los líderes buscan la integración?

La respuesta a dicha pregunta es fundamental para entender la lógica racionalista que explicará en un segundo tiempo la resiliencia de los procesos de integración en América Latina. En la región, se puede plantear que existen tres principios fundamentales que permiten abordar las razones por las cuales las élites políticas buscan la integración. El primero es que los líderes buscan el desarrollo de su país y no la integración en sí. Esa última es una estrategia entre varias. El segundo es que los Estados cooperan por necesidad más que por el simple deseo o la simple convicción de hacerlo. El tercer principio es que los líderes buscarán la integración si opinan que traerá beneficios inmediatos o futuros.

Un elemento importante para entender la lógica de los actores y sus decisiones consiste en separar los fines de los métodos. Para Cason, el objetivo de los decisores no es la integración en sí. Para el autor, históricamente, “los procesos latinoamericanos de integración fueron pensados para fomentar el proceso hacia el desarrollo” (Cason, 2011, p. 1). Malamud tiene una postura similar cuando afirma que “los esfuerzos hacia la integración se basan en las estrategias nacionales de los gobiernos para maximizar sus objetivos de política exterior” (Malamud, 2012, p. 186). En ese sentido, el planteamiento de Malamud contrasta con las afirmaciones de Rivarola y Briceño-Ruiz y de Rivera acerca del supuesto factor integrador de la identidad latinoamericana. Para Malamud, lo que los Estados buscan vía su política exterior son elementos como “la visibilidad, la redistribución, la evitación de la exclusión o la estabilidad regional” según los casos (Malamud, 2012, p. 186).

Lo anterior es fundamental porque al considerar la integración como una estrategia, o una alternativa entre varias políticas para fomentar el desarrollo y la estabilidad política, los calculos estratégicos de los líderes aparecen rápidamente en la ecuación. Por un lado, si se considera que otra estrategia permite alcanzar los mismos objetivos a menor costo, la integración quedará estancada o rechazada. Por otro lado, siendo un medio y no un fin, la integración no se busca a cualquier costo.

Los líderes cooperan por necesidad más que por convicción. En la historia latinoamericana, como lo recuerda Rivera, las amenazas extrarregionales han sido un motor tradicional de los acercamientos entre los Estados latinoamericanos (Rivera, 2014). Una consecuencia importante de aquel fenómeno ha sido que con la desaparición de dichas amenazas, también solían desvanecerse las motivaciones integracionistas políticas. En lo económico, la misma lógica puede ser observada particularmente cuando se considera que las estructuras de las economías latinoamericanas no son alta y naturalmente complementarias por su gran dependencia en la exportación de materias primas. En términos comparativos, puede haber mayor complementariedad natural con los países cuya economía se caracteriza por mayores niveles de industrialización y grandes necesidades de materias primas.

Por lo anterior, y frente a incentivos limitados y reacios a entregar poderes a otras instancias inter o supranacionales, los líderes latinoamericanos tienden a buscar mayores niveles de cooperación en situaciones relativamente bien definidas. Por ejemplo, cuando la seguridad está amenazada, cuando un régimen político está en crisis, cuando los principales padrones comerciales vigentes son inestables o cuando se los consideran limitados para favorecer el crecimiento económico. Tanto las conferencias panamericanas del siglo XIX como las mayores propuestas de cooperación y las olas integracionistas del siglo XX tienden a seguir una de éstas situaciones. Las amenazas extrarregionales en el siglo XIX, las dos Guerras mundiales, la Revolución cubana, la crisis de la deuda, la búsqueda de la consolidación democrática y la crisis financiera de los años 2000 son distintos factores que han motivado experiencias integracionistas. La incapacidad de enfrentar solo una situación crítica o una amenaza percibida es un primer motivo para buscar la integración. A mayor crisis o amenaza, más bajo será el costo de ingresar de un organismo de cooperación o de integración.

Finalmente, siguiendo la lógica de la necesidad previamente expuesta, se puede plantear que los líderes tienen mayores incentivos para cooperar y/o buscar la integración cuando perciben que les podría traer beneficios inmediatos o en el futuro. En términos concretos, se lanzarán en iniciativas de integración si creen que es el medio para conseguir objetivos como un mayor desarrollo, la seguridad o una mayor estabilidad política. Sólo en tal situación de expectativas de ganancias aceptarán entregar poderes o ceder soberanía, lo que siempre implica la integración (Cason, 2011, p. 5). Pero, al menor costo posible, es decir manteniendo el mayor nivel de autonomía y de poder posible.

Esa lógica explica por qué motivos los intereses nacionales pueden debilitar las organizaciones como el Mercosur y por qué los líderes rechazan la formación de instituciones supranacionales para “aumentar la flexibilidad y no atarse las manos”(Cason, 2011, p. 13). Es así que Dabène recuerda que los líderes latinoamericanos nunca han aceptado la idea de “perder el control de los procesos de integración” (Dabène, 2009, p. 7). Para Schelhase, ese mismo temor por parte de los líderes de perder poderes y control sobre los procesos de integración también explica el “rechazo de transformar en leyes las normas y decisiones del Mercosur”(Schelhase, 2011, p. 176). Cason también destaca que la

prioridad de los líderes latinoamericanos es la autonomía y que por esa misma razón “la ausencia de instituciones supranacionales permite [...] aumentar la flexibilidad de los procesos al *no* atar las manos de los socios” (Cason, 2011, p. 13). Refiriéndose a Mattli, Laursen recuerda que aun para un país que aspira al liderazgo regional como Brasil, los intereses nacionales inmediatos priman frente a los de las organizaciones (Laursen, 2012, p. 170).

En ese sentido, la lógica del intergubernamentalismo liberal que Moravcsik observa en el caso europeo es aplicable en el análisis de la región latinoamericana. Es decir, los Estados negocian a partir de la definición de sus intereses nacionales (Moravcsik, 1999) y para los líderes latinoamericanos, esos intereses implican la mayor concentración posible de poderes y soberanía. De ahí la creación de un sinnúmero de iniciativas de integración pero de ninguna con una institucionalidad fuerte y poderes supranacionales reales. Al fin y al cabo, Es decir, el ingreso a un proceso de integración la más barato en términos de entrega de soberanía posible, pero también la adhesión a una dinámica eventualmente la más beneficiosa posible en términos de seguridad, estabilidad o crecimiento.

Por los tres principios mencionados, se puede avanzar que la resiliencia de las agendas de integración en América Latina se debe a factores racionales típicos de las evaluaciones de los costos y beneficios de las distintas opciones que tienen los líderes. Ahora, la historia de las últimas décadas demuestra que los costos para ingresar en una iniciativa de integración son bajos. Por un lado, los contextos de crisis, amenazas o de inestabilidad reducen los costos. Por otro lado, la debilidad institucional también limita los costos en términos de cesión de soberanía y poderes.

