

Nota de la Fundación Carolina

Febrero 2019

La Fundación Carolina —entidad titular de los derechos de propiedad de las obras— ha considerado de interés poner a disposición de la sociedad, vía online, todos los títulos de la colección con el sello siglo XXI, editados y publicados por la institución entre los años 2005 y 2011. De este modo los libros pasan a ser de acceso abierto bajo una licencia Creative Commons:



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)



CONSEJO EDITORIAL

Presidente:
Jesús Sebastián

Vocales:
Inés Alberdi, Julio Carabaña, Marta de la Cuesta,
Manuel Iglesia-Caruncho, Tomás Mallo, Mercedes Molina,
Eulalia Pérez Sedeño

Secretario:
Alfonso Gamó

LAS PARADOJAS DE LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

JOSETTE ALTMANN Y FRANCISCO ROJAS ARAVENA (eds.)

CLÓVIS BRIGAGÃO	ARTURO O'CONNELL
DIEGO CARDONA	DORIS OSTERLOF
JOAQUÍN COSTANZO	FEDERICO POLI
FERNANDA FERNÁNDEZ	OSVALDO ROSALES
EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE	LORENZA SEBESTA
SHIGERU KOCHI	ANDRÉS SERBIN
MURIELLE LESALES	IGNACIO SOLETO
JOSÉ LUIS MACHINEA	RAMÓN TORRENT
LUIS MAIRA	DIANA TUSSIE
MARTA MAURÁS	FRANCISCO VALDÉS
FERNANDO NARANJO	CRISTINA ZURBRIGGEN



España
México
Argentina

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

Primera edición, enero de 2008

© FUNDACIÓN CAROLINA
Guzmán el Bueno, 133. Edificio Britannia
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es

En coedición con

SIGLO XXI DE ESPAÑA EDITORES, S. A.
Menéndez Pidal, 3 bis. 28036 Madrid
www.sigloxxieditores.com

© De los autores

Diseño de la cubierta: Pedro Arjona

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España
Printed and made in Spain

ISBN: 978-84-323-1316-5

Depósito legal: M. 1.519-2008

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.
Parque Industrial «Las Monjas»
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

ÍNDICE

PRESENTACIÓN, <i>José Luis Machinea, Francisco Rojas Aravena e Ignacio Soletto</i>	IX
INTRODUCCIÓN. AMÉRICA LATINA: DILEMAS DE LA INTEGRACIÓN, <i>Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena</i>	XIII

PRIMERA PARTE

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE LAS POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

1. POLÍTICA EXTERIOR E INTEGRACIÓN. OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS, <i>Fernando Naranjo</i>	3
2. ESPACIOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, <i>Doris Osterlof</i>	23
3. INTEGRACIÓN REGIONAL: PROPUESTAS DE RENOVACIÓN, <i>Oswaldo Rosales</i>	33
4. AMÉRICA LATINA, ENTRE EL MODELO EUROPEO Y LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO: ¿QUÉ CLASE DE INTEGRACIÓN QUEREMOS?, <i>Diego Cardona</i>	67

5. INNOVACIÓN, INSERCIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO. ELEMENTOS PARA UNA AGENDA DE INTEGRACIÓN REGIONAL, *Cristina Zurbriggen*. 91

SEGUNDA PARTE

NUEVOS ESPACIOS Y ACTORES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

6. NUEVOS ESCENARIOS Y NUEVOS TEMAS DE LA INTEGRACIÓN, *Eduardo Frei Ruiz-Tagle*..... 113
7. LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES Y LAS PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN, *Luis Maira*..... 123
8. EL PAPEL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y CONCERTACIÓN DE ACTORES EXTERNOS —LA UNIÓN EUROPEA, ESTADOS UNIDOS Y ASIA— Y ACTORES INTERNOS —PARLAMENTOS, SOCIEDAD CIVIL Y GRUPOS EMPRESARIALES—, *Ramón Torrent*..... 145
9. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN: ACTORES INTERNOS Y EXTERNOS, *Lorenza Sebesta* 175
10. INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN INTERREGIONAL: EL CASO DE LAS RELACIONES AMÉRICA LATINA-ASIA PACÍFICO, *Shigeru Kochi*..... 191
11. LA COOPERACIÓN AL SERVICIO DE LA INTEGRACIÓN: LA ASOCIACIÓN DE ESTADOS DEL CARIBE (AEC), *Murielle Lesales*..... 211
12. EL GRAN AUSENTE: CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN REGIONAL, *Andrés Serbin* 223

TERCERA PARTE

**ESCENARIOS PARA LA CONCERTACIÓN
EN AMÉRICA LATINA**

13. MULTILATERALISMO E INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena* 237
14. ¿RÉQUIEM O UN NUEVO SENDERO PARA LA INTEGRACIÓN?, *Diana Tussie*..... 273
15. EL ROL DE BRASIL EN LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA, *Clóvis Brigagão y Fernanda Fernández*.... 299
16. UNA “NUEVA” CONCERTACIÓN REGIONAL PARA UNA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN INCLUSIVA: EL PLAN DE ACCIÓN REGIONAL ELAC 2007, *Marta Maurás*..... 309

**ACTORES, PROCESOS Y ESCENARIOS. CUATRO
MIRADAS Y COMENTARIOS SOBRE LOS DEBATES
Y TRABAJOS PRESENTADOS**

17. ELEMENTOS PARA UN DEBATE ACERCA DE LOS ESCENARIOS Y LOS NUEVOS TEMAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL, *Arturo O’Connell*..... 321
18. COMPLEJIDAD DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN LATINOAMÉRICA, *Federico Poli* 327
19. PANORAMA GENERAL Y DIAGNÓSTICO DEL MULTILATERALISMO EN AMÉRICA LATINA, *Francisco Valdés*..... 335

ÍNDICE

20. UNA MIRADA DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN A PARTIR DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, <i>Joaquín Constanzo</i>	339
ANEXO: AMÉRICA LATINA: ALGUNOS INDICADORES ECONÓMICOS, SOCIALES Y POLÍTICOS.....	343
RELACIÓN DE AUTORES.....	363

PRESENTACIÓN

Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe propiciaron un análisis, un debate y una reflexión para conocer mejor la situación por la que atraviesa, en la actualidad, la integración regional. Diversas iniciativas que se han impulsado y desarrollado en los últimos años no han logrado consolidarse más allá del discurso y las buenas intenciones de servir de cauce regional para el conjunto latinoamericano. Uno de los debates presentes es el referido a si las propuestas deben ser únicas para todos los países, o, si por el contrario, debería reconocerse que existen varias Américas Latinas cada vez más separadas.

Los resultados electorales del año 2006 modificaron el mapa político de la región, abriendo opciones a nuevos actores políticos, a nuevos esquemas, a nuevas ideas y a nuevos procesos de integración. Ello induce a pensar que América Latina se encuentra cada vez más fraccionada, y sin un norte claro en temas de integración y concertación política.

Existe la necesidad de una mayor y mejor complementariedad entre las distintas agendas y acciones de la integración, a pesar de lo complejo que ello pueda resultar, si se consideran los diferentes niveles subregionales, regionales, hemisféricos y globales de los procesos de integración. De ahí la importancia de favorecer la coordinación para evitar que cada uno de los procesos sea visto desde una perspectiva sectorial, sin ningún tipo de vínculo con el resto, lo que en definitiva estaría reafirmando no sólo la fragmentación, sino las reducidas capacidades de concertación entre los países de la región.

El hecho de que cada uno de estos procesos tuviera una repercusión en los más diversos actores y generara una diversidad de escenarios para la integración, condujo a proponer una gama de temas que examinan desde las políticas exteriores, y su impacto en los procesos de integración, la forma más idónea de consolidar los

arreglos subregionales y el estudio de su tendencia a la fragmentación. Asimismo, se analizaron algunas de las nuevas estrategias como opciones válidas que abren oportunidades a espacios renovados para la integración, y la posibilidad de que nuevas temáticas en los procesos puedan impulsar visiones y proyectos de complementación.

De igual forma, se realizó un esfuerzo por identificar el rol de los actores externos en los procesos de integración latinoamericanos y caribeños, al igual que el papel que juegan los gobiernos, los parlamentos, las organizaciones políticas, las ONG, y la sociedad civil en los procesos de integración regional. Como fruto de este análisis, surgió la necesidad de repensar el papel del Estado, del mercado y el de otros actores sociales involucrados en los distintos escenarios de la integración regional lo cual permitiría resolver tensiones existentes entre lo local, lo nacional, lo regional y lo global.

Los planteamientos expuestos a través de los capítulos y los comentarios recogidos en este libro permitirán pensar en posibles vínculos entre los procesos de integración y las políticas públicas, con el fin de posibilitar la búsqueda de nuevas variables y nuevas propuestas ante las situaciones de pobreza e inequidad que prevalecen en América Latina y el Caribe.

Es importante rescatar la idea de que la integración es un fenómeno político, económico y cultural, por lo que, en consecuencia, estamos obligados a conocer y comprender de manera integral aquellos lazos que nos unen como región, profundizando en la identidad y en la historia común. En definitiva, todo lo expuesto por los autores son aspectos teóricos, prácticos, y de contexto que servirán como puntos de referencia para reflexionar sobre los posibles y necesarios cambios de las culturas políticas existentes.

Es necesario redefinir y rehacer espacios de diálogo y concertación en aspectos de vital importancia para los procesos de integración tales como: encontrar denominadores comunes, afinidades, convergencias, concordancias, uniones y coordinaciones; fijar objetivos políticos, económicos, sociales y culturales compatibles entre sí; superar las asimetrías existentes a lo interno y entre los países latinoamericanos y caribeños; y, finalmente, poder establecer ciertos consensos para actuar con una sola voz, como una sola región.

Cuando el mundo se está agrupando en regiones, sería un error renunciar a la integración en América Latina y el Caribe. Se hace necesario, entonces, tomar como referencia lecciones exitosas, que han venido a mostrar la utilidad de algunos procedimientos y actuaciones que pueden ser tenidos en cuenta en los distintos procesos de integración. Así, fruto de estas buenas prácticas, podemos identificar la necesidad de un consenso básico de las fuerzas políticas de cada país, con lo que se plantea la necesidad de establecer acuerdos, pactos, y/o contratos sociales nacionales; la oportunidad de establecer una agenda gradual con objetivos a largo plazo; la importancia de un liderazgo activo frente a posiciones hegemónicas y por último, de la misma manera que es necesario combinar democracia, desarrollo y participación ciudadana para avanzar en cohesión social en los distintos países de la región, es imprescindible la participación de los ciudadanos para articular y vertebrar los procesos de integración regional.

Todo ello ha llevado a la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), y a la Fundación Carolina a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), con la colaboración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a trabajar sobre la integración regional. *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe* es una importante contribución al debate en la materia. Aporta diversas visiones y conocimientos sobre la integración latinoamericana y caribeña que sin duda contribuirán a avanzar en esta dirección.

JOSÉ LUIS MACHINEA, SECRETARIO EJECUTIVO DE CEPAL
FRANCISCO ROJAS ARAVENA, SECRETARIO GENERAL DE FLACSO
IGNACIO SOLETO MARTÍN, DIRECTOR DEL CEALCI

INTRODUCCIÓN. AMÉRICA LATINA: DILEMAS DE LA INTEGRACIÓN

JOSETTE ALTMANN Y FRANCISCO ROJAS ARAVENA

La integración latinoamericana es una paradoja en sí misma. Puede verse de manera positiva si su aproximación es económica, mas no si se analiza política o socialmente. Pese a que América Latina ha tenido un crecimiento económico en torno al 5% anual en los últimos cuatro años, éste no ha ido a la par del desarrollo social tan anhelado por sus pueblos.

Ya sea que se mire como proceso o como condición, en definitiva, la característica que aparece en las distintas modalidades de integración es su multidimensionalidad —no obedece sólo a determinaciones económicas—, se nutre tanto en aspectos políticos, económicos, sociales o de cooperación. Esto presupone la existencia de todo un andamiaje institucional que pueda abarcar distintas esferas, además de estructuras políticas intermedias entre los Estados y las organizaciones internacionales supeditadas al régimen de supranacionalidad, que, en definitiva, no son sólidos en la región.

En la actualidad, los distintos bloques regionales y subregionales contienen las especificidades de cada región, cuyos elementos de cohesión para la integración varían ampliamente en sus contenidos desde lo político a lo comercial, hasta aquellos cuya base es una comunidad étnico-cultural común. Todo ello induce a afirmar que no se puede asumir la existencia de un modelo único en la integración de América Latina.

El debate sobre la unidad latinoamericana es antiguo. Surge en el momento mismo de la independencia de los Estados de la región. Desde allí se han sucedido una serie de esfuerzos con una amplia proyección hemisférica, y otros con un mayor énfasis subregional. Las ideas de la integración han estado presentes en los más diversos

modelos políticos y de desarrollo. En décadas recientes —en los años setenta— se comenzó a discutir sobre la doctrina de la integración regional, de qué manera y cómo interactuaba la integración económica con la política, y si alguna de ellas precedía a la otra. Aún ahora, cuando la integración hacia dentro de la década de los sesenta ha sido redefinida por CEPAL como una integración abierta que busca alianzas y vínculos inteligentes con el resto del mundo, el pensamiento económico se sigue centrando en la dicotomía Estado *versus* mercado. El pensamiento político sigue teniendo como eje la discusión entre Estado y actores no estatales y, entre los precursores de ambas teorías, se sigue discutiendo cuál debe ser el enfoque —económico o político— que debe tener primacía en los procesos de integración, más que analizarlo con el prisma de la economía política.

Estas discusiones se han orientado a determinar cuáles son aquellos actores que deberían promover la integración; ya sea los Estados a través de los gobiernos; o los distintos grupos de interés; o la sociedad civil y algunas representaciones de ONG; o las empresas transnacionales; o cuál debe ser el rol y el peso de las distintas instancias supranacionales. El debate sigue una línea más excluyente, al no tomar en cuenta la necesaria dialéctica entre todos los grupos, lo que permitirá realizar el objetivo mismo de la integración, resumido como un proceso que va más allá del Estado-nación, creando una nueva institucionalidad y nuevos mecanismos de inserción nacional/regional en la globalización; articulando un proceso de soberanía agregada más allá de los Estados parte.

Dentro del contexto de la globalización, la integración, como instrumento del desarrollo, no puede ser estática. Requiere ser dinámica para lograr constituirse en un instrumento útil a todos los Estados que la conforman y así avanzar hacia la creación de espacios comunitarios. La falta de voluntad política de los gobiernos para otorgarle autoridad supranacional a los acuerdos y a las instituciones de la integración hace que las estructuras nacionales sigan teniendo plena primacía y se sigan sobreponiendo a los sistemas de integración; lo que causa un mayor debilitamiento a la institucionalidad misma de los procesos y su capacidad de incidencia.

Desde la creación de los primeros esquemas de integración latinoamericanos han pasado al menos seis décadas. Durante este pe-

río se han desarrollado cambios importantes, en especial en los últimos veinte años, que abarcan desde la globalización, el fin de la Guerra Fría, hasta un nuevo esquema de relaciones entre los EE UU y el resto del mundo post-Septiembre 11. Estos cambios han variado tanto al escenario mundial como el de la región. Sin embargo, no es sino hasta los últimos quince años que, en América Latina y el Caribe, los procesos de integración han tenido que enfrentarse a agendas bastante exigentes en los niveles bilaterales, subregionales, hemisféricos y multilaterales, en un contexto de gran incertidumbre. En él se han ido acumulando una gran cantidad de compromisos políticos, económicos, sociales, culturales y militares, en una densa madeja de relaciones al interior de cada comunidad, así como entre esta y otras comunidades. Por lo tanto, los compromisos se expresan en la región inmediata como con los extracomunitarios. Cada uno de estos compromisos, acuerdos y decisiones establecen los marcos y derroteros por los cuales transitarán los más diversos actores impulsando los modelos de desarrollo nacionales, regionales y globales.

Como entidad de derecho público, la integración está formada por un conjunto de instituciones que abarcan diversas esferas. Sin embargo, parecieran pesar más las instituciones de carácter económico-comerciales. Estas han llevado a los distintos bloques regionales como MERCOSUR, CAN, SICA y CARICOM, a una dinámica de inclusión de nuevos andamios institucionales y a la incorporación de nuevos socios comerciales. Este último elemento ha contribuido a generar una heterogeneidad institucional en los procesos de integración que les impide avanzar en compromisos y agendas específicas, y convierte en condición indispensable la necesidad de dotar de cierta coherencia institucional a los procesos, tanto en el sentido de homogenizar la participación de los Estados, como la de establecer las debidas relaciones entre sus diversos órganos.

Asimismo, las distintas aproximaciones sobre las formas en cómo la región debe integrarse al mundo se entrecruzan con diferentes visiones y opciones político-ideológicas, que van desde lo político a lo económico y lo social, lo que se convierte en uno de los principales problemas que debe enfrentar la integración latinoamericana.

Una constante de los procesos de integración ha sido la manera en que se elude su carácter propiamente político, su sentido estratégico, enmarcándola dentro de «lo económico» y «lo técnico». Esto ha llevado al señalamiento de que se trata de un fenómeno de carácter económico, al que se le añade un breve componente social que, en gran medida, queda reducido al papel de la cooperación externa.

La propuesta del nuevo regionalismo, como forma de integración vigente en los países latinoamericanos desde los años noventa, ha contribuido a establecer una especie de interdependencia impulsada, básicamente, por las señales del mercado resultante de la liberalización comercial generalizada en los países de la región, acompañada de acuerdos de carácter preferencial. Un balance de los últimos quince años de este modelo de integración señala que América Latina logró intercambios regionales relativamente bajos entre 2000 y 2004, del 16% y el 20% del comercio total de la región¹.

Esta forma de asociación responde no sólo a la estructura de las economías regionales, también manifiesta las carencias de este modelo de integración como son la persistencia de barreras no arancelarias; la ausencia de instituciones comunitarias; la debilidad de los mecanismos de solución de diferencias, con la consiguiente inseguridad jurídica; normativas que no se incorporan o no se aplican a las legislaciones nacionales; la falta de coordinación macroeconómica y de armonizar políticas sectoriales; y finalmente, la ausencia de mecanismos que corrijan las asimetrías regionales².

En la actualidad, existe una débil proyección política-estratégica que tiende a fragmentar a la región, y conduce a que los programas políticos y económicos implementados diferencien aun más a los distintos países latinoamericanos. La falta de coordinación y concertación política-estratégica dificulta muchas veces mirar las potencialidades de la región para conseguir un mayor peso en el sistema internacional.

¹ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Tendencias 2005*, Santiago, 2005, pp. 93-99.

² *Ibid.*

La vulnerabilidad de los esquemas puede explicarse, además, a través de otros escenarios como: por un lado, no se cuentan con mecanismos capaces de impedir comportamientos procíclicos en los flujos comerciales que dañan a los socios regionales y agravan las asimetrías y las desigualdades en la distribución de los costos y beneficios, lo que termina por restarle apoyo social a los procesos³. Por otro lado, los niveles de incertidumbre que han acompañado los últimos años a los procesos bilaterales, subregionales, hemisféricos y multilaterales en la agenda de integración regional, han acumulado compromisos extracomunitarios y se observan tendencias centrífugas en contra de la atención que requieren las carencias internas de cada grupo.

Aunado a esto, la firma de tratados de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos ha venido a plantear riesgos y desafíos no sólo para el desarrollo socioeconómico de la región, sino que también tensa las relaciones entre los países que lo avalan y los que no, debilitando aún más el futuro de la integración latinoamericana.

La actual coyuntura por la que atraviesan los procesos de integración latinoamericana, hace pensar en una región fragmentada en varias Américas Latinas. Es casi imposible mirar a la región como «un todo», teniendo que matizar bastante entre los diferentes países, ya que las circunstancias que pueden actuar como incentivos en áreas como inversión, atracción de capitales, modelos de desarrollo e inserción global para algunos países, pueden ser desincentivadoras en otros⁴.

Algunas cifras preliminares para el año 2006 muestran una mejoría en el crecimiento económico de la región del 5,3%; lo que significó que, por tercer año consecutivo se registró una tasa de crecimiento superior al 4%⁵. Por otro lado, la región mostró un desempeño favorable en comparación con lo ocurrido en años anteriores, pero inferior al de otras regiones en vías de desarrollo⁶.

³ *Ibid.*

⁴ Isabel Rubio, «Hay que dejar de mirar a América Latina como un conjunto», en www.americaeconomia.com, mayo 2007.

⁵ José Luis Machinea, «Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe-2006», *Cuadernos de Integración en América Latina*, Secretaría General-FLACSO, San José, enero 2007.

⁶ *Ibid.*

Cabe destacar que el desempeño promedio de la región oculta una gran heterogeneidad, tanto entre los países, como dentro de ellos. El peso de lo doméstico conduce a estructurar la integración regional, en gran medida, sobre la base de los intereses de cada Estado y que éstos, a su vez, conciben los organismos propios del proceso como totalmente subordinados a las fuentes de poder de las naciones que la integran. Más aun, la dinámica del proceso es determinada por las dinámicas de los poderes ejecutivos de cada país; de allí muchas veces parte su incapacidad de lograr ciertos avances; de toparse con limitaciones que frenan los procesos de integración, o en el peor de los casos, los terminan echando hacia atrás.

Las democracias latinoamericanas están erosionadas. Muchos de los gobiernos son débiles, tienen poca capacidad para concertar políticas básicas, en un contexto de sociedades polarizadas y con baja cohesión social, lo que termina por manifestarse en una inestabilidad político-institucional, que lleva a la ciudadanía a manifestarse cada vez más descontenta con los resultados de la democracia.

En esencia, hay más democracia, pero una parte cada vez mayor de la población cuestiona su capacidad de mejorar sus condiciones de vida. Años de rezago en derechos económicos, sociales y culturales de grandes mayorías latinoamericanas generan un creciente descontento con la clase política e incluso con el sistema democrático, lo que a su vez explica el surgimiento de una serie de «nuevos» liderazgos y movimientos político-sociales y nacionalistas que han cambiado el mapa político de la región.

Estas muestras de insatisfacción con el estado de la democracia, a pesar de que son estas mismas personas las que la prefieren como sistema político, deja claro que una gran parte de este malestar está atribuido a la condición de la economía⁷. Las reformas económicas practicadas durante los años noventa no arrojaron los resultados previstos. Por un lado, no lograron producir ni la calidad ni el tipo de crecimiento deseado para la región latinoamericana y caribeña; y por el otro, la pobreza y la desigualdad siguen siendo el principal desafío que tienen los países de la región.

⁷ Rebeca Grynspan, «¿Sufre América Latina un trastorno bipolar?», en www.iadb.org.

La integración debe asumirse como un proyecto político-estratégico que pueda proyectar una presencia más sólida y competitiva de América Latina en el mundo. Ello se puede lograr a través del fortalecimiento del diálogo político, lo que permitirá fortalecer un modelo de desarrollo, integral y más equitativo, basado en algunos principios rectores como la solidaridad, la búsqueda de la equidad, la superación de asimetrías y el respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los pueblos⁸.

Se hace entonces necesario mirar la integración como un proceso integral, en el que la dimensión política sea un componente esencial de la misma. El problema radica en que esta premisa confronta el concepto tradicional de soberanía nacional con la esencia misma de la integración. Esta dinámica en no pocas veces ha servido de excusa a muchos gobiernos para frenar los avances de la integración regional, aduciendo que la construcción integracionista implica la «cesión de la soberanía» por parte de cada uno de los Estados miembros, lo que erróneamente implicaría pensar en temas legales —constitucionales—⁹. En la era de la globalización, no se ha desarrollado en América Latina y el Caribe un concepto moderno de soberanía, el cual valore la soberanía agregada; la cual se obtiene por medio de una integración vinculante, que incrementa las bases de poder del conjunto y permite mayores márgenes de autonomía en el sistema internacional.

A pesar de que en los últimos años se han desarrollado esfuerzos por lograr la participación de la sociedad civil en los procesos de la integración, estas iniciativas presentan una clara limitación y su impacto tiende a ser marginal. Hasta el momento todos los canales de participación de la sociedad civil son esporádicos, no están institucionalizados y dependen de la voluntad de los gobiernos de la región. Asimismo abren ventanas de oportunidades desiguales en términos de sectores y al interior de cada uno de ellos, de allí que se

⁸ II Cumbre de Presidentes Sudamericanos, Bolivia 8 y 9 de diciembre, 2006, en www.cumbrecochabamba.bo.

⁹ Rubén Zamora, «Siete propuestas tentativas para una integración centroamericana», en Foro del Centro Interamericano de Desarrollo Humano (CIDH), *La integración centroamericana: hacia una relación virtuosa entre cohesión social y desarrollo económico*, San José, Costa Rica, 9 y 10 de octubre de 2006.

siga señalando a la sociedad civil como la gran ausente de la integración¹⁰.