Si la experiencia tiende a demostrar que los líderes latinoamericanos optan por posicionar a los Estados que representan dentro de organismos de integración porque esa decisión puede tener costos limitados, su decisión de mantenerse parte de ellos dependerá de los beneficios que los otorgarán. Empíricamente, hay motivos para pensar que a lo largo de las últimas décadas, los procesos de integración económica y política en América Latina han sido acompañados de avances en los indicadores macroeconómicos que se buscaba mejorar y de mayor estabilidad democrática. La siguiente sección presenta una serie de indicadores macroeconómicos que corresponden principalmente al periodo

comprendido entre los años 1960 y la actualidad. La disponibilidad de datos más detallados también explica el mayor enfoque en los últimos 25 años, lo que también corresponde a la ola de integración iniciada con las reformas neoliberales de la década de los años 90.

2. Los beneficios de la participación que se pierden de vista

¿Cuáles han sido los resultados de los procesos de integración política y económica en América Latina principalmente desde los años 60? A continuación, se observarán distintos fenómenos y datos económicos y políticos que servirán para ilustrar algunas tendencias generales del impacto que ha podido tener la agenda integracionista latinoamericana. Aquí, dos argumentos son defendidos. Primero, a pesar de que puedan haber sido menores a las expectativas, los resultados de los procesos de integración han sido suficientes para mantener vigente la agenda integracionista y convencer a los líderes que dicha agenda podía traerles más beneficios que costos. Segundo, las crisis repetidas de los tratados y al mismo tiempo su larga supervivencia terminan eclipsando el hecho que son procesos que sí han sido acompañados de beneficios.

Existe una amplia literatura que se refiere a los impactos económicos de los procesos de integración en América Latina. Dentro de dicha literatura, existe una corriente que observa las grandes tendencias históricas regionales para formular generalizaciones, las cuales suelen ser pesimistas y críticas. De forma general, esas evaluaciones generales se basan en la observación de compromisos incumplidos, de objetivos inalcanzados y de institucionalización muy débil e incapaz de fortalecer los acuerdos existentes. A modo de ejemplo se puede citar a Álvarez, quien afirma que en términos de integración, “[l]a historia de esta región es rica en proyectos, pero escasa en acuerdos y pobre en resultados” (Álvarez, n.d., p. 7). Laursen describe el Mercosur como un “contrato inacabado” caracterizado “por la ausencia de instituciones comprometidas y con un liderazgo débil” (Laursen, 2012, p. 173). Dabène también es crítico al juzgar que “en términos de interdependencia comercial o de convergencia económica, el balance es bastante pobre” (Dabène, 2009, p. 22). En cuanto a los marcos institucionales, el autor además añade que existe “abundancia de leyes pero con bajo nivel de cumplimiento” así como una discordancia entre la extensión y el nivel de integración” (p.23). Por otro lado, Malamud es

enfático cuando afirma que “[l]a integración regional en América Latina es una historia larga pero poco exitosa” (Malamud, 2004, p. 1).

Por otro lado, existen autores más matizados a la hora de hacer balances. Por ejemplo, en su estudio principalmente enfocado en el Mercosur, Cason plantea que “[n]ingún otro proceso latinoamericano de integración puede jactarse de ese nivel de éxito (limitado) con respecto al crecimiento del comercio entre socios y a la atracción impresionante de inversiones extranjeras” (Cason, 2011, p. 2). A pesar de sus críticas, Schelhase afirma que “a mediados de los años 90, el Mercosur podía ser considerado un éxito” (Schelhase, 2011, p. 173). Rivera también destaca que el comercio entre los cuatro países fundadores del Mercosur pasó de 4,5 mil millones de dólares en 1991 a 41 mil millones de dólares en 2010 según datos del Wall Street Journal (Rivera, 2014, p. 261). Refiriéndose al mismo organismo, Hachette destaca que las exportaciones dentro de la zona se han duplicado entre 1991 y 1999, aunque parte de ese resultado pueda ser explicable por el crecimiento económico más que por el Mercosur en sí (Hachette, 2005, p. 49). Volviendo más atrás en la historia, el mismo autor afirma que los efectos del tratado de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) de 1960 sobre el comercio entre los socios como “muy reducido pero no nulo” (Hachette, 2005, p. 11). Adoptando una perspectiva de extensión hemisférica, Mace y Thérien son críticos de los problemas que causa el “spaghetti bowl” de los acuerdos existentes pero señalan que “[e]l problema de las relaciones comerciales en las Américas no es de falta de crecimiento” (Mace & Thérien, 2011, p. 262). Al fin y al cabo, es lógico pensar que si las iniciativas de integración no hubiesen generado ningún beneficio, su resiliencia habría sido improbable.

¿Cómo se puede identificar los beneficios que han podido traer los procesos de integración en la región? Obviamente, lo más coherente consiste en identificar los grandes objetivos generales que esas iniciativas en los ámbitos económicos, políticos y sociales. Para hacerlo, es posible referirse a Hachette, quien indica que las metas de los procesos de integración económica pueden resumirse a la industrialización, la facilitación del comercio recíproco, el alcance de equilibrios para favorecer el crecimiento y la estabilidad macroeconómica además del reforzamiento del poder de negociación y la estimulación de los apoyos mutuos (Hachette, 2005). Dejando de lado los indicadores macroeconómicos

nacionales para observar más precisamente las dinámicas comerciales, a continuación se presentarán la evolución de los siguientes indicadores: el volumen de comercio por país de la región, la proporción del comercio que destinan a países de la región y finalmente el peso de los productos industrializados en sus exportaciones. El mayor enfoque dedicado a los indicadores económicos y comerciales – con respecto a los políticos que serán abordados ultreriormente- se debe a que, como lo menciona Cason, la integración en América Latina siempre ha sido dominada por objetivos económicos (Cason, 2011, p. 5).

Al momento de redactar esas líneas, los datos del Sistema de Información en Comercio Externo (SICE) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) indican que todos los países de la región³ son partícipes de distintos acuerdos y tratados de integración económica. La totalidad de los XX países de la OEA forman parte de un gran acuerdo multilateral (la Organización Mundial del Comercio – OMC). Cuatro subregiones forman una unión aduanera⁴, existen 49 tratados de libre comercio vigentes involucrando por lo menos a un Estado de la región y un total de 26 acuerdos parciales preferenciales vigentes también involucrando a países de la región. Si bien se puede replicar que los acuerdos parciales preferenciales son muy limitados para ser considerados como procesos de integración como tales, tienen la particularidad de involucrar una cierta “atadura de manos” en un campo de actividad, son compatibles con la definición de Dabène citada anteriormente y pueden conducir a mayores niveles de integración. Como lo menciona Hachette varios acuerdos bi, tri o multilaterales y hasta el Mercosur tuvieron como base un Acuerdo de Complementación Económica. Para el autor, se “puede denominar” a ese tipo de tratados como “acuerdos de liberalización superficial” que “operan” como “esquemas de integración” (Hachette, 2005, pp. 12-14).

Una primera observación de los datos del SICE lleva a formular que la totalidad de los países de la región se han insertado en la lógica integracionista. Aun las economías más pequeñas del Caribe se han involucrado en varios acuerdos para facilitar el comercio. Las Bahamas representan el país con menos acuerdos firmados (2) mientras Chile es el país que más acuerdos ha firmado (24), seguido por México (19) y Perú (16)⁵. El promedio de los 32

³ Cuba queda excluida de las bases de datos del SICE.

⁴ Esas cuatro uniones aduaneras son: la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comunidad del Caribe (Caricom), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y el Mercado Común del Sur (Mercosur).

⁵ Ver tabla I en Anexos.

países considerados es de 10 acuerdos. El privilegio por la firma de acuerdos con países de la región es destacable. El 90% de los tratados firmados involucran exclusivamente a países de América Latina y/o del Caribe. Y de los 32 países, solo 8 tienen acuerdos firmados con países de otras regiones: Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y Perú.

Los primeros datos presentados permiten situar en el tiempo los periodos de mayor actividad diplomática conduciendo a la entrada en vigencia de tratados de integración. También sirven para ilustrar dos elementos clave. Primero, la totalidad de los países de la región se han insertado en la dinámica integracionista. Segundo, dicha dinámica se aceleró a partir de la década de los 80 y nunca se estancó posteriormente. Lo anterior es digno de mención dado que el periodo 1980-2010 ha sido marcado por varios fenómenos estructurales o puntuales con potencial de impactar fuertemente en las relaciones internacionales en América Latina. Entre otros, se puede mencionar la crisis de los tratados de integración firmados en los años 60, la crisis de la deuda, la ola de la integración de los 90 y luego los cuestionamientos de estos últimos en el marco de lo que autores han denominado la “integración posliberal” (Serbin, 2012), (Riggirozzi & Tussie, 2012).

Los datos presentados en la tabla permiten plantear que a pesar de todas las dificultades y roces experimentados por los países, el interés por la firma de tratados para facilitar el comercio entre países de la región ha seguido y sigue siendo vigente. Paralelamente a los problemas que afectan los grandes acuerdos de unión aduanera subregional, a la base de la noción de la resiliencia, se observa el interés por la firma de acuerdos de menor alcance pero que también entran en una lógica de integración.

Tabla I: Número de acuerdos entrados en vigencia según el periodo por país

Países	1940-1949	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2013	Total
Antigua y Barbuda	0	0	0	1	1	2	1	0	5
Argentina	0	0	1	0	0	6	8	0	15
Bahamas	0	0	0	0	0	0	2	0	2
Barbados	0	0	1	1	0	3	2	0	7
Belice	0	0	0	1	1	2	3	0	7

Bolivia	0	0	1	0	0	3	0	1	5
Brasil	1	0	0	0	1	4	9	0	15
Chile	1	0	0	0	0	7	12	4	24
Colombia	0	0	1	0	3	3	5	3	15
Costa Rica	0	0	1	0	2	3	4	5	15
Dominica	0	0	0	1	0	3	1	0	5
Ecuador	0	0	1	0	1	2	2	1	7
El Salvador	0	0	1	0	1	3	4	2	11
Granada	0	0	0	1	0	3	1	0	5
Guatemala	0	0	1	0	1	3	5	3	13
Guyana	0	0	1	1	0	4	3	0	9
Haití	0	1	0	1	0	0	1	0	3
Honduras	0	0	1	0	1	3	4	2	11
Jamaica	0	0	1	1	0	3	1	0	6
México	0	0	0	0	3	5	8	3	19
Nicaragua	0	1	1	0	2	1	3	2	10
Panamá	0	0	0	0	2	2	5	3	12
Paraguay	0	0	0	0	0	6	6	0	12
Perú	0	1	1	0	0	0	7	7	16
Rep. Dom.	0	1	0	0	1	2	2	0	6
St. Kitts and Nevis	0	0	0	1	0	3	1	0	5
St. Lucia	0	0	0	1	0	3	1	0	5
St. Vincent and Granadinas	0	0	0	1	0	3	1	0	5
Suriname	0	0	0	2	0	2	2	0	6
Trinidad and Tobago	0	0	1	1	1	3	2	0	8
Uruguay	0	1	0	0	1	4	8	0	14
Venezuela	0	0	0	0	6	4	3	1	14
Total	2	5	14	14	28	93	117	37	

Promedio anual**	0.2	0.5	1.4	1.4	2.8	9.3	11.7	9.3	
------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	------	-----	--

Elaboración propia a partir de los datos del SICE: <http://www.sice.oas.org/>.

** Es importante recordar que un mismo acuerdo aparecerá dos veces cuando involucra a dos países de la tabla, tres veces si involucra a tres países de la tabla etc.

Es importante considerar que en la clasificación del SICE, sólo el Tratado del GATT que se transformó en la OMC califica como “tratado multilateral”, lo cual explica por qué ningún país adhirió a más de un acuerdo de ese tipo. Por su metodología, el SICE no incluye a tratados como el ALADI y el ALALC como tratados multilaterales, lo cual es conceptualmente discutible pero no afecta el argumento aquí presentado.

La misma tabla muestra que, en promedio, los 32 países latinoamericanos y caribeños miembros de la OEA adhirieron a una decena de tratados y acuerdos que van de la cooperación económica a mayores niveles de integración. Además, demuestra claramente la preferencia por la firma de acuerdos con países de la región. De los 32 países, solo ocho (8) han firmado tratados que no involucran a ningún otro país latinoamericano o caribeño⁶. Si bien es cierto que la falta de tratados bilaterales puede explicarse por factores ajenos a la voluntad de los gobiernos de la región, por ejemplo el desinterés de otros países o la incapacidad de concretar negociaciones, es llamativo que de los 10 acuerdos que cada país tiene en promedio, nueve (9) involucran a otro país de la región.

Aunque es difícil de determinar empíricamente en un análisis como este el impacto exacto y preciso de los procesos de integración económica, la siguiente tabla demuestra que para todos los países de la región, las últimas décadas han sido un periodo de alto crecimiento de su comercio exterior. La tabla presenta datos de la CEPAL que cubren el período 1980-2010. Utilizando el año 2005 como punto de referencia estadística (el índice de ese año siendo igual a 100), la tabla muestra el crecimiento exponencial del volumen de bienes intercambiados por los países de la región a lo largo de los últimos 30 años. A nivel regional, el volumen total de las exportaciones de la región se quintuplicó entre 1980 y 2005 y siguió aumentando de 12% más entre 2005 y 2010. El crecimiento de las importaciones fue aún más significativo con un aumento superior a 600% del volumen de bienes importados entre 1980 y 2010. Si bien es cierto que esas cifras incluyen el comercio con países que no pertenecen a la región de América Latina y del Caribe – a diferencia de los datos de comercio intrarregional expuestos más adelante – permiten evaluar la

⁶ Esos países son Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y Perú.

importancia que las actividades comerciales tomaron en las economías de la región. El periodo de aceleración del proceso de liberalización económica y de entrada en vigencia de varios acuerdos de integración se caracteriza por aumentos significativos de las actividades comerciales por parte de los países de la región.