Es preciso establecer distintos niveles de participación y de competencias dentro de los procesos de integración. Rubén Zamora menciona tres de ellos¹¹:

Un primer nivel de competencia que se debería establecer es el referido al nivel comunitario, donde se asuman todas aquellas funciones propias de la integración, se fundamente en su propia legalidad (derecho comunitario), tenga jurisdicción sobre todo el territorio integrado, y ejecute sus funciones mediante el aparato institucional de la propia integración. Las uniones aduaneras vendrían a ser un claro ejemplo del primer nivel de asociación, al cual le pueden seguir otros hasta lograr la institucionalización de una comunidad de intereses que abarca todos los campos.

Un segundo nivel estaría definido por las decisiones tomadas por las autoridades de los Estados miembros de la integración en materias que atañen directamente al proceso integracionista; ya sea por los Presidentes o los Ministros de los Estados miembros, y donde las decisiones que se establezcan deben ser acatadas por todos los Estados miembros para formar parte de una agenda de acuerdos comunes sobre la clase y calidad de integración que se desea obtener regionalmente.

Un tercer nivel de decisiones se ubica dentro de la competencia de cada uno de los Estados, y tiene una relación indirecta con el proceso de integración; aquí se trata de la coordinación de las políticas nacionales en materias que competen directamente a cada gobierno estatal y que por sus implicaciones con el desarrollo de la integración, están sujetas a la coordinación entre los distintos gobiernos.

La relación entre estos niveles no es estática; todo lo contrario. Una visión de integración debería implicar que aquellas áreas que actualmente se encuentran en el tercer nivel tengan posibilidad de moverse al segundo o al primer nivel¹².

¹⁰ Diana Tussie y Mercedes Botto, «Las Cumbres de las Américas: una nueva plataforma para la sociedad civil», en *América Latina Hoy*, vol. 40, agosto 2005, Ediciones Universidad de Salamanca.

¹¹ Rubén Zamora, *op. cit.*

¹² *Ibid.*

No hay duda que en el mundo contemporáneo, el fenómeno de mayor trascendencia es la globalización, entendida ésta no en el sentido restrictivo del término acotado al incremento del comercio mundial, ni como un fenómeno meramente económico, sino como una recomposición de las sociedades, los intercambios que afectan a la equidad y la inclusión, el desarrollo y el bienestar; la estabilidad y la cooperación, y a las nuevas tecnologías y la información.

En el mundo globalizado, las relaciones internacionales se dirigen, entre otras cosas, a crear lazos de interdependencia cada vez mayores entre las naciones y facilitar dinámicas conducentes a una mayor complementación y asociación. Más las condiciones que llevan a América Latina a ser la región del mundo con una distribución del ingreso más regresiva, donde la existencia de importantes y profundas asimetrías sociales y económicas se convierten en un serio obstáculo para la integración, así como imposibilitan que, como región, se alcance una más favorable inserción en la globalización.

La pobreza y la desigualdad se convierten en uno de los mayores problemas y el gran reto que enfrenta actualmente la región. Aunque los niveles de pobreza y pobreza extrema han bajado entre 2002 y 2005 de un 44% hasta el 39,8% y del 19,4% al 15,4% de la población¹³; lo cierto es que las desigualdades siguen siendo el motivo básico de malestar, a pesar del relativamente buen crecimiento económico obtenido en el último quinquenio en América Latina. La falta de oportunidades y resultados generados por estas desigualdades inciden especialmente en mujeres, poblaciones rurales, minorías étnicas, jóvenes y otros colectivos que ven disminuida su capacidad de incorporarse al medio económico y político de cada nación¹⁴.

Diversos modelos de desarrollo reducen las oportunidades de construcción de una visión compartida de región. Actualmente existen tres visiones que promueven el debate permanente de si el desarrollo en América Latina debe basarse en un modelo endógeno, o en un modelo de apertura. Estas tres posiciones ligan al desa-

¹³ CEPAL, *Panorama social de América Latina y el Caribe-2006*, Santiago, Chile, 2006.

¹⁴ Rebeca Grynspan, *op. cit.*

rrollo con tres propuestas de modelos regionales, donde un primer modelo de desarrollo se enlaza con el desarrollo del mercado; un segundo modelo donde se busca un mayor equilibrio entre Estado y mercado, poniendo especial énfasis en la protección social, y, finalmente, un tercer modelo más centrado en el Estado y en la reafirmación de sus capacidades¹⁵.

Las asimetrías se tornan en un elemento dinamizador de las tendencias centrifugas que, en ciertas ocasiones y en nombre de algunos intereses nacionales de corto plazo, empujan a un doble juego en los procesos de negociación; por una parte se busca negociar como región, pero por otra se trata de negociar como país para obtener ventajas basadas precisamente en las asimetrías.

Todo ello termina por manifestarse en tres de las principales paradojas de la integración regional:

1. Hay más democracia, pero una parte cada vez mayor de los latinoamericanos cuestiona la capacidad de ésta para mejorar sus condiciones de vida.
2. Hay crecimiento, pero la pobreza aún se encuentra en niveles muy altos.
3. Aunque existe una fuerte retórica que evidencia voluntad política implícita para la integración, lo cierto es que cada vez más se tienden a fragmentar los procesos de integración¹⁶.

Las políticas públicas de las últimas dos décadas de democratización y desarrollo son bastante dispares en América Latina, lo que hace que los niveles de desigualdad, pobreza y desempleo sean muy elevados y exponen el perfil de una región frágil, agitada y fraccionada.

Se hace necesario concertar y coordinar agendas comunes; identificar complementariedades y posibles beneficios conjuntos que

¹⁵ Francisco Rojas Aravena, *La integración regional: un proyecto político estratégico*, III Informe del Secretario General de FLACSO, en prensa, 2007.

¹⁶ Francisco Rojas Aravena y Josette Altmann, «Multilateralismo e integración en América Latina y el Caribe», *Cuadernos de Integración en América Latina*, FLACSO, CEPAL, Fundación Carolina, San José, Costa Rica, 2007.

hagan la integración comercial y económica más factible; convenir en la necesidad de integrarse políticamente aceptando que ello exige un mayor compromiso de parte de los Estados, pues conlleva el reto de acciones supranacionales en ámbitos como justicia, desarrollo, políticas macroeconómicas, política exterior y de seguridad. Todo ello incidirá en una nueva perspectiva sobre la soberanía y las formas de inserción global.

Al mirar los procesos de integración, es indispensable analizar la forma cómo se perciben y se manifiestan los distintos intereses nacionales, se reconocen las experiencias pasadas y se evalúan otras experiencias y procesos fuera de la región. La agregación y la complementariedad de intereses son cruciales. No hay modelos globales para la integración. Existen experiencias surgidas de circunstancias y coyunturas específicas. Cómo se valoren esas experiencias y qué decisiones se fundan de ellas afectan las oportunidades de cooperación, complementación e integración. Todo esto impacta en las agendas y en las estrategias nacionales y sus liderazgos.

La integración en América Latina y el Caribe muestra un balance poco favorable. Al evaluar los resultados del último medio siglo, se constata un «desorden creativo», una superposición de iniciativas, con más arquitecturas institucionales débiles y diversas. Los avances en la integración física, de infraestructura, de energía y de cooperación para un comercio e inversión son reducidos. Ello debilita las asociaciones estratégicas en lo político. Con lo cual la concertación política no alcanza a concretarse para lograr un rol más relevante de América Latina y el Caribe en el sistema internacional.

La integración debe estudiarse desde lo político, desde su proyección estratégica. La política definirá lo posible, más allá de la retórica. Ésta señala como meta inicial —en lo comercial-económico— un Mercado Común, cuando la realidad evidencia que luego de décadas aún no se logra el primer nivel: la constitución de zonas de libre comercio. En seguridad se ha avanzado en las declaraciones de zonas de paz; pero aún se mantienen tensiones y contenciosos límites importantes. En lo propiamente político, establecer una comunidad más homogénea, cuando la tendencia es cada vez mayor a la diversificación y heterogeneidad estructural, lo que lleva al menos a perder el sentido regional conjunto y a refugiarse en lo subregional.

La sobreoferta de propuestas y proyectos dificulta aún más la agregación de intereses. ¿Para qué nuevos proyectos para iniciar el proceso en pos de los mismos objetivos? Lo anterior muestra poca consistencia y un constante cambio de metas. En breve, una pérdida de sentido estratégico.

Construir una visión sobre la integración y generar recomendaciones de políticas demanda miradas multidimensionales e incorporar los aspectos culturales; y también las bases de la confianza recíproca.

Este libro recoge importantes visiones acerca de cómo América Latina y el Caribe intentan conducir democráticamente los procesos de integración regional y subregional. Asimismo, analiza los distintos escenarios para la integración y la concertación en áreas como las políticas exteriores y el impacto que éstas puedan tener en los procesos de integración; las maneras en que los arreglos subregionales se logran consolidar o, por el contrario, se fragmentan; y las nuevas estrategias, visiones y proyectos de la integración latinoamericana y caribeña.

Los trabajos se organizan en tres secciones donde se destacan conceptos específicos de la visión global sobre la integración latinoamericana y caribeña. En la primera parte se plantean los desafíos y oportunidades de las políticas de integración; en la segunda parte se esbozan los nuevos espacios y nuevos actores de la integración regional; mientras que la tercera parte del libro aborda los escenarios vigentes para la concertación latinoamericana y caribeña. Finalmente, se anexan algunos indicadores básicos sobre la región con el objetivo de lograr una mejor visualización del panorama regional en las dimensiones económicas, sociales y políticas.

La primera parte del libro contiene una selección de artículos sobre los desafíos y las oportunidades de las políticas de integración, donde el ensayo «Política exterior e integración» de **Fernando Naranjo**, Presidente del Grupo Taca-Costa Rica, expone cómo la poca respuesta al tema de la integración regional en Centroamérica estuvo condicionada por una falta de compromisos políticos, oculta en discursos políticos elocuentes pero en la práctica, con poco contenido real. Para el autor, otro factor que ha debilitado los procesos de integración ha sido un enfoque bastante local de los negocios

por parte de algunos grupos empresariales de la región, y el hecho de que los gobiernos no tengan la decisión política para impulsar, en la práctica, la integración comercial. Señala cómo, en la actualidad, la «integración real» está marcada por la actuación de los sectores empresariales y las empresas transnacionales de capital extranjero cuyos intereses han desplazado el papel de los gobiernos en estas materias. Los procesos de «integración formal» han ido perdiendo relevancia en América Central; los gobiernos de cada país centran sus esfuerzos en la firma de TLC con países de mayor desarrollo económico para garantizar una mayor posibilidad de atraer capital extranjero y suplir no sólo las demandas internacionales, sino al mismo tiempo mejorar las condiciones socioeconómicas de sus naciones. La «integración real» se fortalece con un carácter más empresarial y de grupos de la elite económica de los distintos países que compran bienes y servicios, alcanzando casi, en el plano económico, los objetivos que persigue la integración formal.

Una reflexión sobre el principio ideológico del regionalismo abierto en América Latina es el punto de partida para que **Doris Osterlof**, Consultora en Política y Comercio Internacional, cuestione si un enfoque básicamente economicista de integración regional es el que más conviene a los países latinoamericanos. Señala cómo la estrategia de este modelo puede generar acuerdos comerciales en procesos de apertura comercial y atracción de inversión extranjera por su flexibilidad, pero igualmente genera climas de incertidumbre, especialmente en ámbitos de la normativa y las leyes jurídicas que definen el mercado y los servicios nacionales. Para la autora, la integración no es un fin, sino un medio para impulsar el desarrollo de los países, al sumar esfuerzos nacionales en uno regional y aumentar la capacidad del Estado nacional para satisfacer necesidades y aumentar oportunidades para su ciudadanía. La normativa de los Tratados y Acuerdos Comerciales, que establecen procesos de integración económica en América Latina y el Caribe, parten de lo acordado por la OMC, que cubre áreas relativas a mercancías, servicios, inversión, propiedad intelectual, sin embargo, la OMC como organismo regulador funciona más como un tribunal de solución de controversias, que como un foro de negociación. Es decir, que los acuerdos comerciales con países más fuertes ponen

en riesgo la capacidad de los Estados y los sectores productivos para generar procesos de transición y aprovechar los beneficios de una mayor apertura del mercado. En este contexto, el «nuevo regionalismo» latinoamericano viene a ser un paradigma de la integración que desafía a los Estados a crear espacios supranacionales en los cuales puedan alcanzar los objetivos del desarrollo humano, sin responder directamente a los grandes desafíos que implican la reducción de la pobreza, la desigualdad y la inequidad que afrontan todos los países latinoamericanos.

En los últimos veinticinco años se ha dado un contexto económico poco favorable para la región tanto en crecimiento como en equidad, producto de cambios drásticos en la economía mundial relacionados con la globalización, la intensificación del cambio tecnológico y la emergencia de nuevos y agresivos competidores. La experiencia de América Latina y el Caribe muestra que el comercio intrarregional favorece la diversificación exportadora, es más amigable con las PYMES y más intensivo en el valor agregado que el dirigido al resto del mundo. **Oswaldo Rosales**, Director de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL, señala cómo todos estos elementos han influido a que el balance de la integración regional sea mixto. Por un lado, todos los esquemas de integración muestran avances en ámbitos relevantes como el comercial y el extracomercial. Por otro lado, muestra un balance poco satisfactorio ante la magnitud de los actuales desafíos, la difusión de acuerdos bilaterales con países extrazona, y la debilidad de liderazgos regionales que no logran promover avances prácticos. Las iniciativas de integración requieren voluntad y un fuerte apoyo político para profundizar la integración, pero si ésta contraría las tendencias económicas no conseguirá su objetivo. En otro orden de cosas, analiza lo relacionado con la integración a la economía mundial señalando que existen diferencias en los países de América del Sur en su estructura productiva y exportadora, ventajas comparativas, diferencias de estructura de los principales mercados de destino y de grado de sustitución con los principales productos agrícolas de la economía industrializada que mantienen elevados niveles de protección y apoyo a sus productores. Señala cómo los TLC, después de la liberación multilateral y de una integración regional, se han

convertido en la tercera mejor opción para los países del Sur. Expone que el desafío actual consiste en fortalecer los procesos de integración regional buscando la inserción internacional de los países actualizando la noción de regionalismo abierto; y que el punto de partida está en reconocer y aceptar las diferencias y las distintas visiones que han ido surgiendo, con el propósito de preservar el objetivo integracionista.

Lo fallido de los procesos de integración en el caso de América Latina se debe, según la reflexión que hace **Diego Cardona**, Coordinador de Cooperación Política y de Política Exterior Común de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), al hecho que nunca en la historia integracionista regional han logrado fructificar procesos políticos que nos lleven a hablar de alguna clase de unidad latinoamericana. Pensar en la clase de integración que queremos en América Latina, lo induce a hacer un análisis comparado sobre la naturaleza de algunos de los procesos de integración que se están llevando a cabo en el mundo —Unión Europea, EE UU, ASEAN— con aquellos que actualmente se realizan en la región. Deduce que ya sea a través del modelo europeo con los Acuerdos de Asociación, del propuesto por EE UU con los Tratados de Libre Comercio, o el de ASEAN con un modelo de cooperación reforzada en seguridad, política, economía y temas de la agenda social; lo cierto es que los responsables políticos y económicos de los países de mayor desarrollo del mundo tienen muy claro que una integración profunda en su región es la mejor garantía de una plataforma de inserción global exitosa. Esta actitud pareciera no consolidarse en el caso de los países de América Latina, donde no se observa la existencia de motivaciones internacionales, globales o regionales, que logren consolidarnos como una gran región. En la actualidad existen iniciativas como MERCOSUR, CAN, y la noción de seguridad democrática regional de Centroamérica; sin embargo, la integración real de estos países carece de mecanismos sólidos para la solución de divergencias, la falta de compromiso para tocar asuntos de gran trascendencia, como los temas de seguridad por ejemplo, la falta de voluntad política para consolidar dichos procesos.

Actualmente América Latina se enfrenta a enormes desafíos intelectuales para repensar colectivamente un modelo de organiza-

ción social que le permita insertarse exitosamente tanto en el mercado internacional, como en los espacios regionales. Para **Cristina Zurbriggen**, investigadora y docente del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de la República del Uruguay, es un desafío para los organismos privados y públicos comprender la sociedad de hoy y redefinir el papel del Estado y las políticas públicas en economías abiertas para facilitar la creación y coordinación de redes de innovación como herramientas para el desarrollo. Una mayor inversión en educación, investigación, y formación de la fuerza laboral garantiza un mayor crecimiento económico y desarrollo industrial. Para la autora, es claro que existe una nueva brecha tecnológica entre las economías desarrolladas, las nuevas economías y América Latina, lo que hace necesario poner énfasis en las políticas regionales del desarrollo productivo haciendo un mayor hincapié en la innovación tecnológica. Uno de los retos principales que tienen los países latinoamericanos es articular agendas internas y externas de acuerdos comerciales con políticas de CTI, pues reconoce que algunos tipos de negociaciones comerciales, entre ellas los TLC, pueden generar restricciones a las políticas internas de cada país, a raíz de los acuerdos realizados en el marco de la OMC en materia de propiedad intelectual y trato a la inversión.

La segunda parte del libro abarca los nuevos espacios y nuevos actores de la integración latinoamericana. En este contexto **Eduardo Frei Ruiz-Tagle**, Presidente del Senado de la República de Chile, comenta la necesidad de consolidar los proyectos y las propuestas de integración regional existentes, sin tener que crear nuevos proyectos y nuevas propuestas. Sostiene que han sido las diferencias políticas, económicas y culturales, además de la falta de acuerdos entre los Estados, los principales factores que imposibilitan procesos de integración e intercambio efectivos en la región. Para el senador Frei Ruiz-Tagle, el problema que enfrenta América Latina es la inserción adecuada en un esquema de libre comercio y de máxima competencia, por ello, lo central de la integración debe estar puesto en la complementación productiva y en los temas de competitividad sistémica que hagan potenciar los recursos, capacidades y ventajas de cada país, poniéndolos al servicio de todos. Suscribe la necesidad de estructurar una agenda regional para

avanzar definitivamente en la integración, viéndola como un factor fundamental para enfrentar la globalización. Sugiere, en un grado más específico, que en términos de competitividad es necesario fortalecer el IIRSA (Integración Regional de Suramérica) para promover el desarrollo intrarregional, exponiendo los proyectos prioritarios de esta iniciativa como son los corredores bioceánicos, la infraestructura de transporte, las telecomunicaciones y la energía, que se fortalecerían con la existencia de un marco normativo y de una autoridad reguladora aceptada y acatada por todos los países integrantes.

La integración, en cuanto supone la construcción de una región, es un proceso gradual, de carácter supranacional que debe progresar en forma dinámica, experimental y progresiva. Esta es la base para que en su artículo **Luis Maira**, Embajador de la República de Chile en Argentina, presente una perspectiva de integración desde la iniciativa, y los resultados de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de Sudamérica, de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Para el autor, este proceso se podrá consolidar, no desde las estrategias del comercio, sino desde la política; pues a pesar de los avances y retrocesos, el mecanismo tiene como elemento integrador el sentido común, que hace que todos los gobiernos del área comprendan que los países de la región se necesitan mutuamente para funcionar mejor en la compleja economía mundial. Para que la CSN se consolide en un proceso de integración que responda a las demandas del mundo actual, es necesario un plan de acción bien estructurado; la voluntad política y el compromiso consistente de los gobernantes; una asignación garantizada y modesta de recursos para abordar las tareas que se acuerden; establecer una arquitectura institucional básica; un flujo garantizado de recursos para los presupuestos de cada país; y la actividad coordinada de los organismos internacionales multilaterales respecto al aseguramiento de los logros que permitan avanzar en el proceso de integración. Igualmente, para impulsar la CSN, es necesario establecer campos de acción fuera de los énfasis o preferencias ideológicas excluyentes de los diversos gobiernos. El tipo de acciones que se tomen deben ser funcionales y de apoyo a proyectos nacionales de los países y gobiernos que conforman este bloque, respetando las diferencias

entre los países y concertando, por encima de ellas, intereses comunitarios o regionales.

El papel de los actores externos en los procesos de integración tiene un mayor nivel de importancia dependiendo de quiénes y qué tan fuertes son para incidir en las decisiones y políticas de los Estados. **Ramón Torrent**, Coordinador del Observatorio de las Relaciones UE-AL (OBREAL), examina cómo los procesos de integración recaen fundamentalmente en el papel político del gobierno, y la sociedad civil solo juega un papel de presión externa y de no incidencia en las políticas y en las decisiones que afectan a la región. Manifiesta que la crisis de los procesos de integración en América Latina radica en la carencia de acuerdos y en la falta de credibilidad de los Estados miembros de cada proceso (MERCOSUR, Comunidad Andina de Naciones, Sistema de Integración Centroamericana, entre otros); lo que tiene como resultado negociaciones de acuerdos bilaterales que van en detrimento de una integración económica regional. Este autor expone cuatro dimensiones de la integración: 1. La dimensión externa, cuyo principal objetivo es aumentar el poder de negociación internacional de los países miembros y mejorar sus condiciones de inserción en el sistema mundial. 2. El contenido efectivo, que hace referencia a acuerdos concretos establecidos entre los países que desarrollan procesos de integración económica regional, donde la transparencia debe ser un elemento primordial para fortalecer la confianza de sus miembros. 3. La fortaleza, que alude a la credibilidad y la eficacia del derecho de la integración y al grado de compromiso político de los Estados miembros. 4. El dinamismo y la capacidad de adaptación, referidos a la posibilidad de ajuste y capacidad que se tenga para desarrollar nuevas normas dentro de los mecanismos de integración, para enfrentar los cambios que a lo largo del tiempo puedan suceder, dependiendo de las transformaciones que se estén dando en el sistema mundial.

Lorenza Sebesta, Directora de la revista *Puente@Europa*, ofrece un panorama sobre la historia de la integración europea, compuesto por múltiples puntos de partida que permiten analizar las diversas etapas del proceso de consolidación del bloque, además de los distintos actores que han contribuido en cada una de ellas al proceso de integración europea. Los primeros escritos sobre integra-

ción fueron realizados por los federalistas de los años cuarenta, para los que el objetivo político de la integración era referido a la creación de una federación europea como respuesta a la dramática conflictividad interestatal, resultado del absolutismo y nacionalismo de los Estados europeos de ese período. Esta visión fue depurada a lo largo de los años, donde propuestas elaboradas a través de la Ciencia Política, incluyeron como idea principal la posibilidad de que la integración podría ofrecer ventajas a grupos distintos, identificados ante todo, en partidos políticos y representaciones sindicales. Resume cómo el proceso de integración de la Unión Europea estuvo marcado por factores como:

- a) El interés de la sociedad civil, sindicatos, intelectuales, artistas, etc., de integrar a los países de Europa.
- b) Los intereses comerciales de algunos grupos económicos y productivos.
- c) El respaldo hegemónico de los Estados Unidos y su ejemplo de modelo político, por un lado, así como la negativa de algunos países de consolidar la integración basada en el poderío militar.
- d) Los intereses comerciales de algunos grupos económicos y productivos.

En la investigación sobre integración y cooperación interregional que realiza **Shigeru Kochi**, Profesor Asistente de la Escuela de Política Internacional, Economía y Comunicación de la Universidad Aoyama Gakuim, Japón, analiza las relaciones de América Latina con el bloque Asia-Pacífico. Plantea el hecho de que, mientras los países de Asia del Este se encuentran preocupados por desarrollar mecanismos subregionales, la acción más oportuna que queda para los países latinoamericanos para fortalecer sus relaciones económicas con esta región es la firma de acuerdos comerciales con países claves del área. La rivalidad de las potencias regionales en Asia del Este se ha extendido hasta el continente americano. Luego de que Corea firmara con Chile el primer TLC, Japón lo hizo con México. A diferencia de épocas pasadas, Asia-Pacífico tiene ahora una estructura compleja en términos de institucionalización de las

relaciones económicas, lo que fuerza a Latinoamérica a valorar cinco razones que permitirían impulsar la incorporación al APEC:

1. El fortalecimiento de su presencia internacional.
2. Mayores beneficios directos en las áreas de cooperación económica y técnica.
3. Mecanismos de cooperación en áreas no netamente económicas tales como el terrorismo y las enfermedades contagiosas.
4. Mayor participación en la construcción de un nuevo orden internacional, especialmente en las áreas de comercio y finanzas.
5. Promueve el fortalecimiento de las relaciones económicas con Asia del Este, la región con mayor crecimiento económico del mundo. Como tema pendiente que el mecanismo tiene para 2007 está la discusión sobre crear un área de libre comercio del Asia-Pacífico (FTAAP). Varios son los factores que impulsan esta iniciativa; y grandes pueden ser los beneficios que, en teoría, tendría un FTAAP. Por ejemplo, obtendría grandes beneficios económicos para los miembros tras la liberalización comercial de la región económica y dinámica más grande del mundo; generaría un impacto positivo al impulsar las estancadas negociaciones de la Ronda de Doha; reduciría los costos económicos de mantener reglas de origen en marcos bilaterales y subregionales que puedan ser conflictivos entre sí; y reactivaría el APEC mismo.