**Tabla II: Evolución del Índice de volumen de comercio exterior
(2005 = 100)**

Países	Índice de volumen de comercio exterior (2005 = 100) Exportaciones de bienes FOB				Índice de volumen de comercio exterior (2005 = 100) Importaciones de bienes FOB			
	1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010
Argentina	19,4	34,6	73,5	127,2	31,2	12,2	92,3	176,2
Bolivia	22,1	28,7	57,5	124,4	26,5	39,5	77,2	178,0
Brasil	18,5	29,8	56,0	104,1	29,2	24,7	91,9	189,9
Chile	17,4	27,1	69,7	104,0	15,6	21,5	60,7	161,8
Colombia	17,7	45,7	78,3	127,9	21,1	24,9	61,4	157,5
Costa Rica	12,6	19,7	77,5	141,2	16,3	20,0	69,7	135,4
Ecuador	36,8	35,9	57,3	117,5	27,2	18,2	43,6	161,9
El Salvador	58,5	38,5	74,5	167,5	16,4	26,0	70,1	117,9
Guatemala	21,5	27,0	77,7	121,8	18,0	18,4	67,6	104,8
Haití	51,6	41,5	79,1	103,2	34,2	43,4	98,5	152,0
Honduras	18,8	26,0	60,2	100,1	17,8	20,1	63,5	106,0
México	10,3	24,9	89,3	121,0	11,1	19,7	87,4	115,2
Nicaragua	51,1	39,2	52,2	134,5	29,4	21,7	73,4	126,0
Panamá	43,4	47,8	82,2	152,9	43,1	46,6	86,7	161,9
Paraguay	7,5	42,0	80,1	176,3	16,0	45,4	81,4	228,8
Perú	24,2	23,1	57,1	109,4	28,3	25,0	72,7	162,6
Rep. Dom.	15,4	11,1	100,0	94,1	16,6	20,6	107,4	136,8
Uruguay	27,2	39,0	67,1	148,1	61,0	47,2	103,2	174,9
Venezuela	47,4	66,8	104,6	73,1	43,4	28,6	79,0	139,3
América Latina	19,2	32,3	78,4	112,8	19,8	22,1	82,9	141,3

Como lo mencionaba Hachette, el objetivo de industrializar y diversificar las economías de la región ha sido un motor de los procesos de integración. La siguiente tabla muestra que, de manera global, la región sigue siendo preponderantemente exportadora de productos primarios. Para el conjunto de países incluidos en la tabla, el 57,3% del valor total de las exportaciones en 2010 correspondían a productos de esa naturaleza, dejando una proporción de 42,7% a los productos industrializados. Por otro lado, una segunda consideración es que esa proporción de los productos primarios ha tendido a reducirse en un periodo de 40 años pero no de manera constante. En 1970, los productos primarios contaban por el 89,2% de todas las exportaciones de los países mientras contaban por el 82,2% en 1980, el 66,8% en 1990 y el 42,1% en el año 2000. Claramente, ese indicador es directamente influido por el precio de los *commodities* en el mercado internacional. Se puede plantear que el boom de los *commodities* de la última década explica también en parte el hecho que en el año 2010, 17 de los 25 países exportaron – en valor – una mayoría de productos primarios y para 11 de ellos los mismos representaron más del 75% del total del valor de sus exportaciones.

La misma tabla permite observar que, de manera general, las economías mexicanas, centroamericanas y caribeñas exportan, en proporción, mayores cantidades de productos industrializados que las economías sudamericanas. Durante todo el periodo indicado, los países de la CAN y del Mercosur siempre exportaron una mayoría de productos primarios. La situación es similar pero en menor medida para los países del MCCA mientras México experimentó un alza llamativa del peso de sus exportaciones de productos industrializados desde 1990.

Sin embargo, lo que se puede observar es que tanto a nivel regional como subregional, la tendencia ha sido hacia una mayor proporción – aunque minoritaria – de la industrialización de las exportaciones. De los 32 países de la tabla, solo Nicaragua muestra una mayor proporción de exportaciones de materias primas en 2000 y en 2010 que en 1980. El proceso de diversificación de las exportaciones también ha dado resultados. La cuestión de la evaluación de la magnitud del fenómeno y de sus impactos estructurales y potencialmente facilitadores de desarrollo corresponderían a otra discusión. Para el presente análisis, lo que se puede plantear es que a lo largo de las últimas 4 décadas, los

países latinoamericanos mostraron mejoras en este indicador. Globalmente, en 2010 el promedio de los 32 países de la tabla indica que los primeros productos de exportación representaba el 70,1% del total de sus exportaciones. Es una tasa elevada pero menor a las de los otros años con la excepción del año 2000 (67,8%). Sólo México, Nicaragua, Paraguay, Trinidad y Tobago y Venezuela han visto la concentración de sus exportaciones en un número reducido de productos aumentar o mantenerse estable durante el periodo incluido.

Tabla III: Indicadores de industrialización y concentración de los productos de exportación de América Latina y del Caribe por país, 1980-2010

Países	Proporción de exportaciones de productos primarios (%)*					Proporción de los 10 principales productos de exportación (%)				
	1970	1980	1990	2000	2010	1970	1980	1990	2000	2010
Argentina	86,1	76,9	70,9	67,9	67,8	61,4	50,9	48,6	47,3	52,7
Barbados	74,6	47,5	56,7	48,3	28,3	86,2	66,3	67,7	63,9	62,1
Belice	NA	82,4	84,6	NA	98,6	NA	96,3	97,1	90,5	95,5
Bolivia	96,8	97,1	95,3	72,9	92,6	93,6	88,1	78,4	66,0	81,6
Brasil	86,6	62,9	48,1	42,0	63,6	68,1	46,2	38,1	34,4	47,8
Chile	95,2	88,7	89,1	84,0	89,6	89,9	70,0	67,5	63,0	71,8
Colombia	91,0	80,3	74,9	65,9	77,9	87,5	78,6	75,1	65,1	75,8
Costa Rica	81,3	70,2	72,6	34,5	39,8	79,6	67,7	61,4	60,6	58,1
Dominica	NA	NA	NA	NA	NA	NA	98,4	97,5	80,8	81,1
Ecuador	98,2	97,0	97,7	89,9	90,2	92,9	92,2	93,8	84,2	83,7
El Salvador	71,3	64,6	64,5	51,6	38,0	74,3	65,8	68,2	47,2	47,4
Guatemala	71,9	75,6	75,5	68,0	65,3	65,2	67,6	62,9	54,0	52,5
Guayana	96,9	NA	NA	NA	93,3	NA	NA	NA	NA	NA
Haití	76,3	NA	14,7	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
Honduras	91,8	87,2	90,5	64,4	79,9	85,3	81,4	81,5	64,8	64,8
Jamaica	NA	37,3	30,9	27,2	56,1	NA	91,4	85,1	83,1	75,6
México	66,7	87,9	56,7	16,5	25,3	43,0	79,9	60,2	47,5	51,8
Nicaragua	82,2	81,9	91,8	92,5	93,7	70,0	80,2	84,6	76,6	72,8

Panamá	96,4	91,1	83,0	84,1	NA	95,5	84,8	72,8	71,4	NA
Paraguay	91,0	88,2	90,1	80,7	89,3	70,1	84,9	89,6	76,0	82,6
Perú	98,2	83,1	81,6	83,1	89,1	83,8	66,3	65,6	64,9	72,2
Rep. Dom.	NA	76,4	NA	NA	32,9	NA	NA	NA	NA	NA
Trinidad y Tobago	87,2	95,0	73,3	71,2	68,1	90,3	96,9	88,7	88,4	89,7
Uruguay	82,4	61,8	61,5	58,5	74,3	80,3	56,8	53,5	51,0	54,2
Venezuela	99,0	98,5	89,1	90,9	94,8	98,8	98,3	88,3	91,4	99,0
Promedio	89,2	82,2	66,8	42,1	57,3	79,8	77,7	73,9	67,8	70,1
ALADI	90,2	82,6	66,7	41,2	57,3	60,0	58,6	43,7	35,4	41,0
CAN	95,6	86,6	82,4	75,2	85,1	72,7	63,4	62,0	56,0	63,7
Mercosur	86,3	66,9	55,5	50,8	65,3	67,7	63,5	60,8	48,8	40,0
Mercosur, Bol, Chi	88,4	70,7	61,3	56,9	70,4	55,3	36,8	31,0	29,4	42,5
MCCA	78,5	75,4	76,0	52,5	54,9	67,7	63,5	60,8	48,8	40,0

Elaboración propia a partir de los datos del SICE y de la CEPAL.

*(Porcentajes del valor total de las exportaciones FOB de bienes)

Que haya sido cerrado o abierto, el proceso de integración regional buscó reducir la dependencia externa de América Latina de los mercados internacionales y el aumento del comercio intrarregional. Esas metas también han sido alcanzadas entre el año 1980 y el 2010. En promedio, la proporción de las exportaciones latinoamericanas que se destinaban a un país de la región fue del 20,6% en 1980, del 18,5% en 1990, del 26,5% en 2000 y alcanzó el 31,0% en 2010. El promedio de la proporción de las importaciones que provinieron de países de la región evolucionó según un padrón similar en la medida que alcanzaba el 25,4% en 1980 y 31,6% en 2010. Sin embargo, el caso de este indicador presenta más casos dispares, con siete países mostrando un menor porcentaje de exportaciones hacia la región en 2010 que en 1980 y nueve países con una proporción de importaciones provenientes de la región entre los mismos años.

Tabla IV: Proporción del comercio intrarregional de los países de América Latina y del Caribe, 1980-2010
(Porcentajes del valor total de las exportaciones FOB de bienes)

Países	Exportaciones intrarregionales de bienes				Importaciones intrarregionales de bienes			
	% de exportaciones totales				% de importaciones totales			
	1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010
Argentina	23,6	26,0	48,1	41,8	19,0	26,6	35,7	45,0
Bahamas	NA	NA	0,7	NA	4,0	6,6	7,6	11,4
Barbados	NA	NA	33,0	NA	27,6	21,3	29,5	34,0
Belice	NA	NA	5,7	NA	5,7	12,6	20,5	22,2
Bolivia	35,7	44,8	44,5	60,2	51,4	48,2	66,1	57,2
Brasil	18,1	11,3	24,7	21,8	11,7	16,3	19,7	16,7
Chile	24,3	12,6	21,9	17,1	27,7	22,8	32,7	29,0
Colombia	16,6	16,1	28,8	26,6	19,8	18,4	28,5	28,3
Costa Rica	33,3	16,5	18,9	28,4	35,1	21,5	24,4	24,5
Cuba	NA	NA	10,4	NA	NA	NA	14,5	45,0
Ecuador	19,2	17,7	31,5	39,4	14,4	22,0	35,9	32,4
El Salvador	28,5	34,7	61,1	56,9	49,3	31,2	30,0	41,1
Guatemala	32,6	34,6	40,6	55,1	35,6	27,7	31,5	31,2
Guayana	21,2	11,6	13,5	19,8	31,9	17,5	24,0	36,8
Haití	1,1	0,9	NA	NA	8,0	6,6	13,7	30,2
Honduras	13,5	6,5	25,8	24,5	32,0	18,4	22,8	28,5
Jamaica	7,6	6,0	5,6	5,4	28,1	16,4	26,1	39,8
México	6,2	6,0	3,2	7,0	3,9	3,2	2,8	3,6
Nicaragua	19,7	21,8	31,9	41,8	57,8	23,4	47,5	48,5
Panamá	19,2	18,2	23,2	NA	11,1	10,2	9,3	10,4
Paraguay	45,7	52,4	74,5	67,9	59,2	39,2	57,3	48,0
Perú	21,2	14,6	18,1	16,9	15,0	33,1	39,4	31,7
Rep. Dom.	10,4	3,2	13,5	23,4	22,7	11,8	23,1	24,2

Suriname	10,1	6,1	6,4	15,0	35,2	17,1	30,9	31,4
Trinidad y Tobago	15,0	14,4	30,9	26,2	6,1	16,5	34,2	20,9
Uruguay	37,3	39,5	54,2	42,3	37,4	48,1	46,3	47,5
Venezuela	14,1	8,9	19,5	13,3	9,5	12,5	23,5	32,8
Promedio	20,6	18,5	26,5	31,0	25,4	21,1	28,8	31,6

Elaboración propia a partir de los datos del SICE y de la CEPAL.

Los datos presentados permiten plantear que, de manera general, las dinámicas comerciales de los países de la región han evolucionado en la dirección buscada a lo largo de las últimas décadas y principalmente desde los años 1990. En algunos casos de manera más significativa que otros pero es posible pensar que los resultados alcanzados hayan sido suficientes para convencer a varios líderes de seguir participando de los procesos de integración, sobre todo considerando los bajos costos que implican el ingreso y la permanencia en términos de transferencia de poderes y soberanía a otras instituciones.

Además de los datos comerciales anteriores, se puede indicar que el periodo posterior al año 1990, periodo de los mayores esfuerzos integracionistas concretados en la firma de tratados, también se caracterizó por una mayor estabilidad política de los regímenes democráticos. La dinámica que llevó a la construcción y a la posterior consolidación del Mercosur favoreció la consolidación democrática en Argentina y Brasil (Fournier, 1999) pero también frenó distintos intentos golpistas en Paraguay (Valenzuela, 1997). A pesar de sus críticas hacia los procesos de integración en la región, Malamud afirma que “se puede decir que fomentaron la democracia (...) y las relaciones regionales pacíficas (Malamud, 2012, pp. 177-178). Legler también reconoce los avances que ha permitido el régimen interamericano de promoción de la democracia a pesar de su aparente deceso en los últimos años (Legler, 2011).