Para que la integración se desarrolle de manera exitosa en los países del Caribe, es necesario invertir en procesos de coordinación, seguimiento y evaluación de proyectos y, al mismo tiempo, es necesario que estos procesos de cooperación se consoliden por medio de la creación de instituciones comunes que organicen, coope- ren y financien los programas que se implementan. Según **Murielle Lesales**, Responsable del Área de Cooperación Internacional de la Asociación de Estados del Caribe (AEC), la Asociación de Estados del Caribe se creó para apoyar todos los procesos de integración observados en la región, reduciendo, por medio de la cooperación y

la concertación, los principales obstáculos comunes a la integración. Pero más allá de las políticas de mutua ayuda, los procesos de integración tienen un costo mayor en el plano financiero que la cooperación puede ayudar a rebajar impulsando intercambios beneficiosos entre los países de la región. Las nociones de armonización, reciprocidad y solidaridad, que necesariamente acompañan a los procesos integracionistas, implican a menudo sacrificios y concesiones que ni gobiernos, ni sociedad civil están siempre dispuestos a asumir. Para esta autora son muchos los desafíos a los que se enfrenta la región, y los mayores frenos a la integración de la AEC se pueden sintetizar en cuatro grandes áreas. En primer lugar, plantea el desconocimiento mutuo entre pueblos, territorios, gobiernos y empresarios. Un segundo aspecto tiene que ver con las dificultades de transporte aéreo y marítimo de personas y mercancías en el Gran Caribe. Aunado a ello, se suman la deficiencia en las comunicaciones telefónicas y postal en la región. Un tercer elemento es la carencia, eficacia y eficiencia de las nuevas tecnologías de información y comunicación ya que esta región se queda relativamente aislada. Por último, la competencia entre las economías. Las similitudes en materia de producción agrícola y oferta turística hacen que los países miembros se vean como competidores económicos, aspecto que impide destacar ventajas comparativas que permitan intercambios comerciales a nivel intrarregional.

A pesar de que los gobiernos plantean como un elemento importante de la integración regional la creación de agendas sociales para reducir la brecha de la desigualdad, tales procesos no han contado con una participación activa de la ciudadanía organizada, entre otras cosas, porque los gobiernos son poco proclives a ceder soberanía en la toma de decisión. Para **Andrés Serbin**, Presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), las agendas sociales no contemplan una efectiva participación ciudadana. Sin embargo, pese a la falta de voluntad política de los gobiernos para ceder espacios de participación a la sociedad civil y, a pesar de la limitada información con la que la población cuenta, esto no se presenta como un limitante para que la sociedad organizada reaccione a favor, o en contra, de políticas que pueden afectar la estabilidad económica y social de los países, obligando incluso en algunos casos

a que los gobernantes, en aras del discurso democrático, tengan en cuenta su opinión. La dimensión social en el debate de la integración regional presenta una visión de la ciudadanía como objeto privilegiado en los beneficios de la misma, más que como sujeto activo de la integración. Por otra parte, los gobiernos expresan un interés casi nulo por la participación ciudadana en procesos de integración regional; de igual manera, la sociedad civil tiene un papel de representatividad muy débil, producto de la cultura política en la que se desenvuelve. Aunque existen iniciativas puntuales y sectoriales en el marco de alguno de los esquemas de integración, existe una ausencia de la articulación de una agenda propositiva basada en los intereses de la ciudadanía a nivel regional y de una institucionalidad regional que posibilite la canalización de estos intereses y demandas ciudadanas en procura de una efectiva integración regional. Los escenarios para la concertación regional se presentan en la tercera sección del libro, donde en el artículo «Multilateralismo e Integración en América Latina y el Caribe», **Francisco Rojas Aravena**, Secretario General de FLACSO y **Josette Altmann**, Profesora en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica e investigadora asociada de la Secretaría General de la FLACSO, señalan cómo las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales que han marcado a América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas han impactado de manera determinante los procesos de integración regional y subregional. Los autores señalan una serie de tendencias, escenarios y paradojas que caracterizan a la región latinoamericana y los actuales procesos de integración. Muestran la necesidad de asumir la integración como un proyecto político estratégico que pueda proyectar una presencia más sólida y competitiva en América Latina y el mundo. La globalización de la economía internacional obliga a una redefinición de las relaciones de poder entre los Estados y entre los nuevos actores, lo que ha llevado a que en los últimos años se hayan desarrollado iniciativas que pueden contribuir a generar un mejor clima de oportunidades en los procesos de integración. Aspectos como el hecho de que la globalización económica y acuerdos subregionales han llevado a una más efectiva coordinación de políticas, que se haya dado una ruptura de hipótesis de amenaza militar derivadas de una geopolítica autorreferente, y la vinculación de la región

a través de una activa y densa red de conferencias de «una diplomacia de costumbres», pueden señalar el cambio en la forma de inserción global en Latinoamérica. Para los autores, la asociación para la cooperación aparece como una demanda efectiva a la que hay que prestarle atención si se quieren satisfacer los intereses nacionales. Existe la necesidad de una nueva agenda internacional para dar respuestas coordinadas a actores estatales y no estatales, enfrentar los nuevos procesos de integración y sus consecuencias nacionales y regionales. Exponen seis principales paradojas que debe enfrentar la integración regional:

1. Más democracia con mayor desencanto.
2. Más crecimiento del comercio con menos integración.
3. Más crecimiento económico con más desigualdad.
4. Retórica integracionista con acciones fragmentadoras.
5. Discurso cooperativo con escalamiento de tensiones.
6. Diseños institucionales complejos con debilidades estructurales.

Finalmente, esto los conduce a plantear una proyección de cuatro posibles escenarios de futuro para la integración regional; uno de *statu quo* que apunta a la continuidad de las tendencias actuales. Otro, situado en la regresión de los procesos de cooperación, diálogo y asociación como producto del incremento de las diferencias bilaterales, particularmente en temas fronterizos. Un tercer escenario optimista, el cual correspondería a un salto cualitativo en los procesos de integración con la conformación de normas e institucionalidad supranacionales de carácter vinculantes; y por último, un escenario pragmático que corresponde a avances de carácter puntual en áreas de interés compartido.

En su artículo «¿Réquiem o un nuevo sendero para la integración?», **Diana Tussie**, Directora del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO-Argentina, muestra cómo la perspectiva por la que atraviesan los procesos de integración actualmente hace que los modelos de integración vivan un proceso de cambio permanente. Mientras se suman nuevos miembros a los distintos bloques, algunos de los antiguos reingresan, y otros abandonan los procesos

en favor de la comunidad o de intereses políticos y económicos individuales. Analiza cómo la reconfiguración de las relaciones en la economía global incide de manera directa sobre la integración latinoamericana, manifestándose en un clima de parálisis en el ámbito político-estatal multilateral, y un creciente protagonismo en las agendas externas de temas regionales marcados por la inestabilidad y potenciales conflictos. La coyuntura política de los países latinoamericanos parece mostrar una tendencia de izquierda, sin embargo, se evidencian dos diferencias claras en lo relacionado con los entornos de las políticas esbozadas en el pasado; la primera relacionada con la discusión que en la región dejó de estar planteada en términos de derecha vs. izquierda o Estado vs. mercado; y la segunda respecto a si es posible detectar en el electorado latinoamericano sentimientos antinorteamericanos y demandas de menor ortodoxia económica. Desde la perspectiva política, América Latina está dividida en cuanto a la forma de enfrentar los nuevos desafíos y el desgranamiento del Consenso de Washington, concretamente en relación a la apertura comercial y los acuerdos de libre comercio. Mientras que los países del Pacífico apoyan los TLC, los del Atlántico los rechazan. Una muestra de esto es la última Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata en el año 2005, donde se puso en evidencia lo fragmentada que está la región, entre otras cosas, causado por liderazgos que estimulan las diferencias y la polarización entre los presidentes de la región. Para la autora, los procesos de integración sudamericanos están pasando hoy por diferentes etapas de expansión y crisis que se deben a la estrategia de desarrollo en torno a la cual los países buscan articularse y también a las condiciones favorables o desfavorables del contexto internacional. La búsqueda de un patrón de desarrollo efectivo, de medida humana, y encausado institucionalmente es esencial para los gobiernos de la región. Propuestas como el ALBA llevan a la reflexión de si persistir en la polarización desde las nuevas opciones políticas, comerciales, económicas, sociales y culturales no terminará contribuyendo al escenario de mayor fragmentación regional, mientras que la construcción y consolidación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (hoy UNASUR) pudiera convertirse en una alternativa real de integración subregional.

Los autores **Clóvis Brigagão y Fernanda Fernández** realizan un análisis histórico de la integración latinoamericana, donde Brasil, en aras de fortalecer su economía, forma una alianza con Argentina para ser países competitivos en la globalización. Dan inicio así a un proceso de negociaciones diplomáticas, políticas, que fundamentalmente buscan nuevas oportunidades para que Sudamérica tuviera una nueva mentalidad de integración lanzando la idea de un Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Con la incorporación de dos economías pequeñas —Uruguay y Paraguay— y la asociación de Chile y Bolivia en 1996, se logró quintuplicar la economía intrabloque entre 1990 y 1998 debido al proceso de abastecimiento entre todos los países. Sin embargo, diferencias en acuerdos comerciales entre Argentina y Brasil y carencias institucionales llevan al MERCOSUR a debilitarse. Entre tanto, Brasil trata de integrar al resto de los países de América del Sur en los procesos de intercambio comercial construyendo una estrategia dirigida a fortalecer la integración subregional ampliando actividades conjuntas con los países de la región andina, creando mecanismos para proyectos de integración física y regional, especialmente de carácter público a partir de objetivos brasileños, y preparándose para nuevas fases más agresivas y competitivas de la globalización. Todo ello ha dirigido a que Brasil esté realizando una estrategia de política exterior que le permita contener la arremetida de otros procesos de intercambio y competencia más agresivos, producto de la globalización. Las redes que Brasil está construyendo con todos los países de América del Sur no sólo benefician al país en términos económicos, sino que muestran cómo éste quiere consolidarse en un puente de intercambio regional. Brasil se sigue extendiendo a nivel comercial con todos los países del Sur, a la vez que amplía la infraestructura sudamericana, lo que lo convierte, a diferencia de décadas anteriores, en un país mucho más internacionalizado en términos comerciales. En esta dirección ha desarrollado alianzas comerciales con la Región Andina, Venezuela, y los países del MERCOSUR, que le han permitido consolidar una base interna desde el punto de vista del capital. Sin embargo, en el tema de las asimetrías tanto a nivel interno, como a nivel regional, Brasil sigue siendo el país más desigual de la región latinoamericana, donde existen aún muchas carencias y disparidades.

Marta Maurás señala cómo las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), de gran desarrollo y difusión en los últimos años, pueden servir como apoyo para alcanzar el «multilateralismo cooperativo» efectivo en América Latina. El desarrollo de las TIC está impulsando una transformación general en la organización social y productiva mundial llamada Sociedad de la Información. Este cambio tiene dos caras:

- 1) ofrece oportunidades de desarrollo con la herramienta tecnológica,
- 2) plantea el riesgo de ampliar la desigualdad entre y dentro de los países (brecha digital). Lograr una sociedad de la información implica: a) acceso físico a infraestructuras y servicios, b) nivel de ingreso para comprar servicios y dispositivos, c) conocimientos para aprovechar oportunidades. Por su carácter de alta complejidad y transfronterizo, y en consonancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (2003 y 2005) que establece como objetivo «lograr una sociedad de la información para todos», los países de América Latina y el Caribe acuerdan un Plan de Acción: Elac (agenda concertada entre países). El plan de acción se basa en tres principios: a) potenciar estrategias digitales nacionales y la reducción de costos por medio de convergencia regional; b) fortalecer procesos de integración regional y utilizar instituciones existentes aprovechando las economías de escala y las oportunidades de las TIC, y c) adoptar un plazo breve y el ajuste de las metas en función de lo conseguido, del aprendizaje realizado y de los cambios contextuales. La estrategia general es asegurar una plataforma de actores múltiples (públicos y privados) como condición indispensable para poner en marcha la agenda: academia, sociedad civil, empresa privada. El plan se estructura en cinco áreas temáticas con 30 metas y 70 resultados medibles, en los ámbitos nacional y regional, y contempla el desarrollo de infraestructura regional de TIC (red de banda ancha); establecer alternativa regulatoria que permita interoperabilidad; redes de

cooperación, intercambio y uso compartido de portales educativos o información pública en materia de salud y cultura; diálogo y concertación regional de políticas de acceso universal con la participación de actores; y el establecimiento de mecanismo regional de seguimiento a la ejecución del Elac 2007. En todo esto, CEPAL apoya por medio de asistencia analítica y cooperación técnica en el seguimiento y evaluación.

En su comentario **Arturo O'Connell**, Profesor de la Universidad de Buenos Aires y de FLACSO-Argentina, señala algunos elementos prioritarios que debe resolver el nuevo panorama de la integración latinoamericana. En primer lugar debe enfrentarse al hecho de que la economía mundial se está multipolarizando de manera importante con el surgimiento de nuevas economías mundiales como China e India. Igualmente debe plantearse una situación insostenible a futuro, como son los graves «desequilibrios globales» —básicamente el enorme déficit de la economía estadounidense que absorbe cerca del 70% de las corrientes netas del capital internacional— situación que reducirá aún más el papel de comprador de última instancia de este país, repercutiendo en el dinamismo de su mercado para las exportaciones mundiales. Asimismo debe afrontar la crisis energética mundial, donde América del Sur puede jugar un papel protagónico en la búsqueda de soluciones a este problema. Y, por último, debe enfrentarse a la lenta digestión del fracasado paradigma de los noventa de la apertura económica a las fuerzas y «bondades» del mercado. Señala dos aspectos de la integración financiera de gran importancia que se deben tomar en cuenta:

1. La estabilización de los tipos de cambio y la necesidad de desarrollar mecanismos de apoyo recíproco a los ajustes de los balances de pagos.
2. La financiación de proyectos de infraestructura en términos de energía, transporte y otros. No puede pensarse en una profundización de los procesos de integración si no se comienzan a diseñar y poner en práctica gradualmente mecanismos de amortiguación de las variaciones de los tipos de

cambio. Para el autor, es importante reflexionar sobre la integración como un proceso al servicio de una política de desarrollo que supere las grandes desigualdades que aquejan la región. La integración no se puede basar en cuestiones meramente económicas, hay otros aspectos como el cultural, el territorial, y el universitario, entre otros, que deben tomarse en cuenta, para ello se pueden señalar algunos procesos de intercambio que enriquecen las experiencias en estos temas, y que obligan a adaptar una visión del mundo a las condiciones y las necesidades actuales.

Para **Federico Poli**, encargado de la Dirección de Asuntos Económicos de la Secretaría General Iberoamericana, la complejidad es el tema central de los procesos de integración, donde la importancia de la coordinación de políticas macroeconómicas, la base productiva de la integración, y la preponderancia de las reformas macroeconómicas, especialmente en las políticas productivas y de administración, son tres puntos de partida para llevar a cabo este análisis. El autor pregunta si la integración hace referencia a una cuestión estrictamente comercial o si, por el contrario, es necesario redefinir el término agregándole otros conceptos que la califiquen más ampliamente. Pone como ejemplo el hecho de que el MERCOSUR se constituyó como un proceso de integración comercial entre países, sin que se le diera un grado de importancia a la coordinación de políticas macroeconómicas, ni tampoco al trabajo de minimizar el impacto de la falta de esas políticas. Para que la integración funcione depende de cuestiones macro y de cuestiones micro. Debe partir de una base productiva que tenga en cuenta las realidades de producción de cada nación —empresarios, trabajadores, sectores de la sociedad civil, etc.—, y de la realidad del comercio a través de los mercados de exportación y la situación de los sectores más sensibles a la competencia importada. Analiza también los procesos de negociación de los Tratados de Libre Comercio o Acuerdos de Integración, donde existe un perfil productivo implícito donde se entregan porciones del mercado interno, a cambio de la posibilidad de expandir externamente determinadas producciones. Estas negociaciones implican necesariamente estudios de im-

pacto sobre la producción y el empleo para cada país; aspecto que, a la vez, medirá el fracaso o el éxito de la integración. Finalmente, señala como uno de los principales desafíos de América Latina el hecho de que la integración se convierta en instrumento para lograr la diversificación de la estructura productiva, como forma de hacer duradero el actual ciclo de bonanza económica. Sin embargo, elementos como la superposición de iniciativas, conspira contra el mejor aprovechamiento de las oportunidades pues dificulta la posibilidad de que fluya información y, por ende, se incrementan los costos de la transacción para los interesados. Otros elementos que atentan contra los procesos de integración son la volatilidad económica; el tamaño del comercio; la transposición de acuerdos; y la carencia de imagen y solidez de los acuerdos de intercambio en América Latina, lo que hace que la región no cuente con una buena reputación en este campo.

Francisco Valdés, Presidente del Consejo Superior de la FLACSO, señala cómo los procesos de integración de América Latina se encuentran marcados por la retórica y la falta de voluntad política; cómo la lentitud con la que se producen estos pasos, la inconstancia de los acuerdos y las deserciones de los mismos actores claves en el proceso muestran un panorama desalentador para la región. De igual manera, propuestas como el «regionalismo abierto» de la CEPAL no han tenido el respaldo necesario para conjugar esfuerzos en una dirección. Igualmente hace referencia a cómo la falta de renovación de los estados nacionales sobre las estrategias de negociación en los procesos de integración es uno de los principales problemas que atentan contra la integración regional. Para el autor, la integración se debe encarar desde el punto de vista de la economía del bienestar, de un desarrollo integral de los países latinoamericanos y no sólo desde la óptica del crecimiento económico. El bienestar de la colectividad es lo que determinará el carácter estratégico y multilateral de la integración. Hace un señalamiento de algunas trabas que conspiran tanto contra los esfuerzos de integración, como contra el desarrollo de los pueblos de América Latina. Una de las más importantes es la conformación de ciertas coaliciones que se forman bajo los regímenes presidencialistas que predominan en la región y se manifiestan en sucesivos escándalos de co-

rrupción y otras que se favorecen de un sistema institucional económico-político que no corresponde a la estructura de las preferencias sociales. Ello conduce al dilema del prisionero que, en el lenguaje de la teoría de los juegos, genera resultados de suma negativa para ciertos actores que buscan una mejor condición social para la región. En síntesis, las matrices de recompensa de las coaliciones internas dominantes son altamente desfavorables a los impulsos estratégicos de la integración, y cualquier intento por impulsar o comprender las dificultades de la integración necesita tomar en cuenta este factor.

Joaquín Constanzo, Director para América Latina de International Press Service (IPS), nos dice que una mirada a los procesos de integración a partir de la comunicación señala una importante paradoja que se refleja en el casi total desconocimiento de las poblaciones de los procesos de integración que se abren paso en la región. Para desarrollarse y consolidarse, la integración no sólo necesita de los dirigentes políticos, de los formadores de opinión y de los académicos, también requiere ganar la opinión del público, y de las sociedades involucradas en dichos procesos. Expresa que las estrategias de comunicación son necesarias para que la sociedad se informe y conozca todos los aspectos de los temas que son relevantes para el futuro de los países latinoamericanos. Un proceso transparente de comunicación puede eliminar convicciones nacionalistas a veces mal arraigadas en las sociedades, dando paso al necesario cambio que permita incorporar otro sistema de convicciones y creencias más comunitarias. Aceptar un proceso de integración implica reconocer que, además de los beneficios, genera el que en cierto grado las sociedades se enfrenten a pérdidas y concesiones. Un proceso adecuado de comunicación permite explicar y educar, tender puentes para facilitar la comprensión entre las partes, también permite utilizar los recursos de los medios públicos o estatales, crear instrumentos nuevos de comunicación, utilizar todos los instrumentos de las nuevas tecnologías que la información y comunicación ponen a disposición en aras de fortalecer opiniones y la percepción de la sociedad en general respecto a estos procesos. Las estrategias de comunicación son necesarias para que la sociedad se informe y conozca todos los aspectos de los temas que son relevantes para el

futuro de los países. Un proceso transparente de comunicación elimina la sospecha.

Los trabajos que conforman este libro, fueron presentados en su primera versión en el Seminario Internacional «Paradojas de la Integración en América Latina» en Santiago de Chile, los días 13 y 14 de diciembre, 2006; y durante el primer cuatrimestre del año 2007 fueron preparados para su publicación.

El escenario de la integración en América Latina y el Caribe se caracteriza por las crisis, la incertidumbre y cierta confusión respecto a su futuro. Sobran los discursos que rescatan la importancia de la asociación y la cooperación, pero simultáneamente escalan las diferencias ideológicas y fronterizas que afectan dos de los nudos más sensibles del imaginario latinoamericano.

Abundan las iniciativas de integración, pero ninguna ha logrado cohesionar de manera consistente al conjunto de la región desde el Río Grande hasta el territorio Patagónico. El problema radica en que no existe voluntad política dentro de los Estados latinoamericanos para concordar y articular políticas que puedan expresarse en normas y regímenes internacionales vinculantes, y que permitan superar el concepto de soberanía del Estado-nación del siglo XIX que aún impera en los países de la región, donde los intereses políticos nacionales se sobreponen al discurso integracionista. Este doble discurso, donde por una parte, se desarrolla una fuerte retórica integracionista, pero las acciones prácticas son tenues y, en algunos casos, apuntan a la fragmentación, se convierte en el principal desafío a superar, en aras de construir un espacio comunitario latinoamericano de bienes públicos internacionales.

Los países cooperan producto de oportunidades y circunstancias en determinados contextos¹⁷, ello hace necesario concertar, conciliar, acordar, el interés individual —ya sea de actores o naciones— para determinar la base sobre la cual se sumen las preferencias y resultados de cada agenda, cada negociación, y cada relación

¹⁷ Para Stein, la cooperación y el conflicto internacional son el resultado de valoraciones y decisiones producto de circunstancias y resoluciones ligadas a intereses y cálculos de riesgo a nivel individual o nacional. En Arthur A. Stein, *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*, Nueva York, Cornell University Press, 1990.

entre los países de la región. Al final, ello será el derrotero que señale el camino de la cooperación o el conflicto entre los Estados de América Latina y el Caribe.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL (2005), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Tendencias 2005*, Santiago, Chile.
- (2006), *Panorama social de América Latina y el Caribe-2006*, Santiago, Chile.
- II Cumbre de Presidentes Sudamericanos (2006), Bolivia 8 y 9 de diciembre, en www.cumbrecochabamba.bo.
- Grynspan, Rebeca, «¿Sufre América Latina un trastorno bipolar?», en www.iadb.org.
- Machinea, José Luis (2007), «Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe», *Cuadernos de Integración en América Latina*, San José, Costa Rica, CEPAL, FLACSO, Fundación Carolina.
- Rubio, Isabel (2007), «Hay que dejar de mirar a América Latina como un conjunto», en www.americaeconomia.com, mayo.
- Rojas Aravena, Francisco (2007), *La integración regional: un proyecto político estratégico*, III Informe del Secretario General de FLACSO, en prensa.
- y Josette Altmann (2007), «Multilateralismo e integración en América Latina y el Caribe», *Cuadernos de Integración en América Latina*, San José, Costa Rica, CEPAL, FLACSO, Fundación Carolina.
- Stein, Arthur A. (1990), *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*, Nueva York, Cornell University Press.
- Tussie, Diana y Botto, Mercedes (2005), «Las Cumbres de las Américas: una nueva plataforma para la sociedad civil», *América Latina Hoy*, vol. 40, agosto, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- Zamora, Rubén (2006), «Siete propuestas tentativas para una integración centroamericana», en Foro del Centro Interamericano de Desarrollo Humano (CIDH), *La integración centroamericana: hacia una relación virtuosa entre cohesión social y desarrollo económico*, San José, Costa Rica, 9 y 10 de octubre.

PRIMERA PARTE

DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES DE LAS POLÍTICAS DE
INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

1. POLÍTICA EXTERIOR E INTEGRACIÓN. OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

FERNANDO NARANJO *

En momentos en que la mayoría de nuestras naciones se orientan a la búsqueda de tratados de libre comercio con los principales bloques económicos del mundo, América de Norte, Unión Europea o la zona Asia-Pacífico, la gran pregunta es: ¿cuál es el papel de la integración económica regional?

Por otro lado, casi todos los días nos preguntamos si hemos hecho mucho o muy poco por la integración de la región. Difícil contestar esta pregunta. Cuando la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) planteó en la década de los cincuenta y los sesenta el tema de la integración económica regional como vía y medio para lograr un desarrollo más acelerado, a través de la sustitución de importaciones y de una mayor producción industrial, las condiciones económicas eran muy diferentes a las que hoy enfrenta América Latina.

El esfuerzo de la CEPAL, de ese entonces, se centró mucho en apoyar y alentar la integración económica, en especial, de los pequeños países centroamericanos. Cuarenta años después, se sigue hablando, aunque con menos intensidad, de la importancia de fortalecer la integración de la región como medio para lograr un crecimiento económico más pronunciado.