Finalmente, lo que se puede plantear a partir de los datos presentados es que a pesar de las dificultades y de los fracasos, los procesos de integración han generado suficientes resultados concretos para que el cálculo costo-beneficio favorezca la participación a la no participación. Es decir, a lo largo de la época considerada, los beneficios experimentados en un periodo que se caracterizó por la firma de varias iniciativas de cooperación y de integración parecen haber convencido a los líderes que no existía alternativas reales a la

participación de los organismos creados. Al fin y al cabo, cabe mencionar que las únicas salidas de un organismo económico a la cual se asistió fueron el abandono de la Comunidad Andina de Naciones por parte de Venezuela en el año 2011 y por parte de Chile en el año 1978. De las organizaciones políticas, se puede citar el caso de la salida de Colombia del Pacto de Bogotá (2014), de la de Venezuela de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos (2013). Considerando que la totalidad de los países de la región participan de varios organismos y que una característica de la región latinoamericana es el gran número de acuerdos que existen, los casos de salida de un tratado son altamente excepcionales. En general, por los bajos costos del ingreso, de la participación y del no cumplimiento de los compromisos, resulta más racional para los líderes seguir siendo parte integrante de un acuerdo que no otorga grandes beneficios que quitarlo y no obtener ninguna ganancia.

Lo anterior también se complementa de la idea que la pertenencia a un organismo latinoamericano de integración en general deja libertad para la integración paralela con otros socios. Si bien es cierto que esa realidad puede provocar nuevos problemas de coordinación entre la multitud de acuerdos, también tiende a reducir el costo de la participación dentro de una organización. Es decir, se puede ser socio de un organismo de integración sin tener las manos atadas y verse impedido de negociar nuevos tratados. En los últimos años, el caso de las negociaciones entre países como México, Perú, Colombia y Uruguay – individualmente - con la Unión Europea, los Estados Unidos o otros países de la región lo han demostrado claramente. El resultado de aquella dinámica ha sido la multiplicación de las iniciativas de integración, o lo que Salazar-Xirinachs llama “la proliferación de los acuerdos comerciales subregionales en las Américas (Salazar-Xirinachs, 2002).

La resiliencia de los tratados de integración, la continuidad de la agenda diplomática integracionista y la expansión de la integración con nuevos acuerdos – por más limitados que sean – son tres fenómenos que contrastan con la visión del estricto estancamiento o de la crisis permanente de la integración latinoamericana. Es posible plantear que los resultados que se han presentado hayan sido reducidos en comparación con lo que se creó o esperó obtener con la puesta en marcha de varias iniciativas integracionistas. Sin embargo, los mismos resultados permiten sugerir que han sido suficientes para mantener la participación activa de los países en las organizaciones en las cuales ingresaron. Si esos

elementos permiten hacer suposiciones racionales acerca de la participación continua en los organismos creados, la tercera componente del análisis estratégico lleva a contemplar la estimación del costo de la salida.

3. El costo de salir del grupo

La última propuesta para explicar estratégicamente la resiliencia de la agenda integracionista en América Latina consiste en plantear que a pesar de las dificultades, de los roces y de los fracasos de los acuerdos, los costos que representan la salida para un líder o un país son demasiado elevados para que dicha opción sea concretada con frecuencia. Se puede plantear que los potenciales costos de la salida de una organización son de tres tipos: la renuncia a los beneficios de los acuerdos vigentes como el crecimiento del comercio, la renuncia a beneficios que los demás socios seguirán acumulando y finalmente los costos simbólicos relacionados con la salida del grupo.

En la medida en que los líderes tienden a buscar una integración de bajos costos en periodos complejos, y en la medida en que ésta les da beneficios, el funcionamiento de una organización debe ser muy negativo para que la salida sea considerada como una opción racional. La experiencia histórica en la región sugiere que los líderes latinoamericanos percibieron las alzas del comercio y los beneficios de la estabilidad política para seguir dentro de las organizaciones aun cuando las mismas podían causarles muchas frustraciones. A modo de ejemplo, se puede citar el caso de los cuatro miembros fundadores del Mercosur. Uruguay amenazó de su retirada en protesta contra los bloqueos de rutas por el conflicto de las papeleras que llegó al Tribunal de La Haya, Paraguay amenazó de su retirada tras la destitución del ex presidente Fernando Lugo y Brasil y Argentina se han enfrentado en varias ocasiones por el no cumplimiento de los compromisos a favor de la unión aduanera y del libre comercio. A pesar de todo, ningún país ha salido del grupo. Del lado del Pacífico, las reacciones a la crisis dentro de la Comunidad Andina de Naciones por la salida de Venezuela no llevó a la muerte de la organización sino a la creación de un nuevo organismo paralelo: el Arco del Pacífico que luego se transformó en la Alianza del Pacífico. Al fin y al cabo, la existencia de los organismos de integración se acompaña de altos crecimientos del comercio intrarregionales. Cada líder sabe que salir de una

organización implica poner en riesgos los flujos comerciales existentes y sus beneficios futuros.

Una fuente de tensión permanente en los procesos de integración latinoamericanos se relaciona con la competencia constante entre los países miembros por las inversiones extranjeras, lo que Cason identifica como un freno a los procesos de “integración vulnerable” como es el Mercosur (Cason, 2011, p. 3). Ahora, esta doble dinámica de cooperación-competencia eleva los costos de la no participación. Aplicando el argumento de Gruber (2000), Shadlen cita como ejemplos el caso de Perú que se vio motivado a formar un tratado de libre comercio con Estados Unidos una vez que Colombia haya hecho lo mismo, o el caso de República Dominicana que hizo lo mismo una vez que el resto de los países caribeños hayan alcanzado un acuerdo con el país del Norte (Shadlen, 2008, pp. 12-13). En la misma lógica, Guzman plantea que existen incentivos para que los “países menos desarrollados” firmen acuerdos comerciales bilaterales aunque los perjudiquen. Según el autor, la competencia entre dichos países por la atracción de inversiones desde los países más desarrollados hace que tienen intereses grupales e individuales que son contradictorios. A pesar de que les convendría formar grupos para tener un mayor poder de negociación para alcanzar intereses compartidos, pueden privilegiar la firma de acuerdos bilaterales que les obligan a otorgar mayores beneficios comparativos (Guzman, 1997, pp. 669-670) en una lógica clásica del dilema del prisionero. Otro argumento a favor de la resiliencia en la participación a pesar de los pocos o nulos beneficios que otorga a corto plazo viene de la lógica de iteración inherente al dilema del prisionero (Axelrod, 1986) o de la creencia de estar en un escenario de “interacción indefinida” (Milner, 1992, p. 470). Sólo por motivos estrictamente geográficos, se puede plantear que los países latinoamericanos – por lo menos a escala subregional – siempre estarán condenados a un cierto nivel de cooperación y de interdependencia en materia de seguridad y/o de desarrollo socioeconómico. De ahí la importancia del cálculo racional de la salida y de los roces eventuales que podrían afectar futuras necesidades de cooperación.

Al fin y al cabo, la combinación de ambas dinámicas, la cooperación a pesar de la competencia, tiende a provocar una multiplicación de acuerdos de distintos tipos – bilaterales o multilaterales – porque nadie quiere quedar fuera de las organizaciones de integración. Ese carácter estratégico que invita a asociarse a un acuerdo aunque no otorgue

beneficios particulares pero por el simple hecho que los países de la región lo hacen también hace eco a la idea que recuerda Van Klaveren según la cual la historia de rivalidades dentro de la región latinoamericana ha dado lugar a “los análisis tradicionales de equilibrio de poder” y también a la “maximiza[ci]ón de los] objetivos de política exterior, previniendo amenazas de anexión en el pasado y proveyendo fuentes de ayuda, beneficios comerciales y también apoyos políticos en el presente” (Van Klaveren, n.d.).

Además de los costos materiales y de los costos estimados en términos de equilibrio de poder, se puede plantear que los líderes latinoamericanos mantienen la participación de sus Estados en los organismos de integración para evitar un tercer tipo de costos: los costos simbólicos y políticos de la salida del grupo. Como lo plantean Rivarola y Briceño-Ruiz (2013) y también Rivera (2014), el tema de la identidad cultural latinoamericana compartida ha sido un motor de la resiliencia de la agenda integracionista en la región. Por lo mismo, optar por la salida de un organismo regional no solamente puede ser considerado como oportunista en términos materiales, también puede generar roces por ser visto como un rechazo de la comunidad. Oyarzun (2013) demuestra que la decisión de las autoridades chilenas de enfocar la política exterior del país en el desarrollo de relaciones comerciales con socios extrarregionales – descuidando los asuntos políticos regionales - ha causado significativos costos políticos y diplomáticos para Chile (Oyarzún, 2013). Lo cual permite plantear que una desvinculación mayor con la región hubiese podido causar costos solo mayores.

Entonces, se puede decir que la ausencia tiene sus costos, por más difíciles que sean de cuantificar. Pero se sugiere que la mera presencia en la mesa de discusión es suficientemente considerable para motivar la participación en organizaciones. Permite tanto lo que Whitehead y Barahona llaman la “oportunidad social y mediática” de encontrarse en la foto del grupo (Whitehead & Barahona de Brito, 2005, p. 16), como lo que Ibarra-Yuñez llama la estrategia de economía política de “hacerse ver”⁷ en una dinámica de negociación multilateral (Ibarra-Yuñez, 2003, p. 568).

Por otro lado, salir de un grupo que está formado principalmente por rasgos culturales e identarios, o un “espíritu de fraternidad” (Dabène, 2009, p. 203), tiene sus

⁷ “being noticed” en el texto original.

costos. Además de asumir los costos que acompañan la ausencia o no participación, la salida puede provocar mayores daños. Y es posible plantear que en el caso de los procesos de integración latinoamericanos, la cuestión identitaria y los costos simbólicos son particularmente importantes. En el caso de las iniciativas de integración en la región, la debilidad de las instituciones inhabilita el argumento neoliberal clásico según el cual las “[i]nstituciones pueden jugar un papel al paliar dos aspectos importantes de la defección – el cumplimiento y la aplicación” (Sterling-Folker, 2013, p. 123). Por lo tanto, se puede deducir que si las instituciones multilaterales tienen pocas capacidades de contener la salida de miembros insatisfechos, son otros cálculos que convencen a los líderes de no salir de las organizaciones a las cuales sus Estados pertenecen.

Conclusiones

La resiliencia de los procesos de integración en América Latina es llamativa. El presente artículo ha propuesto una lectura estratégica para explicar por qué razones suelen persistir en el tiempo a pesar de sus resultados a veces limitados, de las insatisfacciones que provocan y de las crisis que suelen caracterizarlos. Se puede resumir el principal argumento planteado de la siguiente manera: las motivaciones de los líderes para ingresar, participar y mantenerse dentro de las organizaciones y tratados formados son frecuentemente invisibles. Se relacionan a consideraciones estratégicas y a cálculos costos-beneficios que tienen que ver con el bajo costo del ingreso a una organización, los beneficios a veces limitados de la participación y que se pierden de vista con el tiempo y finalmente la evaluación de altos costos asociados a una potencial salida o exclusión. Es decir, las tres “etapas” relacionadas a los procesos de integración y que explican su resiliencia son acompañadas de una serie de consideraciones estratégicas cuyos factores no son necesariamente materiales ni empíricamente demostrables.

De esa manera, el artículo presentó una explicación distinta al fenómeno de la resiliencia de las iniciativas de integración en la región a pesar de sus resultados limitados y sus crisis constantes. Abordando cada etapa desde una perspectiva de cálculos costos-beneficios, se concluye que en el caso latinoamericano, tradicionalmente, el ingreso a un

organismo ha generado costos muy bajos, la participación trajo beneficios y la perspectiva de la salida se acompaña de una evaluación de costos muy altos. ¿Cuál es el resultado práctico y concreto de dicha dinámica? La multiplicación de iniciativas de integración, la atracción que generan y que causa regularmente un aumento del número de participantes, la debilidad de sus instituciones pero su supervivencia en el tiempo a pesar de sus frecuentes estancamientos. Los partidarios de la integración regional podrán ver en ese análisis varios signos positivos. Son pocos los incentivos que tienen los líderes para no integrarse o para salir de las organizaciones. Sin embargo, los críticos de los procesos de integración también verán en el mismo análisis razones para fundamentar su escepticismo. Las motivaciones para profundizar los tratados y consolidar los organismos existentes son más bien limitados y al final, varios procesos de integración tienen resultados tan limitados y poco consolidados que para varios, no son más que actos de cooperación.

Referencias bibliográficas

- Altmann Borbón, J. (2011). Multilateralismo en América Latina: el papel del ALBA. In J. Altmann Borbón, T. Beirute Brealey, & F. Rojas Aravena, *América Latina y el Caribe: ¿Integrados o Marginados?* (pp. 207–224). Buenos Aires: Teseo, CAF, Flacso.
- Axelrod, R. (1986). *La evolución de la cooperación*. Madrid: Alianza Editorial.
- Álvarez, M. (n.d.). *Los 20 años del Mercosur: una integración a dos velocidades* (No. 108) (p. 57). Santiago: CEPAL - Serie Comercio internacional.
- Cason, J. W. (2011). *The Political Economy of Integration*. New York: Routledge.
- Dabène, O. (2009). *The Politics of Regional Integration in Latin America* (Palgrave Macmillan.). New York: Palgrave Macmillan.
- Drezner, D. W. (2009). The Power and Peril of International Regime Complexity. *Perspectives on Politics*, 7(1), 65–70.
- Feinberg, R. E. (2006). Presidential mandates and ministerial institutions. *The Review of International Organizations*, (1), 69–94.
- Fournier, D. (1999). The Alfonsín Administration and the Promotion of Democratic Values in the Southern Cone and the Andes. *Journal of Latin American Studies*, 31, 39–74.