De aquel momento a hoy, el contraste entre lo ocurrido en Europa y América Latina en el tema de la integración económica es dramático. En particular, cuando se compara la experiencia europea con la de los países centroamericanos, los éxitos de allá contrastan

* Presidente de TACA-Costa Rica y vicepresidente para Relaciones Corporativas del Grupo TACA.

notoriamente con las deficiencias de acá. Paradójicamente en los países europeos apenas se empezaba a hablar de la integración económica cuando en Centroamérica ya se había creado una zona de libre comercio, se estaban formando instituciones regionales y hasta se había promulgado una moneda propia (peso centroamericano).

¿Qué diferencia hay entre lo ocurrido en los procesos de integración económica en Europa y América Latina y, en particular, en Centroamérica? ¿En qué radica la gran diferencia entre los dos procesos? Uno con gran éxito y otro con un éxito apenas a medias.

En ambos ha habido grandilocuentes y sonoros discursos de los políticos, numerosas cumbres presidenciales y de primeros ministros y apoyo de organismos internacionales. ¿Por qué los centroamericanos, en particular, no han tenido el éxito europeo a pesar de contar con una historia común, la misma lengua entre los países y la cercanía geográfica de las pequeñas naciones?

De la retórica a la integración práctica hay un largo trecho. Si sumáramos las declaraciones presidenciales y ministeriales de los últimos cincuenta años en relación a la importancia, necesidad y urgencia de la integración económica de América Latina, posiblemente los documentos pesarían varias toneladas.

Hace algunos lustros el tema tenía una sonada importancia, en particular por el apoyo que recibía de organismos internacionales, como la CEPAL y el Banco Interamericano de Desarrollo. Es importante recordar cómo en «La Alianza para el Progreso», impulsada por el recordado presidente John F. Kennedy, el tema cobró una relevancia especial para la región.

En el ámbito centroamericano, luego de la formación del Mercado Común Centroamericano, a principios de la década de los sesenta y luego de la crisis política, económica y comercial que vivió la región en los ochenta, el tema surge, de nuevo, con especial fortaleza en la década de los años noventa.

Durante mi paso por la Cancillería de Costa Rica recuerdo que en prácticamente todas las reuniones regionales, presidenciales o ministeriales, de una manera u otra, se mencionaba el tema de la integración económica, social, cultural, y la necesidad de modernizar, en el caso particular de Centroamérica, las instituciones regionales. En la política exterior de las cancillerías latinoamericanas el tema

de la integración económica ha jugado un papel relevante. Es difícil identificar un país en el cual el tema integracionista no haya sido un elemento de su política exterior durante las últimas décadas, sea una integración bilateral, subregional o hemisférica.

Por muchos años vivimos una época de floridas declaraciones que tuvieron un limitado eco en la práctica. «Se decía mucho, pero relativamente se hacía poco».

¿Por qué hubo tan poca respuesta en la práctica al llamado de integración formal de los gobiernos e instituciones décadas atrás? En primera instancia la respuesta posiblemente se debe a que las declaraciones políticas no tenían un contenido real en la práctica. Esto es, no se pasaba de los enunciados generales a factores prácticos que alentaran la integración económica. Había aranceles relativamente altos, entrambamientos administrativos, limitaciones comerciales y otros factores que obstaculizaban el libre comercio de bienes. En segundo término, los grupos empresariales tenían un enfoque muy local en sus negocios. Con facilidad se identificaban los grupos empresariales por países y no tenían mayor interés en explorar otros mercados, dado el alto proteccionismo que en muchos casos tenían en los países de origen. Finalmente, hay que reconocer que los gobiernos mismos, en muchos casos, no tenían la decisión política para impulsar en la práctica la integración comercial. Con frecuencia cedían a intereses de muy variada índole y en sus agendas el tema integracionista no era el prioritario.

Estos son algunos de los factores que han determinado el contraste entre el éxito europeo y el limitado éxito latinoamericano en sus procesos integracionistas.

La integración económica de hoy difiere mucho de la de hace pocas décadas atrás. Es importante destacar que lo que era relevante antes quizás ya no lo es hoy día. La naturaleza, características y forma de la nueva integración regional difieren sustancialmente de los planteamientos políticos realizados tan solo veinte o treinta años atrás. La región vive ahora una integración de naturaleza diferente, movida por fuerzas que no eran tan evidentes en el pasado.

La «integración real» que algunos mencionan se ha dado durante los últimos quince años, ha tenido como principales actores a los sectores empresariales con una visión multinacional y a las empre-

sas transnacionales de capital extranjero. Esta integración, se dice, es muy diferente a la «integración formal, oficial o institucional» que fue promovida por los gobiernos latinoamericanos, especialmente en las décadas de los años sesenta y setenta.

¿Integración económica de naturaleza política o de naturaleza empresarial?

Algunos autores plantean la dicotomía entre la «integración oficial o formal» impulsada por los presidentes, primeros ministros, cancilleres, ministros de comercio y organismos internacionales de la llamada «integración real» llevada a cabo por los grupos empresariales latinoamericanos o extranjeros. En mi opinión este análisis es solo parcialmente cierto. En la realidad son dos facetas diferentes de un mismo fenómeno.

La integración formal conlleva conceptos mucho más amplios que trascienden la integración económica y comercial. Los planteamientos políticos contemplan procesos de mayor acercamiento cultural, social, ambiental, migratorio y de naturaleza política como tal. Sería un gran error desvirtuar todo este esfuerzo y simplemente buscar una integración económica, financiera y comercial.

Si bien es cierto, durante los últimos quince años se ha intensificado el proceso de integración comercial y financiera promovido por los grupos empresariales regionales y empresas transnacionales, su visión integradora es limitada y está enmarcada dentro de los intereses propios de la actividad de dichos grupos. Por otro lado, estos nuevos procesos de integración están íntimamente ligados a las decisiones de invertir de los mencionados actores económicos. Este es un rasgo diferente a la integración comercial que América Latina vivió décadas atrás. En aquel entonces, era mucho más sencillo identificar los grupos empresariales por nacionalidad. Sus inversiones eran principalmente de naturaleza doméstica y la comercialización de bienes se hacía al amparo de acuerdos bilaterales o subregionales.

La integración económica de hoy está más ligada a las inversiones de naturaleza regional y es mucho más difícil identificar la nacionalidad de los grupos que promueven la integración comercial y económica. Se pasó de una visión «nacional» a un enfoque «multi-nacional». Este es un cambio cualitativo en el nuevo proceso integracionista.

Es interesante analizar, aunque no hay suficiente información para sustentar la hipótesis, que algunos de estos grupos empresariales regionales están más interesados en invertir en la región que buscar exportaciones a los grandes centros mundiales que demandan bienes y servicios. Este ha sido un elemento que ha fortalecido mucho la integración económica en los años recientes.

En un alto grado la comercialización de bienes y servicios proviene de los esfuerzos bilaterales realizados en el pasado entre diferentes pares de países. México y Chile son ejemplos de naciones que han negociado acuerdos bilaterales con muchos de los países de América Latina. Este es un aspecto que ha ayudado a lograr una integración económica más intensa.

Curiosamente, algunos autores lamentan lo que está ocurriendo hoy en la región, cuando realmente ahora se están cosechando los frutos de la siembra que se hizo con la integración formal de hace treinta o cuarenta años. Hoy, los empresarios se convierten en el motor dinamizador del proceso integracionista.

Es difícil imaginarse que la integración real de hoy se pudiera haber hecho en el vacío sin el contexto político de la integración formal planteada décadas atrás. Realmente los dos aspectos integracionistas son complementarios y conducen necesariamente al fortalecimiento de las relaciones comerciales, económicas y financieras en nuestro continente.

¿Cuán relevante es la integración económica de la región hoy?

Hace cuarenta años, los políticos y economistas argumentaban que un elemento importante para lograr tasas más altas de crecimiento económico era ensanchar los mercados. Para ello, uno de los mecanismos era impulsar la integración comercial y económica entre países vecinos.

Las iniciativas y propuestas cundieron por todo nuestro continente, en el Caribe, en el Cono Sur, entre los países Andinos y en Centroamérica.

De esta manera, se argumentaba, se lograría inducir una mayor inversión, especialmente en actividades industriales y vía el mecanismo de la integración comercial romper el círculo del subdesarrollo y pobreza que vivían la gran mayoría de las naciones latinoamericanas. Sin embargo, en la práctica sólo parcialmente se logró una

efectiva integración. Los empresarios continuaban teniendo una visión orientada hacia los mercados locales que conocían bien y en los cuales gozaban de ventajas económicas y extraeconómicas.

La pregunta relevante es ¿cuán válido es este argumento hoy día?

Durante la década pasada y lo que llevamos de la presente los gobiernos de muchas naciones latinoamericanas han buscado con intensidad acuerdos comerciales con países fuera de la región. El argumento, ahora, es que la forma de atraer inversiones extranjeras importantes y alentar una mayor formación de capital de las empresas locales, es tener acceso a los grandes centros que demandan bienes y servicios en el mundo, como es el caso de los Estados Unidos, la Unión Europea y algunos de los países asiáticos, en particular China y Japón.

Los esfuerzos de los países están encaminados, entonces, a buscar tratados de libre comercio con esos países y tener posibilidades más amplias de producir y exportar a estos nuevos mercados. Un fuerte argumento es que esta apertura comercial conlleva a que empresas transnacionales inviertan en América Latina, aprovechando costos inferiores a los que tendrían en los países de origen y desde nuestra región producir y exportar a los destinos mencionados anteriormente.

Chile es, quizás, el mejor ejemplo de un esfuerzo deliberado de negociar acuerdos comerciales con países fuera de la región. La orientación, con mayor o menor intensidad, ha sido prácticamente la misma en la mayoría de los países del continente. La realidad económica, entonces, ha cambiado drásticamente. Ahora se ven los tratados de libre comercio extrarregionales como el mecanismo «idóneo» para lograr tasas más elevadas de formación de capital, incrementar la capacidad de producción, y producir y exportar bienes y servicios a estos centros que demandan grandes volúmenes de bienes finales e intermedios.

¿Cuán relevante es, entonces, para nuestros países la integración económica regional? Aunque el tema sigue siendo de gran importancia, no tiene hoy la relevancia y trascendencia política que tuvo tres o cuatro décadas atrás. Esto no quiere decir que no se deba seguir trabajando por lograr una integración comercial y económica más fuerte en América Latina.

Paradójicamente, aunque el tema de la integración económica es políticamente menos atractivo hoy, durante los últimos quince años la integración «real» promovida por los sectores empresariales ha conducido a intensificar notoriamente el comercio intrarregional. En algunas subregiones del continente, con menos discursos, menos menciones en las cumbres presidenciales y menos apoyo institucional se ha incrementado notoriamente el comercio intrarregional. Los más importantes grupos empresariales de la región y las empresas transnacionales están invirtiendo con un criterio integracionista que antes no existía. De los grupos empresariales «nacionales» se ha pasado a un nuevo concepto de grupos empresariales que trascienden las fronteras de sus casas matrices.

Esta integración real o efectiva promovida por los empresarios camina, entonces, paralelamente con procesos de inversión de una naturaleza muy diferente a los del pasado. Ahora se busca integrar mercados, en variadas actividades, conformados por distintos países. Este fenómeno se observa con especial intensidad en algunos sectores. En particular, se puede mencionar la banca y las actividades financieras, el comercio, la prestación de servicios (transporte aéreo, turismo, asesorías de muy variada naturaleza, tan solo para mencionar algunos ejemplos) y desarrollos inmobiliarios.

De hecho, entonces, aunque la integración económica regional no tiene hoy la relevancia de tres décadas atrás, en la práctica el proceso es mucho más intenso actualmente. Desatender y no alentar este proceso de integración económica regional sería un grave error. Una zona económicamente más integrada ofrece una plataforma con mayores posibilidades de éxito para exportar bienes y servicios a otros destinos y puede llevar a incrementar la eficiencia y la productividad.

Se trata, ahora, de perfeccionar los mecanismos que permitan acelerar aún más la integración comercial y económica, de modo que efectivamente se camine hacia una zona de libre comercio de bienes y servicios.

Además, un alto porcentaje de la población (85% según Latino-barómetro Report 2005), tiene una actitud positiva respecto a la integración económica. Entonces, ¿por qué los gobiernos no actúan con más decisión?

¿Estamos siendo solidarios en los procesos de integración?

El tema de las asimetrías económicas es un tema largamente debatido. Con frecuencia este aspecto se discute en las relaciones económicas entre los países del norte y los del sur. Se insiste que los países relativamente menos desarrollados necesitan tiempos más prolongados para hacer ajustes y así aprovechar mejor las oportunidades de la globalización, en general, y de la integración económica, en particular. En América Latina las cifras indican que las diferencias de ingreso se están ensanchando entre los países relativamente más desarrollados y las naciones más pobres.

El tema tiene poca relación con la integración económica en sí. Es más un criterio ético y de solidaridad. En los últimos años el asunto de las asimetrías en el marco de la integración económica no ha sido un aspecto que desvele a los políticos y, sin embargo, debería ser un tema de preocupación.

La integración económica siempre se visualizó como un mecanismo para lograr mayores inversiones y por ende tasas más elevadas de crecimiento económico y mayores oportunidades de empleo para la fuerza laboral. Si bien esto es cierto, el proceso ha conducido a un ensanchamiento de las diferencias de ingreso entre países.

Europa manejó el tema de las asimetrías dentro de la integración económica con un amplio criterio de solidaridad. Cuando los países de menor desarrollo relativo como Grecia, España y Portugal se integraron a la Unión Europea, los países más ricos estuvieron dispuestos a transferir recursos para tratar de aliviar las diferencias de ingreso con esos países. Este criterio, seguido en Europa, está lejos de ser una realidad en nuestro medio. Da la impresión que en América Latina los países más desarrollados difícilmente están dispuestos a dar mayores concesiones comerciales o a transferir recursos para apoyar a los países de menor ingreso.

I. EJEMPLO DE TACA EN EL MUNDO DE LA GLOBALIZACIÓN

TACA vuela a 19 naciones del continente americano y llega a 32 destinos. Cubre, prácticamente, la totalidad de América. Es típica-

mente una empresa que facilita la integración económica de la región a través del transporte de personas y marginalmente de carga de mercancías.

Es una aerolínea que integra a los países en Suramérica con los de Centroamérica, con algunas naciones del Caribe y con los tres países de Norteamérica. No hay ninguna otra aerolínea que ofrezca esa integración de servicios aerocomerciales como los que ofrece TACA.

A principios de la década de los noventa había cuatro pequeñas aerolíneas en Centroamérica con una visión limitada y tres de ellas con severos problemas financieros: AVIATECA en Guatemala; NICA en Nicaragua; LACSA en Costa Rica y TACA en El Salvador. El primer acierto fue la integración de las cuatro aerolíneas en el llamado «Grupo TACA». Eso permitió alcanzar una serie de economías y aprovechar oportunidades que individualmente ninguna de las aerolíneas hubiera podido hacer. Difícilmente estas aerolíneas habrían subsistido, individualmente, en medio de los procesos de globalización y en una actividad tan competitiva. Más recientemente se creó TACA Perú y ahora todas las aerolíneas se comercializan bajo la marca TACA. De cuatro pequeñas empresas centroamericanas se pasó a una sola empresa más grande con una visión regional y ahora a una corporación con operaciones en todo el continente.

El sendero recorrido por TACA para estar donde está hoy día, no ha sido fácil. El camino ha sido arduo y continúa lleno de obstáculos y limitaciones.

En el campo de la aviación civil la integración se ha realizado, de hecho, por iniciativa de los empresarios y no como consecuencia de políticas gubernamentales. En este campo los gobiernos siguen considerando el tema aerocomercial en forma muy limitada y con un concepto muy nacionalista. Hay, sin embargo, algunas excepciones como los países andinos que tienen una política de cielos abiertos, pero en la mayoría de las naciones, el tema de los permisos de rutas sigue siendo manejado con un criterio restrictivo.

Las regulaciones y la tramitología son impresionantes en este campo. Cada país tiene sus propias leyes, con requisitos y condiciones específicas que las aerolíneas deben cumplir. Los trámites para inscribir una aeronave difieren de país a país. Los permisos de tra-

bajo para pilotos y tripulantes de cabina difieren en cada nación. Para obtener un certificado de operación aérea los trámites son muy complejos y variados. Dificilmente hay otro campo del quehacer económico donde haya tantas regulaciones y complejidades como en el aerocomercial.

Los permisos de vuelo son un aspecto altamente regulado y protegido en muchos países. Algunas naciones, sin embargo, mantienen ahora políticas aerocomerciales de «cielos abiertos» (como en la comunidad andina), en otras, por el contrario, existe una fuerte protección para las aerolíneas locales (recientemente el gobierno de Colombia no autorizó a TACA la apertura de una nueva ruta desde San José a Medellín y Cali. Todavía está pendiente una nueva ronda de negociación para este propósito).

Comento estos aspectos ya que son un buen ejemplo donde los gobiernos han hecho muy poco, o inclusive han obstaculizado la integración aerocomercial y por consiguiente la integración económica. Esta se ha logrado gracias a los esfuerzos y tenacidad de los empresarios propietarios de las aerolíneas que operan en la región. Los gobiernos han cambiado muy poco sus políticas nacionalistas y proteccionistas y la integración de los servicios aéreos se logra a pesar de ello. Esta es una de las tantas paradojas de la integración económica regional.

1.1. *Iniciativas en el campo aéreo*

Hasta donde conozco hay dos iniciativas (todavía en sus primeras etapas) en el campo aéreo que ayudarán a fortalecer el proceso de integración económica y en particular el transporte de personas. La primera se refiere a un acuerdo muy reciente de parte de los Ministros de Transporte de Centroamérica creando el Certificado Único de Operación Aérea Regional, mediante el cual las aerolíneas que operan en Centroamérica tendrán un solo certificado válido en los cinco países. Todavía este certificado tiene que ser refrendado por cada una de las Direcciones de Aviación Civil.

Además, hay una iniciativa para crear, eventualmente, una agencia aeronáutica regional centroamericana que se encargaría de ho-

mologar procedimientos, legislación y sistemas aplicables en la región (algo parecido a la creación de COCESNA —Corporación Centroamericana de Servicios a la Navegación Aérea— que maneja el espacio aéreo centroamericano).

La otra iniciativa es en los países de Sudamérica con el apoyo de la OACI. Se ha empezado a tratar de homologar procedimientos en materia de mantenimiento de aeronaves, trámites para la obtención de licencias de pilotos y tripulantes, entre otros aspectos. Sin embargo, es poco lo que se ha logrado avanzar, aunque existe por parte de algunos de los gobiernos sudamericanos una buena y correcta intención de avanzar rápidamente en este importante campo.

Estos son dos pasos interesantes, que sin duda ayudarán a fortalecer el proceso latinoamericano de integración económica en el campo aeronáutico y son ejemplos de propuestas muy concretas sobre campos específicos.

La integración económica ha sido muy profusa, en los últimos años, en la banca, actividades financieras y en los servicios. Hasta hace relativamente poco tiempo, las instituciones bancarias y financieras tenían casi exclusivamente operaciones circunscritas a uno o algunos pocos países. Quizás la única excepción era una minoría de bancos internacionales que tenían operaciones en varios países.

Esa situación cambió a raíz de la liberalización de los movimientos de capital ocurrida, prácticamente, en todos los países del continente durante la década pasada. Ese cambio llevó a la decisión, por parte de muchos bancos, de ofrecer servicios en varios países. Esto a su vez condujo una intensificación de movimientos de capitales financieros que no existían hace un par de décadas. Cada vez más, los bancos ofrecen sus servicios simultáneamente en varias naciones.

En Centroamérica hay varios grupos bancarios que tienen actividades en todos los países de la región. Algunos de esos grupos son de capital centroamericano y algunos, inclusive, han extendido sus operaciones fuera de la región.

También los grandes bancos internacionales han venido extendiendo sus actividades en toda América Latina. En el caso particular de Centroamérica, muy recientemente el HSBC compró el Banco del Istmo de Panamá con lo cual extenderá sus actividades a

todos los países centroamericanos, México, y algunos sudamericanos. También el Scotiabank ha realizado inversiones adquiriendo entidades bancarias, lo que le permitirá tener una presencia mayor en Centroamérica y el Caribe. Muy recientemente, se ha anunciado la compra del Banco Uno que opera en todos los países de Centroamérica y es uno de los principales emisores de tarjetas de crédito, por parte de Citibank.

Décadas atrás no se visualizaba la actividad bancaria con un criterio regional. Hoy, esto es una realidad y posiblemente veremos en los próximos años una mayor globalización e integración bancaria y financiera en América Latina.

En el área de los servicios también se está dando una integración muy interesante. No sólo en el campo del transporte aéreo, como ya se comentó, sino en muy variados aspectos. No me refiero únicamente a turismo. Existe un fuerte intercambio de servicios de la mayor trascendencia para el desarrollo económico regional. Además de los servicios financieros, bancarios y bursátiles, las exportaciones de asesorías, servicios contables, producción de software han venido a complementar el proceso de integración comercial.

Este es un campo donde los gobiernos han hecho muy poco por la integración económica, sin embargo, de hecho las empresas la están llevando a una realidad. Es posible que en los próximos años veamos un fortalecimiento mucho más extendido de la integración regional en materia de servicios.

En todos estos campos complementarios a la integración comercial existen grandes desafíos para los gobiernos de América Latina. En el pasado se puso poca atención a estos aspectos, sin embargo, este tipo de integración es hoy una realidad.

1.2. *Algunas reflexiones en torno a la integración económica de Centroamérica*

En Centroamérica a principios de la década de los sesenta se formó el Mercado Común Centroamericano constituido por: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. En aquel entonces, Panamá no fue parte del Mercado Común. Sin embargo, todos los

países suscribieron con Panamá tratados comerciales de alcance parcial. Estos tratados estuvieron vigentes por más de tres décadas.

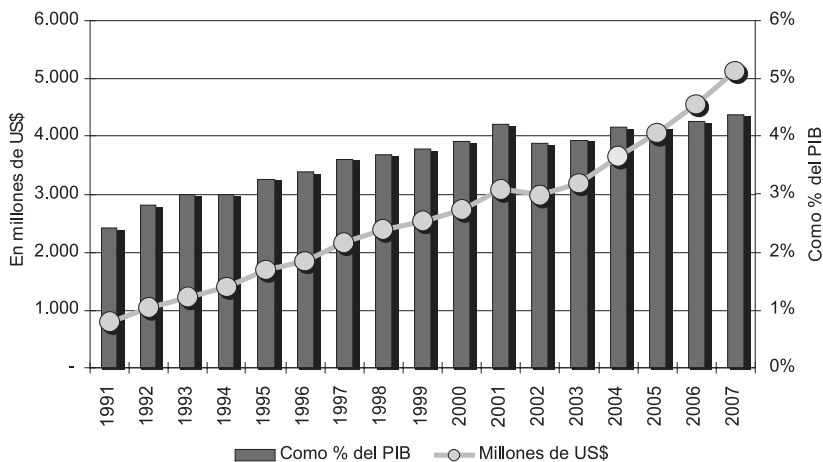
No es sino muy recientemente que se ha vuelto a plantear el tema de tratados de libre comercio entre los países de Centroamérica y Panamá. O sea, que ha sido necesario que transcurran más de treinta años para perfeccionar un mecanismo comercial de alcance limitado. No hubo en estos años una «voluntad política» para que Panamá se incorporara al espacio económico centroamericano, a pesar de tantas cumbres presidenciales.

Centroamérica está viviendo una «nueva integración económica». El anterior modelo ha dado paso a un nuevo proceso. Esta nueva integración económica no se limita únicamente a un mayor intercambio de mercancías entre países. Complementariamente, se realizan inversiones reales por parte de grupos empresariales y de empresas transnacionales que inducen a un mayor intercambio de servicios, a una integración de los mercados laborales, a un aumento en los movimientos de capital y a una integración bancaria y financiera sumamente activa, como no existió en el pasado. Es interesante destacar que las actividades de algunos grupos empresariales centroamericanos trascienden las fronteras del istmo y se extienden a países del Norte y de Sur América.

En alguna medida esta nueva integración económica se hace al margen de la institucionalidad y de los convenios de integración económica, aunque es difícil imaginarse la integración de hoy sin el marco de la integración formal de ayer.

La integración económica de Centroamérica se ha fortalecido notoriamente durante los últimos quince años. El comercio intrarregional se estima llegará en el año 2007 a US\$5000 millones, o sea, aproximadamente 4,4% del producto interno bruto de la región (CEFSA, 2006). En 1991 estas cifras eran tan sólo US\$794 millones y 2,4%, como puede observarse en el siguiente gráfico. Este nuevo proceso ha abarcado un mayor trasiego de bienes, servicios, movimientos financieros y de turismo y ha mantenido un constante ascenso. El proceso está íntimamente ligado a las decisiones de inversión promovidos por grupos empresariales, sin que exista ahora una clara identificación de su nacionalidad, como sí existió en el pasado.

GRÁFICO 1. Comercio intracentroamericano (en millones de US\$ y como % del PIB)



FUENTE: Organismos oficiales de cada país y CEFSA 2006-2007.

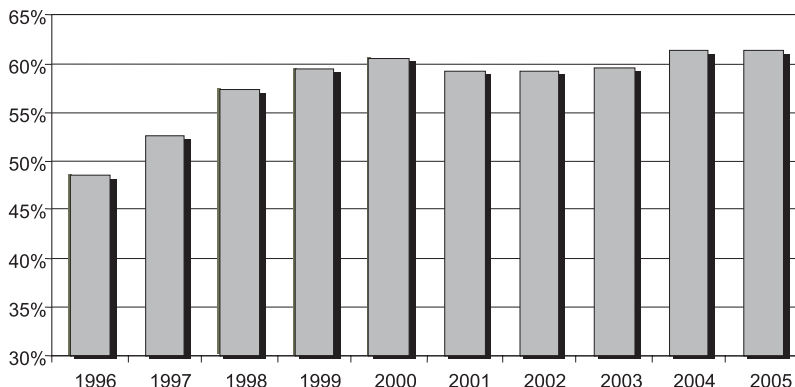
Esta nueva forma de integración económica ha conducido a crear una importante red de inversiones a nivel regional, factor que estuvo ausente en las etapas iniciales de la integración. En las primeras décadas del proceso integracionista existía una fuerte rivalidad entre los empresarios de cada uno de los países y las inversiones de ellos en otras naciones eran muy limitadas. Esto ha cambiado radicalmente y ahora las inversiones regionales son el elemento que le ha dado mayor dinamismo al comercio intrarregional de bienes y servicios.

Paralelamente a esa intensificación en el proceso de integración regional, Centroamérica en su conjunto o individualmente algunos de los países han negociado tratados de libre comercio con Estados Unidos, Canadá, México, Chile y República Dominicana, para mencionar los casos más interesantes.

Esto ha conducido a un notorio incremento en el grado de apertura comercial (medida como la razón de exportaciones más importaciones sobre PIB) que pasó de 47% en 1996 a 61% en 2005. En el gráfico siguiente puede observarse la evolución completa del gra-

do de apertura durante el periodo 1996-2005. Es importante destacar que los grados de apertura difieren mucho entre países. Costa Rica muestra la mayor apertura comercial, superior al 100% y Guatemala la más baja.

GRÁFICO 2. *Coficiente de apertura* (exportaciones e importaciones de bienes y servicios como % del PIB)



FUENTE: Organismos oficiales de cada país.

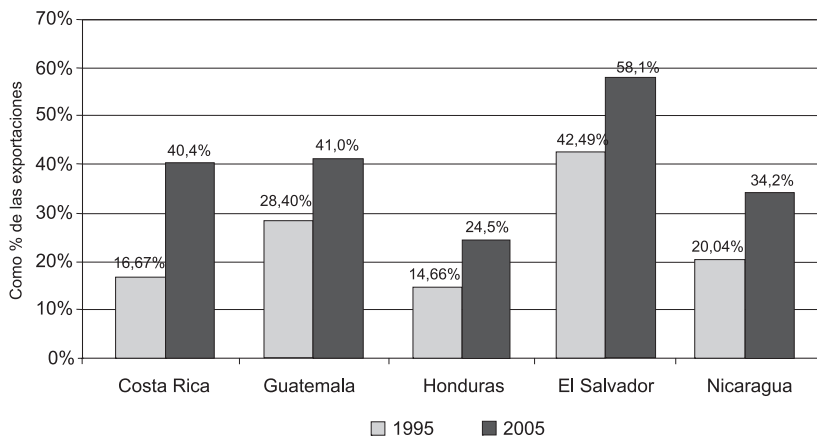
Sin embargo, la región no ha sido exitosa en conseguir otros acuerdos comerciales. Recuerdo, vivamente, el interés que tenía Centroamérica en suscribir un acuerdo comercial con MERCOSUR, a mediados de la década pasada. Tampoco se me olvida el desinterés mostrado por las autoridades de estos países en negociar con los centroamericanos. Nunca se pasó de algunas reuniones informales.

También Centroamérica, desde hace muchos años, ha mostrado un interés por negociar un acuerdo comercial con Europa. Los europeos han puesto como condición que haya un único interlocutor entre las dos regiones. También ha condicionado esta negociación a que se mejore el proceso de integración económica y que se fortalezcan las instituciones regionales. Estas condiciones han atrasado el proceso de la negociación comercial. Sin embargo, es posible que

si se lleva a cabo esta negociación se va a fortalecer del proceso de integración regional.

El aumento en el comercio intrarregional ha sido generalizado en todos los países, aunque no se ha distribuido homogéneamente. Algunos han aprovechado en forma más intensa la oportunidad comercial en la región, como puede observarse en el gráfico siguiente. Costa Rica es el país que logra un aumento mayor en la participación del comercio regional en relación a las exportaciones totales, excluidos los regímenes especiales (principalmente exportaciones de las zonas francas). Paradójicamente, el país con el ingreso per cápita más bajo, Nicaragua, también tiene un significativo incremento en el comercio intrarregional en relación a las exportaciones totales.

GRÁFICO 3. *Comercio intracentroamericano* (como % del total de exportaciones-excluyendo regímenes especiales)

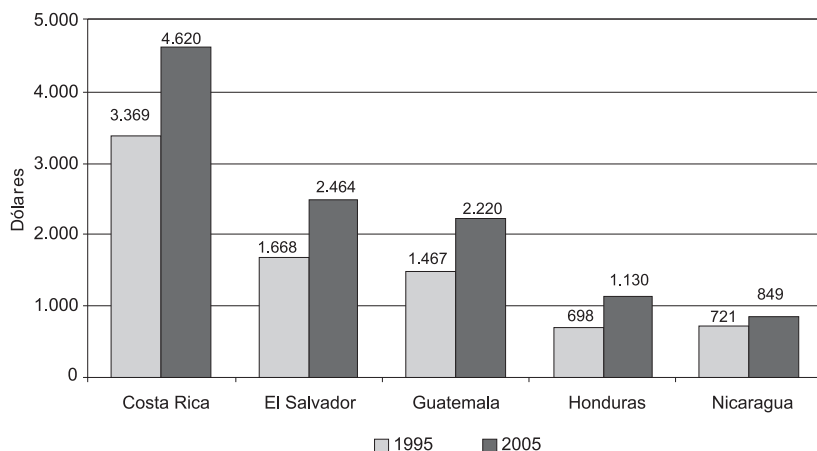


FUENTE: Organismos oficiales de cada país y CEFSA 2006-2007.

Es interesante destacar que una mayor participación en el comercio internacional no ha permitido reducir las diferencias de ingreso entre los países centroamericanos, por el contrario, el país que tenía el nivel de ingreso más alto en 1995 (Costa Rica) es el que lo-

gra un aumento absoluto mayor en el ingreso per cápita. Por contraste, el país con el ingreso por habitante más bajo en 1995 (Nicaragua) tiene el menor incremento absoluto en el periodo 1995 a 2005.

GRÁFICO 4. *PIB nominal per cápita* (en dólares)



FUENTE: Organismos oficiales de cada país.

A pesar de la globalización comercial que ha vivido Centroamérica y que le ha llevado a un alto grado de apertura económica, el comercio intrarregional sigue en ascenso, lo cual muestra que ambos procesos pueden ser complementarios.

En buena medida, las decisiones integracionistas formales del pasado han inducido a una integración comercial, financiera y económica con mayor intensidad en los últimos quince años.

En el futuro, la integración económica tiene bastante que aportar al desarrollo económico de la región. Si se mejora el marco jurídico, si se eliminan las trabas, limitaciones, procedimientos engorrosos, en los próximos años habrá un trasiego de bienes y de servicios mucho más intenso. Se trata, entonces, de perfeccionar y dinamizar el área de libre comercio regional. En este sentido, los

gobiernos y las autoridades regionales tienen mucho que hacer en el futuro. El éxito estribará en llevar a cabo acciones muy concretas y prácticas que perfeccionen mucho más el área de libre comercio, de modo que se consolide el espacio económico centroamericano.

La integración económica tuvo, tiene y tendrá su lugar para beneficio de todos los países. Esa es la enseñanza de la experiencia centroamericana.

II. DESAFÍOS Y OPORTUNIDADES HACIA EL FUTURO

Ya no son necesarios los discursos floridos con planteamientos ambiciosos por parte de los políticos, las cancillerías o los ministros de comercio. En el tema de la integración regional casi todo, por no decir todo, está dicho. No se trata ahora de grandes reformas ni propuestas revolucionarias, se trata de ir mejorando el marco jurídico y administrativo para que la integración económica financiera y comercial se convierta, cada vez más, en una realidad de mayor beneficio para nuestras sociedades.

Se trata de ir poco a poco eliminando barreras arancelarias, controles innecesarios a los movimientos de bienes, discriminaciones que no tienen justificación y perfeccionar el libre trasiego de mercancías y posteriormente de personas y servicios.

En el futuro será necesario ir homologando, cada vez más, la legislación en una serie de campos tales como impuestos, marcas, patentes, licencias bancarias, servicios bursátiles, controles sanitarios, permisos aerocomerciales, tan sólo para mencionar unos ejemplos. Aquí hay un enorme campo de trabajo por parte de los gobiernos para fortalecer la integración en aspectos muy concretos y específicos.

América Latina tendrá que enfrentar complicados desafíos en el campo de la integración económica en los próximos años. Los acuerdos bilaterales y subregionales están conduciendo a consolidar un bloque económico del norte, constituido por los países miembros de NAFTA (Estados Unidos, Canadá y México), las naciones centroamericanas (CAFTA) y varios de los países del Caribe. Por

otro lado, también es muy probable que se consolide otro bloque de naciones en el sur en torno a Brasil, Argentina y otras naciones sudamericanas. La gran pregunta es si en el futuro próximo ambos bloques económicos, a su vez, lograrán una mayor integración económica o por el contrario se va a segmentar en dos grandes bloques el mercado del continente americano. Este es, sin lugar a dudas, otro gran desafío que enfrentarán los gobiernos en los próximos años.

Si bien es cierto, es difícil reconocer que la integración económica latinoamericana ha perdido el ímpetu político que tuvo años atrás, eso no significa que no sea importante para el futuro económico de la región. Los obstáculos políticos, presiones empresariales, limitaciones jurídicas que en el pasado condicionaron un proceso más acelerado de integración comercial y financiera deben eliminarse, en la medida de lo posible. Con ello se fortalecerá el espacio económico regional y éste debe ser un importante factor de contrapeso en el proceso de globalización que vive el mundo actualmente.

BIBLIOGRAFÍA

- Arredondo, Sylvia y Naranjo, Fernando (eds.) (2004), *Costa Rica ante el mundo II*, 1ª ed., San José, Costa Rica, AFOCOI.
- Banco Central de Costa Rica (2005), *Inversión extranjera directa en Costa Rica 1997-2004*, Grupo Interinstitucional de Inversión Extranjera Directa, enero.
- Cáceres, Luis René (2002), *La integración de Centroamérica: promesa y reto vigente*, Publicación del Banco Centroamericano de Integración Económica.
- CEFSA (2006), *Centroamérica: evolución de la economía durante el 2005 y pronóstico económico CEFSA para el año 2006*, San José, marzo.
- (2006), *Centroamérica: evolución de la economía durante el primer semestre del 2006, revisión del pronóstico económico CEFSA para el año 2006 y perfil 2007*, San José, agosto.
- CEPAL (2001), *Inversión extranjera y desarrollo en Centroamérica: Nuevas tendencias*, LC/MEX/L, 509, México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, diciembre.

- Corporación Latinobarómetro (2006), *Latinobarómetro Report 2005*, Santiago, Chile.
- Granados, Jaime (2001), «La integración comercial centroamericana: Un marco interpretativo y cursos de acción plausible», *Intal*, BID, Documento de Divulgación 8.
- Oppenheimer, Andrés (2005), *Cuentos chinos, el engaño de Washington, La mentira populista y la esperanza de América Latina*, Editorial Sudamericana.
- PNUD (2003), *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Segovia, Alexander (2005), *Integración real y grupos de poder económico en América Central. Implicaciones para la democracia y el desarrollo de la región*, 1.^a ed., San José, Costa Rica, Fundación Friedrich Ebert, diciembre.

2. ESPACIOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL ECONÓMICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

DORIS OSTERLOF*

El regionalismo abierto es parte de la estrategia de América Latina y el Caribe para insertarse en la economía mundial, que se erige en oposición al regionalismo cerrado que predominó en las décadas de los años sesenta y setenta. Su impulso parte del enfoque ideológico de que el instrumento central del desarrollo económico es dejar a las fuerzas del mercado actuar, idea que prevaleció en la región a partir de los años ochenta, y cuyos resultados son tanto alabados como cuestionados, generando un debate político central sobre el futuro de Latinoamérica, al basarse en un enfoque economicista del desarrollo.

Este enfoque condujo a los países latinoamericanos a realizar un conjunto de reformas estructurales y a reorientar la política económica, que además de contemplar la privatización de empresas públicas y la liberalización de los mercados financieros, se centró en un proceso de apertura comercial, con el objetivo de mejorar el acceso a los mercados, eliminar proteccionismos nacionales, y atraer inversión extranjera directa. Para ello, la integración económica, a través de una serie de acuerdos comerciales preferenciales, ha sido concebida como estratégica.

Las normas de estos acuerdos preferenciales al tener que ser compatibles y menos restrictivas que las acordadas en la Organización Mundial de Comercio (OMC), han encaminado a la región hacia un regionalismo abierto que converge y amplía la liberalización multilateral. A lo que se suma la diversidad de acuerdos que establecen diferentes procesos de integración, lo que obliga a reforzar

* Profesora en temas de comercio y negociaciones comerciales. Consultora y asesora en política y comercio internacional.

el equilibrio entre los diversos planos de las políticas comerciales nacionales.

Sin embargo, la estrategia de negociar acuerdos preferenciales puede en el corto plazo generar beneficios, en particular para los países que se adelanten al resto, pero estas preferencias van desapareciendo gradualmente al haber cada vez más acuerdos. En el largo plazo, quedan los costos de administración de las normas de comercio, y un referente para el diseño e implementación de políticas públicas en temas vinculados, lo que tiene que ser considerado seriamente en la estrategia de desarrollo de los países. Por lo tanto, la pregunta que surge, es ¿para qué la integración?

I. AMÉRICA LATINA: INTEGRACIÓN: ¿PARA QUÉ?

Es una pregunta que brota ante la gran cantidad de procesos de integración económica que se dan en América Latina y el Caribe. Lo cierto es que la integración no es un fin, sino un medio para impulsar el desarrollo de los países, al sumar esfuerzos nacionales en uno regional, dándole forma a un espacio comunitario para aumentar la capacidad del Estado nacional para satisfacer necesidades y aumentar oportunidades para su ciudadanía.

Este espacio comunitario que se construye puede quedarse en un nivel primario, como son las zonas de libre comercio¹, o avanzar hacia las uniones aduaneras, los mercados comunes, las uniones económicas², o alcanzar grados de mayor integración que incluyan lo político, lo social, lo ambiental, hasta llegar a una integración

¹ Las zonas de libre comercio las conforman dos o más Estados que eliminan entre ellos las barreras arancelarias y las no-arancelarias para la libre circulación de mercancías y servicios, pero cada uno mantiene ante terceros su propio régimen de comercio exterior. América Latina cuenta con una cantidad importante de este tipo de zonas, establecidas a través de los tratados de libre comercio.

² Las uniones aduaneras las constituyen dos o más Estados que eliminan las barreras arancelarias y no arancelarias para la libre circulación de mercancías y servicios, y establecen un Arancel Externo Común, un solo territorio aduanero, y una política comercial externa común para terceros. Los mercados comunes incluyen la libre circulación de capitales y mano de obra. Están, además, las uniones económicas, en las cuales se establecen otras políticas comunes, como la unión moneta-

multidimensional. La mayoría de los procesos de integración que existen hoy día a escala planetaria, inician y se mantienen en el ámbito económico.

En América Latina y el Caribe la integración que se está propagando es la económica, focalizada principalmente en el intercambio comercial internacional. En las décadas de los sesenta y los setenta, los esquemas de integración subregionales se orientaron hacia el mercado interno, bajo el modelo de sustitución de importaciones, con el objetivo de desarrollar el sector industrial, al utilizar aranceles altos para facilitarle un mercado cautivo.

El desarrollo del regionalismo abierto a partir de los ochenta condujo a la América Latina hacia la convivencia de procesos de integración económica intrarregionales con procesos con terceros países. A partir de los noventa, por la vía de los tratados de libre comercio, han proliferado las zonas de libre comercio abiertas tanto entre varios de los Estados latinoamericanos³ como con terceros países⁴, al bajar los aranceles y eliminar barreras no-arancelarias para mercancías y servicios.

Además, se han incluido reglas para la inversión, y en algunos de ellos, normas sobre propiedad intelectual, compras del sector público, laboral, y ambiental —en particular los tratados con los Estados Unidos—. Los acuerdos con la Unión Europea comprenden dos áreas más, sobre el Diálogo Político y la Cooperación, y se les denominan Acuerdos de Asociación, pero en lo comercial, lo que han concretado es una zona de libre comercio.

Por otra parte, están los esquemas subregionales reformados, creados en los sesenta, el Mercado Común Centroamericano (MCCA),

ria. En América Latina tanto las uniones aduaneras como los mercados comunes son aún imperfectos, y no hay uniones económicas.

³ Por ejemplo, entre: México y Costa Rica; México y Nicaragua; México y Chile; Chile y México; El Salvador y Panamá; Costa Rica y Chile; Costa Rica y el CARICOM; México, Guatemala, Honduras y El Salvador.

⁴ Por ejemplo, entre: México, los Estados Unidos y Canadá (NAFTA); Costa Rica y Canadá; Chile y los Estados Unidos; Guatemala y Taiwán; Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua y los Estados Unidos (CAFTA) —está pendiente la ratificación del tratado por parte de Costa Rica, y la entrada en vigencia con República Dominicana; Chile y la Unión Europea; México y la Unión Europea; Panamá y Singapur.

la Comunidad Andina (CAN), el Mercado Común del Caribe (CARICOM), y el más recién establecido, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En cuanto a los dos primeros, hay una fuerte penetración de sus espacios preferenciales al convivir con las nuevas zonas de libre comercio que los Estados miembro han constituido con terceros.

Estas integraciones latinoamericanas tienen como objetivos: la apertura de los mercados nacionales a las importaciones, mejorar el acceso a los productos de exportación y fomentar la inversión. Por lo tanto, se han concentrado básicamente en buscar el libre comercio de mercancías y de servicios.

Otros temas de integración, como el libre flujo de capitales y de mano de obra, armonización de políticas comerciales, o el establecimiento de políticas comunes en diversas áreas son una simple aspiración parcial o no se plantea, debido a que ello conllevaría una ampliación de los espacios de coordinación y fusión de políticas nacionales. Lo que entrañaría la construcción de un espacio comunitario al cual habría que trasladarle competencias nacionales, lo cual se confronta con el dilema de si al hacerlo se cede soberanía, lo que incide en las decisiones de los latinoamericanos sobre sus procesos de integración.

Asimismo, el número de países que conforman la integración⁵ incide en las decisiones sobre los niveles y temas de la integración. Igualmente, si son países vecinos o si hay una gran distancia geográfica. En América Latina, la integración se da entre países vecinos, que tienen un mercado natural, como el Mercado Común Centroamericano; pero, también, se han establecido integraciones entre países con distancias geográficas por razones estratégicas económicas o políticas, por ejemplo, los Estados Unidos y Chile, Guatemala y Taiwán, Panamá y Singapur.

Igualmente, cuentan el tamaño de las economías y las asimetrías entre los Estados miembros; los flujos de comercio; si la integración es entre un país desarrollado y un país en vías de desarrollo; o la

⁵ Por ejemplo, la Unión Europea se inició con 6 países, actualmente la integran 27 países, y se debate sobre la sostenibilidad del proceso ante una cada vez mayor participación de países.

importancia estratégica económica o política. Por ejemplo, Estados Unidos es el principal socio comercial de Centroamérica y República Dominicana, lo que tuvo un peso fundamental en la decisión de estos países de negociar un TLC, mientras que para los Estados Unidos se basó más en razones de seguridad nacional.

Por otra parte, para el funcionamiento de la integración hay un marco institucional que tiene que operar. En las zonas de libre comercio, la administración de la zona está a cargo de la Comisión de Comercio Exterior, en la que participan representantes de los Estados miembros. Es decir, no requieren de una institucionalidad comunitaria.

Por lo tanto, la administración de estas zonas en América Latina es intergubernamental, a cargo de dependencias nacionales. No obstante, la mayoría de los Gobiernos olvidan que esto implica un fortalecimiento de las capacidades de las oficinas públicas nacionales responsables de aplicar las normas acordadas en el tratado constitutivo de la zona. Al ser cada vez mayoritario el comercio administrado por estos acuerdos, ello entraña, en el largo plazo, un costo administrativo y un conocimiento por parte de los prestadores y usuarios sobre la función de dichas normas en las transacciones comerciales.

En cuanto a los procesos de integración más avanzados, éstos demandan la instauración de al menos órganos ejecutivos regionales que sirvan de secretarías. Aunque lo adecuado sería que éstos fueran guardianes y ejecutores de los acuerdos, es decir, que actuaran como órganos supranacionales. También se pueden instaurar otros organismos regionales, como son parlamentos, cortes supranacionales, entidades de crédito, órganos para la consulta con la sociedad civil, entre otros.

La experiencia latinoamericana es compleja en cuanto a la creación de institucionalidad regional. Un ejemplo es la integración centroamericana, que cuenta con una vasta institucionalidad regional; pero ésta no posee mayores competencias ni todos los países son Estados miembros activos. Hay dificultades en el desarrollo institucional que provienen principalmente de los objetivos, los medios y de la relación que cada ente posee en el contexto institucional en que se ubica; por ejemplo, las secretarías solamente brindan

apoyo a los Consejos de Ministros, sin convertirse en órganos ejecutivos de la integración. Por otra parte, la integración económica cuenta con su propia secretaría (SIECA), la cual no tiene relación jerárquica con la secretaría general (SG-SICA) que atiende los otros temas de la integración, incluido el político.

A pesar de la institucionalidad con que cuentan las integraciones subregionales en América Latina, a éstas no se les han trasladado competencias nacionales; debido a que los Estados mantienen una preferencia por mecanismos flexibles de administración en el marco de lo intergubernamental. Por lo que, tanto las zonas de libre comercio como los procesos superiores de integración están desligados del principio de supranacionalidad.

En términos generales la respuesta a la pregunta ¿para qué la integración? está directamente vinculada a si los objetivos de la integración en América Latina van más allá de lo económico. Decisiones como las anteriormente citadas entrañan una definición de cuáles son los objetivos de la integración en el desarrollo de cada uno de los Estados latinoamericanos. La decisión de avanzar hacia un modelo como el europeo no es la decisión hacia la que quieren avanzar los latinoamericanos.

Esfuerzos como el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas), que pretende conformar una zona de libre comercio de 34 países del continente americano, o el ALBA (Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe) presentada como una alternativa al ALCA, y que pretende constituir un mecanismo para luchar contra la pobreza y la exclusión social, y como algo más que un simple instrumento para fomentar sólo el comercio, no alcanzan la dimensión a la que ha llegado la integración europea. El primero se mantiene sólo en lo comercial y el segundo tiene objetivos de alto valor pero no hay claridad sobre su implementación.

Por lo tanto, por ahora, la gran mayoría de las integraciones en América Latina y el Caribe se concentran en el objetivo del desarrollo económico, en particular, el desarrollo del intercambio comercial entre las partes.

II. MÁRGENES DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

La normativa de los tratados y acuerdos comerciales que establecen procesos de integración económica en América Latina y el Caribe parte de la acordado en la OMC, que cubre áreas relativas a mercancías, servicios, inversión y propiedad intelectual.

Por ser esta normativa multilateral la base para los acuerdos regionales, los avances en la Ronda Doha tienen implicaciones importantes en dichos acuerdos; especialmente, cuando algunas de las normas fueron condicionadas a los cambios en las reglas multilaterales. Por ejemplo, la negociación para la reducción o la eliminación de posibles subsidios que otorga los Estados Unidos a los productos agrícolas, en el marco de los TLC, este país la traslada a la negociación de la Ronda Doha.

A la vez, con el crecimiento del comercio mundial, ha aumentado la participación de países en las negociaciones multilaterales, lo cual, incide en un estancamiento de las negociaciones, generando una incapacidad de la OMC para avanzar hacia una mayor integración mundial. Por lo cual, el avance lento o estancamiento, como sucede con la Ronda Doha, promueve la tendencia de que los países opten por los acuerdos regionales como una alternativa para liberalizar más rápidamente. Esto conlleva una coexistencia del plano multilateral con el regional, generando una globalización del regionalismo. Se estima que existen cerca de 400 acuerdos económicos regionales a escala mundial, de los cuales, un porcentaje importante corresponde a acuerdos en los que están involucrados países latinoamericanos.

Asimismo, los acuerdos regionales cuentan con mecanismos de solución de controversias, cuya base parte mayoritariamente del mecanismo de la OMC. Al mismo tiempo, los Estados en estos acuerdos regionales se salvaguardan la alternativa de acudir a la OMC, organismo que pareciera funcionar mejor como tribunal para la solución de controversias que como foro de negociación.