- González González, G., Schiavon, J. A., Crow, D., & Maldonado, G. (2011). *Las Américas y el Mundo 2010-2011* (p. 143). México D.F.
- Grugel, J., & Hout, W. (1998). Regions, Regionalism and the South. In J. Grugel & W. Hout, *Regionalism across the North/South Divide* (pp. 3–13). Londres: Routledge.
- Guzman, A. T. (1997). Why LDCs Sign Treaties That Hurt Them: . *Virginia Journal of International Law*, 38(639), 639–688.
- Hachette, D. (2005). *El regionalismo latinoamericano o aventuras integracionistas continentales* (No. Documento de Trabajo 293) (p. 60). Santiago: Pontífica Universidad de Chile.
- Hasenclever, A., Mayer, P., & Rittberger, V. (2000). Integrating Theories of International Regimes. *Review of International Studies*, 26(1), 3–33.
- Ibarra-Yunez, A. (2003). Spaghetti regionalism or strategic foreign trade. *Journal of Development Economics*, (72), 567–584.
- Lagos, M., & Zovatto, D. (2007). Mitos y realidades de la integración latinoamericana. *Foreign Affairs en Español*, 7(4), 11–20.
- Laursen, F. (2012). Comparative Regional Integration and the EU Model. In J. Roy, *The State of the Union(s)* (pp. 161–175). Miami: Miami-Florida European Union Center of Excellence.
- Legler, T. (2011). Demise of the Inter-American Democracy Promotion Regime? In G. Mace, A. F. Cooper, & T. M. Shaw, *Inter-American Cooperation at a Crossroads* (pp. 111–130). New York: Palgrave Macmillan.
- Mace, G., & Loiseau, H. (2005). Cooperative Hegemony and Summitry in the Americas. *Latin American Politics and Society*, 47(4), 107–134.
- Mace, G., & Thérien, J.-P. (2011). Conclusion. In G. Mace, A. F. Cooper, & T. M. Shaw, *Inter-American Cooperation at a Crossroads* (pp. 261–274). New York: Palgrave Macmillan.
- Mace, G., Cooper, A. F., & Shaw, T. M. (2011). *Inter-American Cooperation at a Crossroads*. (G. Mace, A. F. Cooper, & T. M. Shaw). New York: Palgrave Macmillan.
- Malamud, A. (2004). Regional integration in Latin America. *Sociologia Problemas E Práticas, Janeiro*(44), 135–154.
- Malamud, A. (2012). Sovereignty is Back, Integration Out. In J. Roy, *The State of the Union(s)* (pp. 177–190). Miami: Miami-Florida European Union Center of Excellence.

- Milner, H. (1992). International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses. *World Politics*, 44(3), 466–496.
- Moravcsik, A. (1999). *The Choice for Europe*. Londres: UCL Press.
- Oyarzún, L. (2013). When Trade Policy is Not Enough. *Journal of Iberian and Latin American Research*, 19(2), 268–285.
- Riggirozzi, P., & Tussie, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. New York.
- Rivarola Puntigliano, A., & Briceño-Ruiz, J. (2013). *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean*. (J. Briceño-Ruiz & A. Rivarola Puntigliano). New York: Palgrave Macmillan.
- Rivera, S. (2014). *Latin American Unification*. Jefferson: McFarland and Company.
- Salazar-Xirinachs, J. M. (2002). Proliferation of sub-Regional Trade Agreements in the Americas
- Schelhase, M. (2011). The Successes, Failures, and Future of Mercosur. In G. Mace, A. F. Cooper, & T. M. Shaw, *Inter-American Cooperation at a Crossroads* (pp. 171–186). New York: Palgrave Macmillan.
- Serbin, A. (2012). Déficit democrático y participación ciudadana en el marco del regionalismo post-liberal. In *Anuario de integración 9* (pp. 73–127). Buenos Aires.
- Shadlen, K. (2008). Globalisation, Power and Integration. *Journal of Development Studies*, 44(1), 1–20.
- Sterling-Folker, J. (2013). Neoliberalism. In T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith, *International Relations Theories* (pp. 114–131). Oxford: Oxford University Press.
- Valenzuela, A. (1997). Paraguay: The Coup that Didn't Happen. *Journal of Democracy*, 8(1), 43–55.
- Van Klaveren, A. (n.d.). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. *Estudios Internacionales*, 25(98), 169–216.
- Whitehead, L., & Barahona de Brito, A. (2005). Las cumbres mundiales y sus versiones latinoamericanas. *América Latina Hoy*, (40), 15–27.

Anexo I: Los acuerdos de cooperación/integración económica según los países latinoamericanos y caribeños

Países	Tratados multilater.	Uniones aduaneras	Tratados de libre comercio	Acuerdos marco	Acuerdos parciales prefer.	Acuerdos de asociación económica	Total	Acuerdos involucrando solamente otros países latinoamericanos
Ant. y Barb.	1	1	0	0	2	1	5	5
Argentina	1	1	4	1	8	0	15	15
Bahamas	0	1	0	0	0	1	2	2
Barbados	1	1	2	0	2	1	7	7
Belice	1	1	1	0	3	1	7	7
Bolivia	1	1	2	0	1	0	5	5
Brasil	1	1	4	1	8	0	15	15
Chile	1	0	16	0	5	2	24	11
Colombia	1	1	7	0	6	0	15	11
Costa Rica	1	1	11	0	2	0	15	12
Dominica	1	1	0	0	2	1	5	5
Ecuador	1	1	0	0	5	0	7	7
El Salvador	1	1	8	0	1	0	11	11
Granada	1	1	0	0	2	1	5	5
Guatemala	1	1	8	0	3	0	13	12
Guyana	1	1	2	0	4	1	9	9
Haití	1	1	0	0	0	1	3	3
Honduras	1	1	8	0	1	0	11	11
Jamaica	1	1	1	0	2	1	6	6
México	1	0	11	1	6	0	19	14
Nicaragua	1	1	6	0	2	0	10	9
Panamá	1	0	8	0	3	0	12	8
Paraguay	1	1	4	1	5	0	12	12
Perú	1	1	14	0	0	0	16	7
Rep. Dom.	1	0	3	0	1	1	6	6
St.Kitts and	1	1	0	0	2	1	5	5

Nevis								
St.Lucia	1	1	0	0	2	1	5	5
St. Vincent and Grenadines	1	1	0	0	2	1	5	5
Suriname	1	1	1	0	2	1	6	6
Trinidad and Tobago	1	1	2	0	3	1	8	8
Uruguay	1	1	5	1	6	0	14	14
Venezuela	1	1	1	0	11	0	14	14
PROMEDIO	1	1	4	0	3	0	10	9

*Elaboración propia a partir de los datos del SICE: <http://www.sice.oas.org/>