Por lo demás, si bien los Estados mantienen la potestad de tomar decisiones unilaterales sobre reglas del comercio; lo cierto es que éstas pueden establecerse en tanto sean compatibles con la nor-

mativa de la OMC y los acuerdos comerciales regionales suscritos por esos Estados. Por ello, es fundamental entender que tanto lo acordado en el marco multilateral como en el regional comprometen las políticas nacionales de futuro.

Lo anterior genera disensos en torno al papel de los esquemas de integración en el desarrollo. En particular, las zonas de libre comercio, que predominan, debido a que al abrir los mercados nacionales se produce una dinámica de competitividad que presiona a los productores locales; aunque por otra parte, se supone, estimulan a la producción para acceder a los mercados externos ante la eliminación de obstáculos al comercio.

Se presume que los acuerdos comerciales favorecen la competencia leal, al contar con una serie de regulaciones que ordenan el intercambio entre los Estados. Sin embargo, al ser instrumentos de la política económica que inciden en el desarrollo, la discusión se centra en la capacidad de los Estados y los sectores productivos de generar procesos de transición para aprovechar los beneficios y enfrentar las sensibilidades ante una mayor apertura del mercado, conjuntamente, con la viabilidad de aplicar determinadas medidas en función de objetivos de desarrollo.

Por lo tanto, las integraciones económicas regionales tienen márgenes a considerar cuando se establecen. Por un lado, a escala mundial, la OMC, a lo interno, en la definición de políticas públicas. Es decir, los Estados tienen que moverse entre estos márgenes para tomar decisiones para fomentar su desarrollo, lo cual conlleva el tener una mayor claridad estratégica de ¿para qué la integración?

III. REGIONALISMO ABIERTO: DESAFÍOS DE LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

El análisis de los actuales procesos de integración en América Latina, desarrollados en el marco del regionalismo abierto, concluyen en diferentes resultados, dependiendo del enfoque.

Entre ellos, cuando se refieren a los resultados en lo económico, se habla del crecimiento de las exportaciones, que fomenta el desa-

rrollo del sector productivo orientado al mercado externo. No obstante, los grados de diversificación, destinos y dinamismo varían. Por ejemplo, México y Centroamérica exportan manufacturas, especialmente maquila, a los Estados Unidos, principalmente. Mientras que América del Sur, si bien tiene una mayor diversidad en cuanto a mercados, centra una parte importante de sus exportaciones en productos originados en la explotación de recursos naturales.

A la vez, la integración fomenta las importaciones, las cuales compiten con la producción para el mercado local. Los actuales procesos de integración económica latinoamericanos ya no buscan proteger a la producción interna, creando mercados cautivos, sino más bien, promueven una mayor apertura del mercado local. Por lo tanto, ello implica, por un lado una oportunidad de una mayor oferta para los consumidores; pero por otro, genera requerimientos de políticas y programas de apoyo a los sectores para desarrollar capacidades competitivas para enfrentar una mayor apertura del mercado nacional.

Asimismo, si los países presentan déficit comerciales importantes, como los países centroamericanos, que durante el año 2005 exportaron 18 mil millones de dólares pero importaron 32 mil millones de dólares, generando un déficit de 13 mil millones de dólares⁶, que se financió principalmente con remesas y con los flujos de IED; ello, tiene impactos en el desarrollo del país. Por un lado, las remesas surgen como producto de una población que ante la falta de oportunidades en su país de origen se ve obligada a emigrar. Por otra parte, para la atracción de IED, los países otorgan incentivos fiscales para competir con otros a escala mundial, con lo cual, afectan sus ingresos tributarios, lo que incide en el financiamiento del gasto público, en particular, del gasto social.

Por lo tanto, el tipo de resultados para el desarrollo que esperan los países con la integración desafía a los Estados latinoamericanos cuando deciden integrarse a un espacio comunitario, especialmente, en el contexto de un regionalismo abierto que promueve la apertura de los mercados nacionales y la competencia internacional.

⁶ Datos SIECA y CEPAL.

Esto obliga a los Estados a definir el espacio comunitario, no sólo desde una perspectiva territorial, o de estrategia económica o política, sino desde una perspectiva societal, de forma tal que la integración, sea sólo económica o de mayor envergadura, tenga un impacto positivo en el desarrollo de los países.

Ello conduce una confrontación entre regionalismo abierto y el modelo de desarrollo, que plantea cuál es el grado de autonomía que puede tener el regionalismo para que los Estados alcancen sus objetivos de desarrollo, ya sea por la vía del mercado ampliado o a través de una vinculación con procesos de integración de mayor envergadura.

Para América Latina, el regionalismo abierto es un paradigma de la integración, que desafía a los Estados en su capacidad de crear espacios supranacionales en los cuales alcanzar los objetivos del desarrollo humano. En particular, al responder este regionalismo abierto a una visión economicista del desarrollo, se contrapone directamente con los grandes desafíos que implican la reducción de la pobreza, las desigualdades y las inequidades que afrontan todos los países latinoamericanos.

Por lo tanto, el desafío del desarrollo entraña escoger entre una integración estrictamente económica o avanzar hacia una integración multidimensional, en la que integración sea un instrumento para el desarrollo, y entendiendo que el grado y acento en la profundidad de la misma incidirá en la utilidad de dicho instrumento.

La agudización de los problemas sociales obliga a los Estados a asumir agendas económicas y sociales nacionales y regionales, en las cuales los procesos de integración amplíen las capacidades estatales para responder a los intereses de los ciudadanos. Esto en momentos en que América Latina se confronta a sí misma con visiones contrapuestas sobre el papel del Estado y el desarrollo, que desafían las capacidades del Estado y de los gobernantes para dar respuesta a los problemas que agobian a los latinoamericanos y que reducen las oportunidades para las nuevas generaciones.

3. INTEGRACIÓN REGIONAL: PROPUESTAS DE RENOVACIÓN

OSVALDO ROSALES *

La experiencia de América Latina y el Caribe muestra que el comercio intrarregional favorece la diversificación exportadora, es más amigable con las PYMES y más intensivo en valor agregado que el dirigido al resto del mundo. Esa es la buena noticia. La mala es que el despegue de la integración regional y subregional es demasiado lento para los tiempos que vivimos.

Después de varias décadas, el balance de la integración es mixto. Por una parte, todos los esquemas de integración subregional muestran avances importantes en un número amplio de ámbitos relevantes, tanto en los ámbitos comerciales como extracomerciales. Más aun, por ejemplo, el aporte de MERCOSUR a un escenario subregional de paz y de estabilidad democrática ha sido notable como también lo ha sido su creciente relevancia como foro político internacional. Todos dichos esquemas han conseguido crear sentidos de pertenencia, vínculos políticos, empresariales y académicos que hoy podrían permitir una reactivación del proceso. Los avances efectivos coinciden en todo caso con algún incumplimiento en los cronogramas concordados y en los compromisos contraídos.

Los esfuerzos de integración en los últimos 25 años se han dado en un contexto económico poco favorable para la región, tanto en crecimiento como en equidad. No parece justo, por ende, autonomizar a la integración de un contexto de tres décadas de bajo crecimiento, profundas fragmentaciones sociales y marcadas turbulencias políticas, incluyendo la pérdida y posterior reconquista de la

* Director de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

democracia en un número significativo de países de la región. Dado este contexto, mal se podría exigir a la integración avances muy superiores a los que muestra la región en el resto de indicadores económicos y sociales.

Lamentablemente, esas tres décadas coinciden con cambios drásticos en la economía mundial. Se intensifica la globalización, se acelera el cambio tecnológico y emergen nuevos y agresivos competidores (China e India, acompañados del resto de Asia-Pacífico), todo lo cual está conduciendo a una modificación drástica en el mapa mundial de intercambios, de ventajas comparativas y de localización de las inversiones.

Es respecto de este contexto global de nuevas amenazas y desafíos que el balance de la integración aparece como insuficiente. Enfrentados a tales desafíos, la brecha entre retórica y práctica integracionista aparece como elevada; las principales decisiones empresariales no se apoyan en los esquemas de integración; la integración no está en el centro de las agendas políticas y cuando parece estarlo, apenas logra trascender el ámbito de los anuncios. De este modo, la actual integración no parece colaborar mucho en los desafíos de competitividad, diversificación exportadora e innovación tecnológica. A la irrupción de China y otras economías asiáticas en el concierto global, se agrega la serie de acuerdos bilaterales de comercio entre varias economías de la región y Estados Unidos o la Unión Europea, todo lo cual plantea a la región severos desafíos de competitividad y de *aggiornamento* a sus esquemas de integración.

La tarea de la integración es *per se* complicada. Lo que se argumenta aquí es que la complejidad intrínseca de cualquier proceso integracionista se ve hoy agravada por la confluencia de estos factores: un balance poco satisfactorio, la magnitud de los actuales desafíos, la difusión de acuerdos bilaterales con países extrazona y la debilidad de liderazgos que promuevan avances prácticos en la integración.

En ese cuadro, no debiera sorprender una acentuación en la diversidad de opciones respecto de cómo integrarse a la economía mundial. Por de pronto, hay conocidas y marcadas diferencias estructurales así como otras de política. Entre las primeras, tenemos

diferencias de tamaño, de estructura productiva y exportadora, de ventajas comparativas, de estructura de los principales mercados de destino y de grado de complementación o sustitución con los principales productos agrícolas de las economías industrializadas que mantienen elevados niveles de subsidio a la exportación o de apoyo doméstico a sus productores. Las diferencias de política se relacionan con el rol que cada país aspira a jugar en la economía mundial y regional, el nivel de sus aspiraciones geopolíticas y, por ende, del poder negociador, de la estructura de alianzas, todo lo cual termina reflejándose en la política comercial ¹.

Desde este punto de vista, la difusión de acuerdos bilaterales de tipo Norte-Sur probablemente se explique por una combinación de incertidumbre respecto al ritmo, *timing* y profundidad de las negociaciones multilaterales, así como cierto escepticismo respecto de las posibilidades efectivas de avances en la integración. Vale decir, los TLC corresponden a una tercera mejor opción, después de la liberalización multilateral y de la integración. Una vez que estas dos primeras opciones no responden en los plazos y profundidad en que los gobiernos necesitan las respuestas comerciales y económicas, surgiría entonces el instrumento bilateral. Por cierto, el activismo bilateral de las grandes potencias, Estados Unidos, la UE y ahora China, también es parte de la explicación en la medida que estimulan el «efecto dominó», vale decir, la disposición a negociar estos acuerdos bilaterales para evitar el costo de quedar fuera de estas redes de negociación, concediendo ventajas a competidores.

El desafío es entonces aún más complejo. Se trata de fortalecer los procesos de integración regional, buscando mejorar la inserción internacional de nuestros países. Es decir, es el momento de actualizar la noción de «regionalismo abierto», reforzando la complemen-

¹ Esto quiere decir que las modalidades de la apertura comercial tienen un fuerte vínculo con el tipo de estructura productiva, además del tamaño de la economía. Esto no invalida la necesidad en todos los casos de contar con una política explícita de construcción de competitividad y de estímulo a la innovación. Los casos de China e India muestran que el mejor escenario para avanzar en estos desafíos es el de una activa política de inserción internacional, incluyendo una clara orientación exportadora.

tariedad entre los procesos de integración a la economía mundial y los esquemas de integración regional o subregional.

El punto obvio de partida es reconocer y aceptar las diferencias y las distintas visiones que han ido surgiendo, de modo de preservar el objetivo integracionista. No es realista esperar que los países que han negociado TLC con EE UU o con la UE o con China los dejen caer o suponer que entre ellos no buscarán formas de mayor aproximación. El tema es exactamente cómo construir integración a partir de esas realidades diversas, buscando conciliarlas en aras de esquemas renovados de integración que eleven el atractivo de un mercado regional ampliado.

La integración puede y debe renovarse. Por un lado, consolidando y haciendo converger la red de acuerdos comerciales intra-regionales en materia de acceso, normas de origen y otros procedimientos y, por otro, actualizando sus compromisos en materias hasta hoy no cubiertas, como servicios y compras públicas, por ejemplo. Ello es factible de realizar, preservando la idea central de un mercado ampliado, con libre movilidad de bienes y factores, avances serios hacia la coordinación macroeconómica, mecanismos de solución de controversias efectivamente vinculantes, un trato adecuado de las asimetrías, la gestación de fondos estructurales para conseguir beneficios equilibrados, coordinación en políticas sociales e iniciativas audaces en materia de energía e infraestructura.

En tal caso, los esquemas de integración se dotarían de una calidad superior a los TLC, aportando los elementos de desarrollo y coordinación de políticas que ellos no contemplan. Concretarlo, sin embargo, demandará un serio esfuerzo político y técnico, hasta ahora ausente. La iniciativa del «anillo energético» en el Cono Sur es un claro ejemplo del buen camino, así como también una muestra de las dificultades que tienen los países para privilegiar los temas de futuro. En todo caso, de concretarse, sería un esperanzador punto de quiebre en la integración regional.

Aún estamos a tiempo para renovar la integración acorde a los desafíos de competitividad que enfrentan los países de la región. Si no estamos a la altura de ese desafío, seremos testigos de la acelerada pérdida de relevancia de las iniciativas de integración, dando un

argumento adicional de pragmatismo a los numerosos países de la región que, ante las incertidumbres del marco multilateral y las debilidades de la integración, buscan legítimos seguros en los acuerdos bilaterales de comercio.

I. NUEVAS PRESIONES SOBRE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Desde los años noventa ha habido avances en comercio intrarregional, normas e instituciones y, en este último caso, probablemente más destacados en América Central y en la CAN. La cuestión es si esos avances son suficientes *vis-à-vis* la magnitud de los desafíos. Aún, reconociendo la existencia de activos importantes en los procesos de integración, como el desarrollo institucional y la reciente creación de los Programas de Desarrollo Social en la CAN; los fondos de cohesión, así como los esfuerzos desplegados para acordar códigos aduaneros únicos y profundizar al 100% el Arancel Externo Común en MERCOSUR, entre otros, el balance de la integración regional sigue cargando elevados pasivos.

La región muestra tasas comparativamente elevadas en el incremento del *quantum* exportado y cierta diversificación en las exportaciones, pero la competitividad de las mismas aún reposa excesivamente en ventajas comparativas estáticas, salvo pocas excepciones (CEPAL, 2004). Sigue pendiente orientar la agenda comercial de la región, no sólo a fortalecer el acceso a los mercados de sus productos intensivos en recursos naturales y en mano de obra de bajas remuneraciones, sino también a mejorar la presencia de actividades más intensivas en tecnología y conocimiento, incluyendo la agregación de valor a productos que derivan de recursos naturales. Se suponía que ése iba a ser uno de los aportes de la integración regional, operando como plataforma de aprendizaje que permitiese luego exportar bienes más sofisticados a terceros mercados.

La presión sobre los esquemas de integración crece con los acuerdos bilaterales de tipo Norte-Sur, como los TLC con Estados Unidos (R. Dominicana, Centroamérica y luego Panamá; Colombia, Perú y probablemente Ecuador, que se suman a los ya existentes

con Canadá, México y con Chile). Por el lado de los acuerdos con la UE, ya cuentan con un Acuerdo de Asociación Chile y México, en tanto MERCOSUR negocia uno y Centroamérica y la CAN probablemente iniciarán negociaciones en el 2007. Estos acuerdos incluyen compromisos de mayor cobertura y profundidad que los considerados en los pactos de integración, los que se limitan a bienes, sin considerar servicios ni inversiones, factores claves de la competitividad contemporánea. Esto hace que los impulsores de tales acuerdos N-S postulen que ellos aportan más a la construcción de competitividad. Con todo, generan amplios debates sobre su conveniencia económica y política.

El desafío es perfilar una pronta readecuación de los esquemas de integración, evitando que se imponga esta asimetría de compromisos: más exigentes, con mecanismos más vinculantes y con mayor certidumbre jurídica con socios del Norte y menos demandantes en el esquema subregional. Una tal asimetría de compromisos acentuaría el desinterés por la integración entre los actores económicos. Al mismo tiempo, se requerirán mayores esfuerzos para producir convergencias en reglas y disciplinas entre los esquemas de integración mismos, evitando así una red de acuerdos de tipo «centro y rayos» (*hub-and-spoke*) (Wonnacott, 1996).

En síntesis, la suma de acuerdos de baja cobertura y profundidad, así como un reducido grado de cumplimiento en lo concordado y la presencia de cierta incertidumbre jurídica, todo ello hace muy difícil que las principales iniciativas de inversión puedan apoyarse en los esquemas de integración.

II. LA CRISIS DE LA INTEGRACIÓN ES PREVIA A LOS TLC

Sostener que los acuerdos bilaterales de libre comercio (ALC) con países extrarregión o extraacuerdo habrían conducido a una crisis de la integración regional es poco realista. Es necesario además, precisar el argumento pues TLC han existido y variados antes de que se haya difundido esta percepción de los TLC como instrumentos de quiebre de las aspiraciones integracionistas. Por ejem-

plo, en MERCOSUR (México-Uruguay) y en la CAN (G-3, Colombia, México y Venezuela). MERCOSUR lleva además seis años negociando con la UE un acuerdo de amplia cobertura, incluyendo servicios, compras públicas, inversiones y propiedad intelectual y ello no se ha interpretado como posibilidad de conflicto con la integración regional. Claro, negocia el MERCOSUR en bloque pero ello igualmente podría generar efectos de desviación de comercio y de superposición de disciplinas, al menos en la relación CAN-MERCOSUR.

Por cierto, el elemento crítico en este debate es el de los TLC con Estados Unidos, percibidos como más exigentes en ámbitos que exceden a la OMC, en particular, en los temas de inversiones, servicios, compras públicas y propiedad intelectual. Esto, además de las obvias discusiones de economía política que acompañan en nuestra región a las relaciones con Estados Unidos. Este debate, en lo estrictamente económico y comercial, es necesario pues efectivamente acontece esa mayor exigencia y serán los países los que calibrarán internamente el análisis costo-beneficio de sus decisiones y el impacto de las mismas en su competitividad, así como en sus relaciones bilaterales y regionales.

La crisis de la integración es anterior a dichos TLC y es posible que tales negociaciones puedan colaborar en la puesta al día de la integración. Mientras en Centroamérica se estima que el CAFTA abre espacios para renovar y profundizar la integración, en América del Sur esa conclusión es menos compartida entre los diversos gobiernos. Los TLC del tipo N-S en América del Sur también pueden leerse como reacción de los países que, enfrentados a la incertidumbre de las negociaciones en la OMC y al estancamiento de la integración, buscan oportunidades para el crecimiento en negociaciones bilaterales con terceros, especialmente con aquellos países con los que proporcionalmente existen mayores intercambios comerciales y problemas de acceso a mercado —cuotas, contingentes, crestas y progresividad arancelarias, entre otras barreras—, así como también la incertidumbre de sistemas de preferencias con vencimiento temporal o con mayor discrecionalidad (SGP, ATPDEA, CBI, Preferencias Acuerdo de Cotonú, Programa Droga de la UE, etc.). Estas negociaciones no podrían interpretarse como desinterés

en la integración regional sino más bien como una vía pragmática de salvar las dificultades actuales de acceder a tales mercados, expandiendo y diversificando las exportaciones hacia ellos.

El tema sigue siendo, cómo hacer para que estas negociaciones bilaterales no colisionen con la profundización de los esfuerzos de integración. Esto, por cierto, es un camino de doble vía ya que se requiere tanto disposición y flexibilidad de los países que cuentan con estos acuerdos bilaterales como de aquellos que no los tienen, en orden a explorar en conjunto vías que permitan elevar el atractivo y la pertinencia de la integración, con fórmulas realistas, graduales pero siempre enmarcadas en un proyecto estratégico de largo plazo.

III. LOS TLC EFECTIVAMENTE AGREGAN DIFICULTADES

Estos acuerdos con el Norte aportan evidentes beneficios, entre otros, un mayor acceso al mayor mercado del (o los) socio (s) principal (es) de la mayoría de las economías de la región y la consolidación de posiciones y preferencias que antes eran motivo de concesión discrecional. Más importante, incluyen compromisos de mayor cobertura y profundidad que los incluidos en los pactos de integración en numerosos temas relevantes y al mismo tiempo otorgan mecanismos más vinculantes y con mayor certidumbre jurídica (Rosales, 2005)².

Sin embargo, es preciso destacar que el pleno aprovechamiento de las oportunidades que ofrecen estos TLC requiere que se los acompañe con una agenda complementaria de competitividad, innovación y apoyo a las PYMES, de modo de inducir los necesarios cambios en la oferta exportadora que permitan aprovechar las nuevas condiciones de demanda, caracterizadas por mayores exigencias de calidad y oportunidad.

² Otro punto de vista señala que más importante que la calidad del instrumento jurídico es la calidad o relevancia del socio. Eso es ponerle otro nombre al mismo problema: la debilidad de los compromisos intrarregionales y la necesidad que cualquier avance de la integración tenga que abordarlo.

Como resultado de la proliferación de los TLC con el Norte, el comercio intrarregional probablemente se verá afectado por desvíos del intercambio en la dirección Norte-Sur, y los países que no se encuentren amparados por estos tratados pueden registrar pérdidas netas. Por otra parte, los países que ya se han visto favorecidos por un acuerdo pueden perder interés por un tratado más ambicioso de carácter regional. Por este motivo, la posición de América Latina y el Caribe podría aparecer menos cohesionada a la luz de las negociaciones bilaterales³. Si los países optaran exclusivamente por tratados bilaterales, éstos podrían llegar a ser cada vez más incompatibles con la profundización de los acuerdos subregionales, sobre todo si sólo algunos de los miembros de una unión aduanera son a la vez signatarios de un TLC. Los elementos constitutivos de dicha unión tenderían a dispersarse, debido al debilitamiento del arancel externo común (AEC), la multiplicación de las reglas y disciplinas, así como la pérdida de capacidad negociadora de las subagrupaciones.

IV. ABREN OPORTUNIDADES PARA RENOVAR LA INTEGRACIÓN

El abanico de acuerdos bilaterales del tipo Norte-Sur (N-S) o con Asia-Pacífico puede acentuar la pérdida de relevancia de los esquemas de integración. Desde este punto de vista, generan presiones adicionales para actualizarlos, considerando además la posibilidad de utilizar ese aprendizaje técnico negociador en la renovación y actualización de los esquemas de integración.

Los actuales acuerdos subregionales podrían profundizar la integración, con el propósito final de la creación de un mercado común⁴.

³ Este es un test empírico. En los casos de Costa Rica, Chile y México, las activas negociaciones bilaterales no han reducido ni el entusiasmo ni el nivel de compromiso con las negociaciones multilaterales o hemisféricas. Al contrario, la mayor capacidad negociadora está siendo utilizada de manera intensa y proactiva en las negociaciones de la Ronda Doha.

⁴ Opciones para profundizar la integración hay muchas y variadas y probablemente la opción de un mercado común, con convergencia de políticas y con una

Por cierto, se trata de un objetivo ambicioso, imposible de conseguir en plazos breves. Por ahora, el punto de partida crítico es más modesto: cerrar la brecha entre práctica y discurso, limitándonos a cumplir lo concordado y a explorar avances pragmáticos y realistas. Una revisión pragmática de los compromisos asumidos y la definición de un calendario realista de cumplimiento efectivo, incluyendo la incorporación de los acuerdos comunitarios a la legislación nacional, serían el mejor incentivo para renovar la confianza de los actores económicos en la integración.

Son varias las direcciones concretas en las que es necesario seguir avanzando. Por un lado, hacer converger los compromisos en materia de acceso a mercados y, por otro, actualizar los compromisos en materias hasta hoy no cubiertas cabalmente como servicios, inversiones, propiedad intelectual y compras públicas. En efecto, una cosa es la resistencia a negociar estos últimos temas en acuerdos Norte-Sur, en rechazo a enfoques que se los considera de poco beneficio para los países en desarrollo (PED) y otra muy distinta, es no avanzar en estos temas en los esquemas de integración subregional. En este sentido, que algunas economías de la subregión hayan negociado o estén a punto de hacerlo con economías del Norte, abre espacio para avanzar en estos temas, privilegiando la construcción de senderos pragmáticos de convergencia que, sin replicar necesariamente el formato de tales acuerdos, sí puedan proveer un mejor escenario para el desarrollo intrarregional de las inversiones y las exportaciones de servicios.

También debiera ser posible avanzar en un proceso gradual de convergencia en materia de reglas y disciplinas, así como en una apropiada institucionalidad entre los países que pertenecen a distintos grupos de integración, tendiendo puentes entre las diversas agrupaciones subregionales. Lo importante es mantener activa la idea central de un mercado ampliado, con libre movilidad de bienes y factores, con avances graduales y realistas hacia la coordina-

institucionalidad comunitaria es la más exigente. La construcción gradual y realista de objetivos incrementales puede permitirnos avanzar en esa dirección pero el desafío actual es bastante más modesto: preservar lo existente, cumplir los compromisos contraídos y tender puentes de convergencia entre las diversas agrupaciones subregionales.

ción macroeconómica, mecanismos de solución de diferencias efectivamente vinculantes, un trato adecuado de las asimetrías, la gestión de fondos estructurales para conseguir beneficios equilibrados, coordinación en políticas sociales e iniciativas audaces en materia de energía e infraestructura (CEPAL, 2005).

UNA SÍNTEISIS DE ESTAS PROPUESTAS INCLUYE:

1. convergencia en acceso a mercado, vale decir, consolidar y simplificar la diversidad de listas de desgravación que existe en el conjunto de acuerdos comerciales intrasudamericanos⁵;
2. armonizar las normas de origen y sus procedimientos de verificación, para luego explorar su acumulación, partiendo por sectores donde su factibilidad sea más inmediata;
3. armonizar la gestión de las aduanas, incluyendo procedimientos aduaneros, normas de origen y verificación de las mismas;
4. armonizar normas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas, conjuntamente con las normas en servicios de transporte, que son medidas críticas para la facilitación del comercio intrarregional;
5. uniformar las medidas de defensa comercial (salvaguardias, *antidumping* y derechos compensatorios) y luego proceder a eliminarlas para el comercio intrasudamericano;
6. uniformar y consolidar los mecanismos de solución de controversias, marchando hacia un mecanismo único en la subregión, replicando los procedimientos y el carácter vinculante de la normativa OMC;

⁵ En América del Sur existen 10 acuerdos ALADI más el acuerdo de integración de la CAN. Ello genera 11 procesos de integración que dan origen a 90 trayectorias de desgravación arancelaria para las correspondientes 45 relaciones bilaterales (45 pares de países en el subcontinente y 2 relaciones preferenciales en cada par pues las desgravaciones no son estrictamente recíprocas), ALADI-CAN-MERCOSUR, 2006.

7. promover avances conjuntos y coordinados en temas, tales como, certificación de calidad; trazabilidad; seguridad en el comercio; normas sanitarias y fitosanitarias (como el combate conjunto a la fiebre aftosa y a la gripe aviar); buenas prácticas productivas y de comercialización, promoción conjunta de exportaciones, todo lo cual colaboraría en gestar mejores condiciones para una competitividad asociada a la integración y la coordinación de políticas⁶;
8. definir un programa subregional de facilitación de comercio que recoja los lineamientos promovidos por los países de la región en la Ronda Doha, con especial atención a los temas de trato especial y diferenciado y de apoyo a la conectividad e infraestructura de países sin litoral marítimo;
9. facilitar una mejoría sustancial en materia de la interconexión de infraestructura, de acuerdo a los criterios establecidos en IIRSA, incluyendo las cuencas hidrográficas compartidas; promover esfuerzos conjuntos de investigación y desarrollo tecnológico, con vistas a crear verdaderos sistemas regionales de innovación, que sirvan igualmente como mecanismos de transferencia de tecnología hacia los países de menor desarrollo relativo.

Estas medidas constituirían una señal poderosa de compromiso práctico con la integración, estimulando el comercio intrarregional y las decisiones de inversión. En tal caso, los esquemas de integración se dotarían de una calidad superior a los TLC, aportando los elementos de desarrollo y coordinación de políticas que ellos no contemplan. Concretarlos, sin embargo, demandará un mayor esfuerzo político y técnico. De la misma forma, el avance en todas las áreas mencionadas exige la construcción de una institucionalidad

⁶ PROCHILE, la agencia encargada de la promoción de exportaciones de ese país, está promoviendo reuniones de negocios en países limítrofes en orden a detectar posibilidades de integración productiva que permitan que empresas de esos países puedan proveer de insumos a empresas instaladas en Chile que exportan a Estados Unidos, la UE o China. Se acaba de realizar además una misión conjunta chileno-peruana, público-privada, a Shangai explorando posibilidades de exportación conjunta a China.

regional mucho más fuerte en torno de los acuerdos subregionales de integración. Esta institucionalidad debe desempeñar un papel crítico en la protección de los intereses de los países más pequeños frente a los de socios más grandes dentro de los propios acuerdos. También debiera colaborar en la mediación entre los intereses conflictivos que puedan presentarse entre los diversos países miembros. En ambos casos se estaría invirtiendo en reforzar la confiabilidad de los procesos de integración.

Al profundizar la integración en el marco de un regionalismo abierto, ésta actúa como factor de competitividad, al operar en mercados más abiertos a la competencia externa, complementando la inserción dinámica en los principales mercados internacionales y, al mismo tiempo, favoreciendo una mayor presencia de las PYMES en las corrientes de exportación. Si se lograran avances concretos en estos terrenos, los países miembros podrían verse favorecidos por los beneficios que tradicionalmente se han atribuido a esta modalidad de «regionalismo abierto». Si los acuerdos vigentes se renuevan para superar algunos de los obstáculos históricos, los espacios subregionales serán compatibles con la ampliación del intercambio en el terreno norte-sur.

V. LAS PROMESAS DE LA INTEGRACIÓN

La integración regional ofrece una atractiva posibilidad de ampliar los mercados, las escalas de producción, promover inversiones, y en última instancia, estimular el dinamismo económico. En el marco del regionalismo abierto, que contempla barreras moderadas a terceros, los acuerdos regionales de integración (ARI) pueden otorgar beneficios sustanciales a sus miembros. A inicios de los noventa se confiaba en la capacidad de crear mercados regionales más amplios e interconectados, permitiendo a las empresas localizadas en el espacio regional aprovechar economías de escala, fomentando la especialización productiva y la diversificación de las exportaciones (CEPAL, 1994).

Además, la integración se concebía como un factor clave para atraer inversiones, especialmente para los países de menor tamaño

(Ethier, 1998), incrementando la productividad, el progreso técnico y la articulación productiva (Olarreaga y otros, 2003). Las investigaciones han corroborado que el comercio intrarregional es más amigable con las PYMES (Peres y Stumpo, 1999) y más intensivo en valor agregado y conocimiento que el dirigido al resto del mundo. En razón de estos beneficios potenciales, la CEPAL ha sostenido que los mercados regionales pueden ser una excelente base de aprendizaje para reforzar la eficiencia productiva, elevando la productividad y la competitividad y estableciendo las alianzas productivas, comerciales y tecnológicas que permitan abordar de mejor manera los mercados extrarregionales (CEPAL, 1994, 2002, 2005). Dados los bajos coeficientes de comercio intrarregional, es evidente que estas potencialidades se están subutilizando de manera significativa. Tampoco se ha avanzado mucho en la formación de cadenas productivas —organizadas aprovechando las ventajas de la integración— orientadas a la exportación a mercados extrarregionales, una de las promesas estelares de los esfuerzos de integración de los años noventa.

Asimismo, como suele ocurrir en los TLC de tipo N-S respecto al mercado del socio principal, los ARI deben servir para «consolidar» el mejor acceso al mercado regional, aprovechando las economías de escala, ya que, en presencia de ellas, incluso una costosa desviación de comercio podría transformarse en creación de comercio (Freund, 1998). Por cierto, estamos hablando de beneficios potenciales, no resultados garantizados. El resultado depende de la voluntad política, del liderazgo de algunos países en los esquemas de integración y de la calidad de las decisiones y de la institucionalidad integracionista. Estos beneficios dinámicos, que son significativos, no pueden medirse mediante las metodologías tradicionales basadas estrictamente en la creación y desviación de comercio y demoran en concretarse (Schiff y Winters, 2004).

Desde el punto de vista normativo e institucional, también se supone que los países que pertenecen a un ARI suelen aceptar más fácilmente la inclusión de nuevos objetivos y temas, así como asumir mayores compromisos que cuando son parte de acuerdos multilaterales. Además, en diversas áreas, el proceso regional puede ser más rápido y producir resultados más concretos en materias de comercio e inversión que el proceso bilateral o multilateral (Krugman,

1993; Hoekman, Schiff y Winters, 1998). Así, los acuerdos regionales pueden facilitar la liberalización y la coordinación en áreas que son demasiado complejas para ser negociadas, o muy difíciles de abordar en foros multilaterales o en los ámbitos bilaterales (Primo Braga, 1994; López y Matutes, 1998) ⁷. El proceso regional de integración, en algunas áreas, puede ser un mecanismo de «building block», en vez de «stumbling block» (Lawrence, 1991) para construir un mejor sistema multilateral. En general, esta dinámica proactiva al interior de los ARI regionales tampoco ha venido aconteciendo en el caso latinoamericano o caribeño.

VI. NO SE HAN CONCRETADO

El balance de los procesos de integración regional en los últimos años muestra varias debilidades. A pesar de cierta recuperación del comercio intrarregional en 2004-2006, persisten falencias conspicuas:

- i) comercio intrarregional reducido ⁸ y marcadamente procíclico;
- ii) perforaciones a los aranceles externos comunes;
- iii) persistencia de barreras no arancelarias y aplicación a veces discrecional y/o unilateral de medidas de defensa comercial;
- iv) normas comunitarias que no se llevan a la práctica;
- v) debilidad de los mecanismos de solución de controversias; y,
- vi) fragilidad o virtual ausencia de institucionalidad comunitaria. Con todo, lo que más ha contribuido a desencadenar

⁷ Por ejemplo, las políticas de liberalización y regulación de la competencia en áreas sensibles como las compras gubernamentales, las medidas *antidumping* y los acuerdos sobre servicios, pueden ser más viables en un contexto regional que en los foros globales. Igualmente, el ámbito de la integración regional se presta más para el debate de temas como el establecimiento de normas y estándares técnicos.

⁸ Considerando el peso relativo de AL en el comercio mundial y la intensidad de sus exportaciones en recursos naturales, es claro que este tipo de comercio tiene un techo bastante bajo y que nunca llegará a parecerse al asiático, por ejemplo. Pero aún incorporando estas salvedades y pese a un buen dinamismo del comercio intrarregional en 2004-2005, éste sigue bajo los niveles máximos alcanzados, previos a la crisis asiática.

esta sensación reciente de crisis en la integración sudamericana es el trato insuficiente de las asimetrías y las dificultades para procesar las controversias bilaterales entre sus miembros.

En lo referente a zonas aduaneras o de libre comercio, el mercado común centroamericano (MCCA) parece el más avanzado. En MERCOSUR persisten importantes excepciones al arancel externo común (AEC), si bien se espera que en 2008 opere la liberalización de mercancías intrazona, eliminando el doble cobro arancelario. En la CAN, la ZLC andina no prevé excepciones, si bien persisten prácticas que limitan, particularmente, el comercio agrícola. El MCCA opera como una ZLC desde inicios de la actual década, si bien con la exclusión de varios productos agrícolas. La negociación del CAFTA con Estados Unidos ha repuesto en la mesa de diálogos la posibilidad de avanzar en la desgravación de tales excepciones, toda vez que ahora es posible converger hacia los cronogramas de desgravación que se concordaron en tales rubros con Estados Unidos.

Hasta ahora, sólo la CAN muestra avances en perfilar una política comercial común que considere los temas de defensa comercial, normas técnicas y la conformación de un sistema subregional de sanidad agropecuaria. Por su parte, la institucionalidad comunitaria se aprecia más sólida en la CAN y en el MCCA. En la primera, la Secretaría General tiene carácter ejecutivo; el Tribunal Andino tiene un carácter supranacional y la CAF ha conseguido consolidarse como un destacado agente subregional de financiamiento al desarrollo. En el MCCA, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) también opera con rasgos bastante ejecutivos y también el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) muestra varias décadas de útil aporte al financiamiento del desarrollo de la subregión. En Centroamérica, el Plan Puebla Panamá, que incluye proyectos para facilitar la interconexión energética, el transporte y las telecomunicaciones en el istmo, así como la armonización de las legislaciones y al que se acaba de incorporar Colombia, muestra mayores avances que el IIRSA en la parte sur del continente.

Evaluación de los diversos ámbitos de la integración regional en América Latina y el Caribe (a noviembre de 2006)

	<i>Política Comercial Común</i>	<i>Unión Aduanera (AEC)</i>	<i>Institu- cionalidad</i>	<i>Coordi- nación macroeco- nómica</i>	<i>Trato asime- trías</i>
MERCOSUR.....	-	- ^a	-	- ^c	- ^e
Comunidad Andina ..	+ -	- ^a	+	+ - ^d	-
Mercado Común Centroamericano .	-	+	+	+ -	-
CARICOM.....	-	-	+ - ^b	-	-

Claves: - Tratamiento insuficiente;

+ Tratamiento suficiente;

+ - Tratamiento medianamente aceptable.

- a. Tanto la Comunidad Andina como el MERCOSUR tienen el compromiso de completar la Unión Aduanera mediante la conformación de un territorio común aduanero en diciembre de 2006 y enero de 2008, respectivamente. No obstante, el Arancel Externo Común aún tiene listas de excepciones. Véase la Decisión 628 de la Secretaría General de la CAN, y las Decisiones núms. 34/03; 50/04; 54/04 y 37/05 del Consejo del Mercado Común (CMC).
- b. En la CARICOM se han creado algunas instituciones nuevas como el Tribunal para la Solución de Controversias y el Banco de Desarrollo del Caribe.
- c. Los países conformaron un Grupo de Monitoreo Macroeconómico. Los únicos avances se han dado en la estandarización de indicadores fiscales, de deuda, precio y estadísticas monetarias, sin progresos en el cumplimiento de metas macroeconómicas ni en armonización de las medidas fiscales. El último informe del GMM revela la existencia de asimetrías metodológicas entre los socios fundadores del grupo y Venezuela, país que no ha podido alcanzar el nivel de armonización del resto de países (http://gmm.mecon.gov.ar/actas_esp.htm).
- d. La Comunidad Andina cuenta con un Programa de Coordinación Macroeconómica desde octubre de 1998, cuando los países acordaron criterios de convergencia para los aspectos monetario, cambiario, fiscal y de crédito público, para reducir la inflación, las tasas de interés y el déficit fiscal. Se encargan de su cumplimiento los Ministerios de Hacienda o Finanzas y los Bancos Centrales de los países miembros. La Secretaría de la CAN ha destacado avances sustanciales en la aprobación de un Régimen Comunitario para evitar la Doble Tributación y Prevenir la Evasión Fiscal. (Decisión 578), la Armonización de Aspectos Sustanciales y Procedimentales de los Impuestos Tipo Valor Agregado y la Armonización de Impuestos Indirectos (<http://www.comunidadandina.org/economia.htm>).
- e. El MERCOSUR aprobó en 2005 la creación de un Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) dotado de un monto de 100 millones de dólares, con aportes diferenciados (Argentina 27%, Brasil 70%, Paraguay 1% y Uruguay 3%). En julio de 2006, el Consejo del Mercado Común determinó que los países podían aportar el monto acordado durante el transcurso del año 2006, al mismo tiempo que se iniciara la revisión de los perfiles de proyecto (véase CMC, DEC-17/06) (<http://www.MERCOSUR.int/>).

FUENTE: División de Comercio Internacional e Integración.

Finalmente, en materia de coordinación macroeconómica y tratamiento de las asimetrías entre sus miembros, hasta ahora ningún esquema subregional de integración muestra avances significativos.

VII. LA INSATISFACCIÓN CON LA INTEGRACIÓN ES BÁSICAMENTE SUDAMERICANA

Los resultados de la integración regional distan entonces de acercarse a las promesas iniciales con que surgieron en la región y tiende a primar un cierto clima de insatisfacción. Esa insatisfacción, sin embargo, parece ser más acentuada en el espacio sudamericano, donde el incumplimiento —a veces reiterado— de lo acordado, erosiona la credibilidad política de la integración y la certidumbre jurídica, impidiendo que las principales apuestas de inversión radiquen en los esquemas de integración.

Sin un trato adecuado de las asimetrías, los países más pequeños, particularmente en MERCOSUR, no están sintiendo que las actuales modalidades de integración sean el mejor escenario para sus necesidades de crecimiento económico y diversificación exportadora.

La integración existente tampoco está abordando temas claves para la competitividad, tales como servicios, inversiones, comercio electrónico, innovación tecnológica, facilitación de comercio, logística y transporte aéreo y marítimo. Los esquemas de integración tampoco se están constituyendo en plataforma de aprendizaje para exportar a terceros mercados ni están abordando negociaciones serias y efectivas con grandes socios, al menos en América del Sur, tal cual rezaba el predicamento de integrarse para reforzar el poder negociador con economías industrializadas.

VIII. MIENTRAS TANTO, CENTROAMÉRICA RENUUEVA
SUS ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN

En Centroamérica, el debate es distinto. Allí impera una lógica de geometría variable, con diversidad de velocidades en el proceso de integración y aceptación de las negociaciones de países miembros con terceros extraacuerdo. La mediana y reducida escala de las economías que conforman esta subregión, así como una relativa mayor homogeneidad entre sus miembros ha estimulado el compromiso con una liberalización comercial de mayor celeridad y complementariedad con la integración subregional. Al negociar CAFTA, los países centroamericanos han decidido aplicar entre ellos los compromisos que cada uno ha establecido con Estados Unidos, con lo que buscan modernizar su propio esquema de integración, incorporando compromisos nuevos en servicios, inversiones y otros ámbitos.

Así, generan condiciones para una zona económica ampliada, con disciplinas comunes y con perspectivas de alianzas comerciales para aprovechar tanto la ampliación del mercado centroamericano como el acceso al mercado norteamericano. Centroamérica utiliza las negociaciones comerciales con Estados Unidos y ahora con la Unión Europea para renovar su integración, perseverando en el objetivo de favorecer una mejor inserción internacional, a fin de aprovechar las mayores ventajas de su posición geográfica y cercanía a los Estados Unidos. El Caribe, por su parte, refuerza su institucionalidad integracionista, preparando la negociación con la UE. No obstante, este grupo de países tiene dos velocidades. La de Barbados, Jamaica y Trinidad y Tobago, con un mayor compromiso que el de las pequeñas economías del Caribe Oriental, más rezagadas en el proceso de conformación del Mercado y Economía Únicos del Caribe (MEUC). Pese a ello, los países avanzan en el proceso tendiente a la conformación de la Unión Aduanera, considerando la liberalización comercial con países del norte como parte de su estrategia, siempre y cuando ésta se mantenga acorde con el estatus particular de pequeñas economías. En esa línea, los países mantienen activas negociaciones a través del Mecanismo Regional de Ne-

gociaciones del Caribe (Caribbean Regional Negotiating Machinery, CRM).

IX. LAS DEBILIDADES EN LA INTEGRACIÓN PUEDEN OTORGARLE SENTIDO A LAS NEGOCIACIONES NORTE-SUR

En ausencia de buenas noticias en el plano multilateral y en la integración regional, no debiera sorprender que países de tamaño pequeño y mediano busquen negociaciones de libre comercio con economías industrializadas como Estados Unidos o la Unión Europea, tras ganancias de acceso a mercado en economías de gran tamaño⁹.

Once países de la región más los 14 caribeños envían al mercado norteamericano el 40% o más de sus exportaciones y, por tanto, tiene sentido económico y comercial que tales países deseen asegurar y profundizar un acceso estable a ese mercado. Menos sentido tiene deducir de ello connotaciones políticas. Dado que el debate en el Congreso norteamericano sobre inversiones extranjeras en puertos, manufacturas chinas y *outsourcing* con India muestra señales proteccionistas, estos acuerdos bilaterales con Estados Unidos operan también como un seguro frente a eventuales escenarios de menor fluidez comercial.

Como se ha mencionado, en México, Chile y en varias economías centroamericanas ya está operando un TLC con Estados Unidos y es probable que en los próximos meses acontezca algo parecido con Panamá, Colombia, Costa Rica y Perú, si es que se obtienen las respectivas aprobaciones parlamentarias. Es decir, un dato nuevo en la región es que, probablemente a fines de 2007, 11 países de la región tendrán acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y no es descartable que nuevos países se puedan sumar a esa tendencia.

⁹ En rigor, en tanto el socio mayor continúe negociando nuevos acuerdos bilaterales, el acceso preferencial no es excluyente pues debe compartirse con nuevos socios. En otros casos, la negociación permite recuperar niveles previos de acceso, que se habían visto desmejorados por las preferencias obtenidas previamente por otros competidores.

Destino de las exportaciones. Matriz de comercio intrarregional y extrarregional, 1990-2005 (en porcentajes del total)

Destinos	ALC		EE UU		UE		Japón		Asia		Otros		Mundo	
	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005	1990	2005
Origen														
ALC.....	15,9	17,4	38,4	51,6	24,4	12,3	5,6	2,0	4,8	7,2	10,9	9,5	100	100
CAN	18,2	30,0	39,3	37,5	26,3	13,6	5,3	2,2	2,7	6,7	8,1	9,9	100	100
Bolivia.....	44,8	65,9	20,0	14,0	31,2	5,3	0,3	4,9	0,5	4,2	3,2	5,7	100	100
Colombia.....	16,4	33,6	44,5	41,8	28,0	13,3	3,8	1,6	0,8	2,6	6,6	7,2	100	100
Ecuador.....	17,7	29,0	53,0	46,5	11,0	11,4	1,9	0,7	3,9	1,1	12,6	11,3	100	100
Perú.....	14,9	20,5	23,1	30,4	33,9	16,7	12,7	3,6	6,4	15,8	9,1	13,1	100	100
MERCOSUR	17,7	29,0	20,8	16,9	33,1	20,9	6,0	2,3	8,3	13,1	14,1	17,8	100	100
Argentina.....	27,4	39,9	13,8	10,8	32,4	17,0	3,2	0,7	6,8	14,9	16,4	16,7	100	100
Brasil.....	11,6	25,0	24,6	19,0	33,7	22,4	7,5	2,9	9,2	12,7	13,3	17,9	100	100
Paraguay.....	52,4	37,1	4,3	3,2	31,8	14,0	0,3	1,1	3,5	7,1	7,8	37,5	100	100
Uruguay.....	40,6	34,6	9,5	22,4	26,8	18,8	1,2	0,9	6,1	7,1	15,8	16,1	100	100
MCCA	21,8	25,7	44,1	56,0	23,4	9,5	2,4	0,6	1,4	5,9	6,9	2,2	100	100
Costa Rica.....	16,6	23,6	45,1	44,8	29,8	16,0	1,1	0,7	1,4	13,6	6,0	1,2	100	100
El Salvador.....	35,7	30,0	34,1	60,6	27,6	4,9	1,0	0,5	0,1	0,6	1,4	3,5	100	100
Guatemala.....	34,6	36,7	39,8	50,1	13,6	4,5	3,0	0,7	1,4	4,6	7,6	3,4	100	100
Honduras.....	4,6	13,0	67,7	75,6	19,4	9,2	3,4	0,5	1,1	0,8	3,8	0,9	100	100
Nicaragua.....	24,8	24,3	8,3	63,0	34,6	7,4	5,3	0,7	3,7	1,5	23,4	3,2	100	100
CARICOM	38,0	18,2	28,4	57,2	18,0	17,4	1,1	0,4	0,4	2,5	14,1	9,4	100	100
Chile.....	13,0	16,9	16,2	15,8	38,0	22,9	16,5	11,5	9,8	23,9	6,5	9,0	100	100
México.....	6,4	4,4	70,5	85,8	12,8	4,2	5,5	0,7	1,2	1,4	3,6	3,5	100	100
Venezuela.....	14,5	20,4	51,6	58,8	14,1	7,1	2,8	0,5	1,5	2,4	15,5	10,9	100	100
Otros ALC	10,3	7,0	26,4	53,0	26,1	21,7	4,3	1,1	13,6	6,2	19,3	11,0	100	100
Panamá.....	19,7	10,1	45,4	48,4	30,3	32,2	0,7	1,7	0,2	7,6	3,7	0,0	100	100
Cuba.....	11,8	11,9	0,0	0,0	28,7	36,5	6,4	1,1	21,9	11,2	31,2	39,3	100	100
Rep. Dominicana.....	3,4	3,8	66,0	77,9	19,4	11,3	2,0	0,8	4,8	3,6	4,7	2,6	100	100

NOTA: En Centroamérica, las exportaciones hacia Estados Unidos se ajustan por maquila y zonas francas.

FUENTE: COMTRADE y fuentes nacionales de los países (2005).

Este dato tiene fuertes implicaciones pues estos diversos acuerdos tienen un elevado grado de similitud en la forma que operan las disciplinas, en la cobertura de las mismas y en las modalidades en que se interactúa con el socio. Centroamérica ha dado un interesante paso adicional, en tanto los compromisos contraídos en la negociación con Estados Unidos también han sido asumidos entre los países centroamericanos. Con esto se abre la posibilidad cierta de actualizar el propio mecanismo de integración, en la medida que ahora las disciplinas intracentroamericanas en servicios, inversiones, compras públicas y en transparencia, por ejemplo, podrán converger más rápidamente, toda vez que si ya fue posible consensuar modalidades exigentes en la negociación con Estados Unidos, con mayor razón debiera ser posible hacerlo en la dimensión comunitaria.

Cabe recordar que también México y Chile poseen acuerdos de asociación con la UE y, por ende, un acuerdo de libre comercio en su componente económico. Dado que en el año 2007 se han iniciado las negociaciones de la UE con Centroamérica y con la CAN, es bastante posible que antes de 2010 ahora 13 países, agregando a Bolivia y Ecuador, tengan sus respectivos acuerdos de libre comercio con la UE.

X. EN TANTO SE FAVOREZCA LA CONVERGENCIA DE ACUERDOS

Desde ese punto de vista —y considerando la relevancia de contar con mercados cada vez más amplios y unificados— convendría ir afinando prontas respuestas técnicas en torno a la posibilidad de hacer converger los acuerdos comerciales bilaterales existentes entre los países de la región. Una opción es que los países latinoamericanos que han negociado con Estados Unidos trabajen la convergencia de sus respectivos acuerdos bilaterales en la dirección de tales acuerdos, si no tan ambiciosos como los contraídos con la principal potencia, al menos más ambiciosos que los actuales, los que en general representan acuerdos de alcance parcial y se limitan

a bienes. En efecto, la posibilidad de homogeneizar estos acuerdos en materia de procedimientos aduaneros, verificación de origen, defensa comercial, temas sanitarios y fitosanitarios, así como en normas técnicas y en solución de controversias abriría enormes posibilidades al intercambio regional y a las oportunidades de crecimiento. Piénsese, por ejemplo, en el impacto que podría tener la acumulación de origen entre todas estas economías, vale decir, permitir el uso de insumos provenientes de cualquiera de estas economías, manteniendo las preferencias arancelarias en el mercado sub-regional.

Esta posibilidad también está abierta para que los países sudamericanos, aprovechando la gestación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), marchen en la misma dirección de la convergencia de acuerdos, homogeneizando disciplinas y permitiendo la acumulación de origen. La ampliación de mercado que esto supondría sería un estímulo adicional para la atracción de IED y para rentabilizar las operaciones de infraestructura y conectividad que permanecen en la agenda pero sin despegar efectivamente. De hecho, a pedido de los Presidentes de la CSN, las agencias subregionales de integración (CAN, ALADI y MERCOSUR) han trabajado documentos que van en esta dirección. Da la impresión entonces que los principales insumos técnicos, al menos para dar la partida, ya están. Sólo parece necesitarse una efectiva voluntad política y los adecuados liderazgos para dar un salto de calidad en la integración subregional.

Con visión prospectiva, da la impresión que la fuerza de la realidad económica presionará en la dirección de la acumulación de las normas de origen. Se trata de un escenario que está abierto para tomar la iniciativa. Esta podría surgir en el subconjunto de países que han negociado con Estados Unidos o al interior de los acuerdos comerciales entre países sudamericanos. Por cierto, las características del nacimiento pueden marcar la evolución de la criatura. En todo caso, desde la perspectiva sudamericana, la acumulación de origen intrazona parece cada vez más urgente, si es que se piensa en serio estimular cadenas de valor subregional, alianzas productivas, empresariales y tecnológicas e incluso la gestación de empresas plurinacionales con sede en la subregión.

Desde este punto de vista, la proliferación hasta excesiva de acuerdos bilaterales de comercio del tipo N-S, junto con un cierto pesimismo respecto a la evolución de las negociaciones en la OMC, bien podrían gatillar una búsqueda de mayor ordenamiento del comercio intrarregional. Esto puede o no reflejarse en un fortalecimiento de la integración regional. Que esto último resulte, dependerá de la capacidad de renovar los mecanismos de integración a los desafíos concretos que enfrentan los países, considerando que buena parte de ellos tienen o tendrán acuerdos bilaterales de comercio con Estados Unidos o con la UE. Por ende, el atractivo en la oferta de una nueva integración deberá radicar en entender y aceptar esta realidad, aportando elementos que no tienen los TLC. Desde este punto de vista, temas de facilitación de comercio, de conectividad en energía, infraestructura, transportes y telecomunicaciones, así como en una convergencia que incorpore cooperación en normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias, así como en redes de innovación tecnológica y de alianzas empresariales, dejarían en evidencia la superioridad de la integración por encima de los ALC.

Sin embargo, para que estas convergencias prácticas empiecen a operar, es necesario que las decisiones de los actores económicos perciban rentabilidad en estas iniciativas. Y para facilitar esta percepción, será necesario que opere la mencionada convergencia de acuerdos y de disciplinas, elevando la rentabilidad del esfuerzo de integración. Desde este punto de vista, las iniciativas de cooperación y de negociaciones comerciales no podrán disociarse por mucho tiempo. Más temprano que tarde, los esfuerzos de cooperación deberán ser amigables con las oportunidades económicas y comerciales que va generando la gradual adecuación y modernización de los esquemas de integración. Sin esto último, los esfuerzos en pro de la cooperación regional y el énfasis en los aspectos políticos de la integración no superarán el voluntarismo.

Aceptando entonces las diferencias de tamaño y de orientaciones comerciales, es necesario preservar los logros de los procesos de integración, promoviendo la convergencia en temas comerciales y no comerciales. Por cierto, cada esquema de integración debe interrogarse a sí mismo respecto de sus aportes al crecimiento y la com-

petitividad de sus países miembros (Kosacoff, 2005). Privilegiando la construcción de espacios comunes y flexibilizando las normas de funcionamiento de los esquemas de integración, sería más fácil estimular la convergencia de políticas en los ámbitos de energía, infraestructura, en primer lugar, y luego en materias de medio ambiente, turismo, conectividad, TIC, comercio electrónico y prácticas regulatorias, entre otras.

En el marco de esa pluralidad de opciones, es posible tender puentes entre los diversos acuerdos comerciales intrarregionales (CAN-MERCOSUR-Chile), definiendo un núcleo básico de obligaciones compartidas, con flexibilidad en itinerarios, particularmente para las economías de menor tamaño relativo, y con programas especiales de infraestructura, facilitación del comercio y conectividad que incluyan la dimensión de trato especial y diferenciado.

XI. LA INTEGRACIÓN REGIONAL SIGUE SIENDO NECESARIA Y URGENTE

A las razones tradicionales que avalan la integración se agregan exigencias derivadas de la actual fase de globalización, tales como la necesidad de alianzas internacionales estratégicas en los planos de producción, logística, comercialización, inversión y tecnología. Las exigencias de competitividad e innovación tecnológica se acrecientan, en tanto el salto competitivo de China, Asia del Sudeste e India redefine drásticamente el mapa mundial de intercambios y ventajas comparativas. Mercados ampliados, certidumbre jurídica y convergencia en normas y disciplinas, sumados a avances en infraestructura, energía y conectividad, son hoy exigencias para crecer con equidad.

La integración, además de los beneficios asociados al libre comercio, supone la gradual coordinación macroeconómica y en diversas políticas y normas más allá del campo comercial, incluyendo infraestructura, energía y ámbitos regulatorios, además de migración, previsión, salud, educación, medio ambiente, entre los más importantes. La experiencia europea incluye también políticas para

reducir las asimetrías económicas entre sus miembros, para estimular la cohesión social en sus respectivas sociedades y para dotarse de una institucionalidad comunitaria que refleje el sentir balanceado del conjunto de sus integrantes.

XII. LA ENERGÍA ES UNA GRAN OPORTUNIDAD

Luego de la XXVIII Cumbre de MERCOSUR, realizada en junio de 2005 en Asunción, surgió la integración energética como un eje articulador de vital importancia en la transformación productiva y el fomento de la competitividad en la subregión. En momentos en que la energía se constituye en un insumo crítico para la expansión de la economía mundial, América del Sur tiene las condiciones naturales para ser un exportador neto de energía. En efecto, una mirada a las fuentes energéticas de la subregión detecta abundante oferta petrolera (República Bolivariana de Venezuela, Colombia y Ecuador), de gas (R. Bolivariana de Venezuela, Bolivia, Perú y Argentina), de carbón (Colombia y Chile) y potencial hidroeléctrico (Brasil, Paraguay, Uruguay, Ecuador, Chile, Colombia, y R. Bolivariana de Venezuela). Siendo así, cuesta entender las crisis energéticas que experimentan varios de los mismos países, de no ser por la ausencia de mecanismos que incentiven la interconectividad entre distintas fuentes energéticas o de otros que doten de suficiente certidumbre jurídica a las inversiones necesarias.

Por cierto, avanzar en este desafío impone requisitos exigentes. Entre los más importantes destacan los de eficiencia económica y solidez de los aspectos institucionales. Lo primero alude a la conformación de mercados amplios, unificados, competitivos y transparentes que aseguren abastecimiento oportuno, al menor costo y en condiciones de seguridad y calidad del servicio. Ello sugiere que los precios deberían reflejar la escasez relativa y que las políticas públicas debieran diferenciar la función empresarial de otras que se le puedan asignar a las empresas públicas involucradas en la iniciativa de integración energética. A su vez, el marco institucional, requiere criterios de regulación amigables con el mercado, con trato no dis-

criminatorio a los inversionistas y con la necesaria certidumbre jurídica que asegure estabilidad de largo plazo en las reglas del juego: tarifas, precios, impuesto, trato a la inversión (CEPAL, 2005).

La gran magnitud de esta iniciativa exige un adecuado manejo de los temas tributarios, del riesgo cambiario y la transferencia de monedas, así como compatibilidad de regulaciones técnicas y económicas entre todos los países que integren el proyecto. Sin duda, se trataría, de concretarse, de la iniciativa de integración más seria que se haya acometido en la región. Con todo, el entusiasmo con que esta iniciativa fue recibida, a mediados de 2005, parece haberse ido disipando. Al finalizar el año 2006, el entusiasmo fue menor y las iniciativas unilaterales y bilaterales parecen estar dominando la escena.

XIII. EL VÍNCULO CON ASIA-PACÍFICO ES OTRA OPORTUNIDAD RELEVANTE

En lo que va corrido de la actual década, otro rasgo comercial novedoso es el creciente vínculo de economías de la región con Asia-Pacífico. Este vínculo es más fuerte en América del Sur y se expresa fundamentalmente en la relación con China. Con ocasión de la Cumbre APEC 2004 en Santiago, prácticamente todas las economías sudamericanas recibieron sendas visitas empresariales y políticas de alto nivel provenientes de China. Varias de tales visitas concluyeron en planes de negocios que han elevado el comercio bilateral o que han fructificado en inversiones chinas en actividades de recursos naturales. Este acercamiento ha facilitado que la reflexión sub-regional sobre estos temas ponga de relieve la necesidad de abordar el vínculo con China y con otras economías asiáticas de un modo más asociativo. De hecho, no es descartable que con algún trabajo más coordinado de gobiernos de la región sea posible interesar a inversionistas de China y también de India en los grandes proyectos de conectividad en infraestructura y energía que están pendientes en América del Sur¹⁰.

¹⁰ El banco China Development Bank, la mayor institución financiera de desarrollo del mundo, medida por sus activos, se está orientando a financiar la expan-

Se trata de aprovechar el nuevo momento de las relaciones con China y con Asia-Pacífico para avanzar en nuestras tareas pendientes en integración subregional, generando condiciones de conectividad que, junto con reducir el costo de transporte de las exportaciones sudamericanas en dirección al Asia-Pacífico, permitan también facilitar el intercambio y las inversiones intrarregionales.

El cuadro de negociaciones comerciales Sudamérica-Asia-Pacífico muestra una densidad interesante de negociaciones comerciales entre países de la región y asiáticos que llama la atención además porque todas ellas se han gestado en los últimos cuatro o cinco años. Se trata pues de una tendencia novedosa y de grandes proyecciones, considerando el marcado dinamismo de las mencionadas economías asiáticas y la voluntad con que parecen estar buscando un vínculo más estructural con las economías latinoamericanas.

Acuerdos comerciales entre países de América del Sur y Asia Pacífico

	<i>Acuerdos comerciales en vigor</i>	<i>En negociación o prenegociación</i>
Chile	Corea del Sur	
Chile	Singapur, Nueva Zelanda y Brunei	
Chile	China	
Chile		Japón
Chile		Malasia
Chile		Australia
Chile		Vietnam
Perú	Tailandia	
Perú		Singapur
México	Japón	
Panamá	Singapur	
Panamá	Taiwán	

sión de empresas chinas en ultramar en los ámbitos de energía y minerales. Hasta ahora, este banco asignaba sólo el 4% de sus recursos a tales actividades. China Economic Review, Daily News Update 06-12-2006.

Se trata pues de otra gran tendencia que la integración debería tomar en cuenta, buscando sacar provecho de la misma. Vale decir, trabajar la relación con China y con Asia-Pacífico de un modo más cooperativo y estratégico, vinculando los esfuerzos del Atlántico y del Pacífico, conducirá a trabajar más seriamente los viejos temas de la integración que aún no logran despegar.

XIV. VOLUNTAD POLÍTICA ES NECESARIA PERO NO SUFICIENTE

Las iniciativas de integración requieren un fuerte apoyo político pero si ellas no están apoyadas en convergencia de intereses comerciales, la convergencia política será insuficiente. Por ejemplo, el ciclo de convergencias políticas en MERCOSUR ha sido muy destacado en el lapso 2004-2006, sin embargo, el resultado en la unión aduanera no ha estado a la altura de esa marcada convergencia. Vale decir, parece necesario acompañar la buena voluntad política con oportunidades comerciales para todos los socios. Dicho de otra forma, la voluntad política es decisiva para profundizar la integración pero si ésta contraría las tendencias económicas, no conseguirá su objetivo. Es necesario que la voluntad política se traduzca en señales de mercado que incentiven la inversión y el interés de los sectores privados nacionales, hasta ahora actores pasivos y más bien distantes del proceso.

La integración debe acercarse más al sector privado, buscando congruencia entre éste y las iniciativas públicas que estimulan la integración. Esto no reduce el espacio de acción para las políticas públicas. Al contrario, más bien lo reubica en el abordaje de las fallas de mercado y de gobierno y de la necesaria alianza público-privada, ambos temas decisivos en las experiencias exitosas de integración.

El mérito de los buenos esquemas de integración es que pueden pasar por encima de las diferencias entre los gobiernos que los componen pues se trata de apuestas de largo plazo, más allá de las coyunturas y de los gobiernos. Incorporar distintas visiones en un mismo marco institucional es lo que otorga solidez a las iniciativas de integración. De allí la necesidad de una institucionalidad media-

dora que rompa los bloqueos políticos que puedan surgir entre los países miembros. Esta institucionalidad además debiera recoger la pluralidad de visiones nacionales y luego subregionales, de modo que sea esta pluralidad la que concorra a este esfuerzo de renovación de la integración regional. Vano y breve será el intento si decisiones trascendentes de inserción internacional y regional también están atravesadas por las diferencias ente gobierno y oposición en cada uno de los países integrantes. Vale la pena, al respecto, recordar la experiencia europea, donde el cambio de signo político de las administraciones no altera la direccionalidad del proceso integracionista.

XV. A RENOVAR LA INTEGRACIÓN

La integración puede y debe renovarse. Por un lado, reordenando y consolidando los acuerdos en materia de bienes y disciplinas relacionadas. Aquí es posible dar pasos en la armonización de normas de origen, ojalá plurilateralizándolas en una fase próxima, permitiendo la acumulación de origen entre todos los acuerdos subregionales. Lo mismo cabe en procedimientos de aduanas, normas sanitarias y fitosanitarias, medidas de defensa comercial y mecanismos de solución de controversias. Por otro lado, parece necesario incorporar compromisos en materias hasta hoy no cubiertas (o sólo de un modo muy tangencial) como servicios, inversiones y compras públicas, por ejemplo. Estas medidas constituirían una señal poderosa de compromiso práctico con la integración, estimulando el comercio intrarregional y las decisiones de inversión.

Lo relevante en Sudamérica es concordar en un diagnóstico sobre las debilidades de la integración y en propuestas que la pongan al día, aceptando la diversidad de estrategias comerciales, preservando logros y facilitando la gradual convergencia de la diversidad de acuerdos en un itinerario y un programa de trabajo realistas que partan por reconocer la urgencia de una renovada integración regional.

También habría que resistir la tentación mediática de originar anuncios llamativos pero que no son creíbles o no responden al grado

de madurez institucional y de preparación de los países miembros o de los propios esquemas de integración. En ese plano, conviene evitar una brecha excesiva entre los aspectos políticos y económico-comerciales de la integración pues diferencias muy marcadas de ritmo o de prioridad entre ambos conspiran contra el éxito global del proceso.

Si se profundiza la integración con una óptica de regionalismo abierto, ésta podrá actuar como factor de competitividad, al operar en mercados más abiertos a la competencia externa, complementando la inserción dinámica en los principales mercados internacionales y, al mismo tiempo, favoreciendo una mayor presencia de las PYMES en las corrientes de exportación. De este modo, la integración colaboraría a un vínculo más apropiado entre competitividad y cohesión social.

XVI. PRIMERO SUDAMÉRICA Y LUEGO MÉXICO, CENTROAMÉRICA Y EL CARIBE

Los debates más arduos y las mayores diferencias en materia comercial se han venido dando en América del Sur y, por ende, la urgencia de convergencia parece ser mayor en esta subzona. Sin embargo, más allá de las diferencias en las estrategias comerciales también aparecen ciertas confluencias. Chile ingresa a la CAN como miembro asociado, a solicitud de los países integrantes. México parece ir en la misma dirección y este mismo país está solicitando ser miembro asociado de MERCOSUR.

Por otra parte, Chile ofrece a Perú ingresar al P4 (acuerdo de libre comercio entre este país y Singapur, Nueva Zelanda y Brunei). Colombia y Ecuador aspiran a ingresar al APEC, un vez que cese allí el congelamiento en las admisiones en el 2007. Colombia está invitando a México, Perú y a Chile a evaluar una mayor convergencia comercial en torno al Pacífico, incluyendo una aproximación más colectiva en dirección al Asia-Pacífico.

En medio de estas iniciativas, destaca la Comunidad Sudamericana de Naciones. Parece un buen momento entonces para dotar

de contenido a la CSN, privilegiando el componente de convergencia de acuerdos comerciales, como lo han propuesto, además de CEPAL, la CAN, ALADI y MERCOSUR. Tiene sentido entonces en esta vuelta aprovechar esta posibilidad institucional, dotándola de un contenido que efectivamente le permita colaborar en el proceso de integración sudamericano. Asignar a la CSN esta tarea de convergencia de los acuerdos comerciales intra-América del Sur parece un paso útil y necesario para luego avanzar en iniciativas de integración más profunda.

Una vez que esto empiece a caminar con pasos más sólidos, será posible, necesario y conveniente prolongar el brazo integracionista hacia México y Centroamérica y luego, más adelante, hacia el Caribe. En esos momentos, la institucionalidad de ALADI será fundamental. Los vínculos entre México y CA ya son considerables y es posible que la gradual convergencia entre los mercados de CAFTA y NAFTA los acentúe. Es también entonces un momento apropiado para que la integración México-CA empiece a incorporar elementos de cooperación y de convergencia de políticas. En pocos años más debiera producirse el encuentro de estas dos subregiones, haciendo converger México-CA con América del Sur. Ese será el momento en que legítimamente podremos hablar de integración regional.

XVII. UN ÚLTIMO MENSAJE: LA CALIDAD DEL PROCESO

La magnitud de las tareas propuestas es muy elevada, ya que la tarea de la integración ha sido difícil y lo seguirá siendo. Es complejo concordar en institucionalidad comunitaria, en incorporar tales compromisos a la legislación nacional. Es duro comprobar que los intereses estratégicos de las economías pueden divergir en temas a veces relevantes. En tal contexto, es fundamental preservar la calidad del proceso integracionista. Esto quiere decir, respetar las diferencias, cuidar el lenguaje, incorporar flexibilidades, ponerse en el punto de vista del otro, privilegiar los consensos y trabajar de preferencia en las áreas donde éstos sean más significativos. A veces es-

tos «detalles» pueden ser más determinantes en el avance que la eventual aparición de divergencias en complejidades técnicas —relevantes— pero posibles de asimilar en espacios de diálogo que pongan, por encima de todo, la vigencia del esfuerzo de integración y la necesidad de adecuarlo a las exigencias del mundo actual. La ponderación conjunta de los costos y las concesiones recíprocas posibles para minimizarlos, garantizando su aceptación por parte de las respectivas sociedades, es tarea primordial para la toma de consensos y para mejorar la calidad de los procesos de integración.

BIBLIOGRAFÍA

- ALADI-CAN-MERCOSUR (2006), *Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica*.
- CEPAL (1994), *El regionalismo abierto: América Latina y el Caribe en la economía internacional* (LC/R. 1622), Santiago, Chile.
- (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G. 2157[SES. 29/3]), José Antonio Ocampo (coord.), Santiago de Chile, abril.
- (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G. 2234[SES. 30/3]), Santiago de Chile, junio.
- (2005), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004: Tendencias 2005* (LC/G. 2283-P), Santiago de Chile, agosto.
- Ethier, Wilfred, J. (1998), *Regionalism in a Multilateral World*, Department of Economics, University of Pennsylvania.
- Devlin, Robert; Estevadeordal, Antoni y Krivosos, Ekaterina (2003), «The Trade and Cooperation Nexus: How Does the MERCOSUR-EU Process Measure Up?», INTAL-ITD-STA, *Occasional Paper*, núm. 22, Inter-American Development Bank.
- y French-Davis, Ricardo (1998), «Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s», INTAL-ITD, *Working Paper*, núm. 2, Buenos Aires, Argentina.
- Freund, Caroline L. (1998), «Regionalism and Permanent Diversion», Board of Governors of the Federal Reserve System, *International Finance Discussion Papers*, núm. 602, enero.
- Hoekman, Bernard; Schiff, Maurice y Winters, L. Alan (1998), «Regionalism and Development: Main Messages from Recent World Bank Research», Development Research Group, World Bank, Draft., septiembre.

- Kosacoff, B. (ed.) (2005), *Políticas nacionales de competitividad y su impacto sobre la profundización del MERCOSUR*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, enero.
- Krugman, Paul (1993), «Regionalism versus Multilateralism: Analytic Notes», en Jaime de Melo y A. Panagariya (eds.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge University Press.
- Lawrence, R. Z. (1991), «Emerging Regional Agreements: Building Blocks or Strumbling Blocks?», *Amex Bank Review Prize Essays*, R. O'Brien (comp.), Oxford, Oxford Univ. Press.
- López, Carolina; Soler Matutes, Albero y Jacint (1998), «Open Regionalism versus Discriminatory Trading Agreements», *ASEAN Economic Bulletin*, vol. 14, núm. 3.
- Olarreaga, M.; Schiff, M. y Yanling, Y. (2003), «North-South and South-South Trade-Related Technology Difusión: An Industry Level Analysis», *CEPR Discussion Paper*, núm. 3.711, Londres, Center for Economic Policy Research.
- Peres, Wilson y Stumpo, Giovanni (1999), «Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina después de las reformas económicas», ECLAC, Santiago, Chile.
- Primo Braga, Carlos A. (1994), «The New Regionalism and its Consequences», World Bank (IED), Washington D.C., agosto.
- Puga, Diego y Venables, Anthony J. (1998), «Trading Arrangements and Industrial Development», *The World Bank Economic Review*, vol. 12, núm. 2.
- Rosales, Osvaldo (2005), «Oportunidades y desafíos del TLC entre Colombia, Ecuador y Perú con los Estados Unidos», *Informativo Gerencial*, Deloitte, enero.
- (2006), «Crisis de la integración y convergencia de acuerdos comerciales», en *Notas de la CEPAL*, mayo.
- (2006), «Convergence of Trade Agreements», *Bridges*, forthcoming.
- Schiff, Maurice y Winters, L. Alan (2004), *Integración regional y desarrollo*, Banco Mundial/Alfaomega, enero.
- Wonnacott, R. J. (1996), «Trade and Investment in a Hub-and-Spoke System versus a Free Trade Area», *The World Economy*, vol. 19 (3).

4. AMÉRICA LATINA, ENTRE EL MODELO EUROPEO Y LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO: ¿QUÉ CLASE DE INTEGRACIÓN QUEREMOS?

DIEGO CARDONA *

El presente artículo constituye en lo fundamental una reflexión sobre la naturaleza de algunos de los procesos de integración actuales en América Latina, y sobre la pertinencia de los posibles modelos que al efecto hemos adoptado en nuestros países.

Ante todo, veamos por qué puede ser importante un proceso de integración subregional; luego, examinaremos si en el continente americano es posible adaptar el modelo europeo; y luego tendremos que reflexionar sobre los procesos de integración abierta y su incidencia en el futuro de los acuerdos subregionales.

I. LA IMPORTANCIA DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

La evolución de las últimas dos décadas en el mundo muestra, en contra de lo que hubieran supuesto los radicales defensores del neoliberalismo de los noventa, varias tendencias. Una de ellas es el hecho de que los países más importantes del mundo buscan afanosamente acuerdos de tipo regional o subregional para garantizar su mejor inserción en el mundo. El ejemplo más importante está dado por los países de mayor peso económico, político y, en general, estratégico, de la Unión Europea. En efecto, cuatro de las siete mayores economías globales —Alemania, Reino Unido, Francia e Ita-

* Coordinador de Cooperación Política de la Comunidad Andina de Naciones (CAN).

lia— son parte constitutiva crucial de la Unión Europea. En especial, los dirigentes de Alemania y Francia, pero también los demás países desarrollados de Europa, se han percatado que, sin un proceso de integración dura que puede llevar incluso a un corpus político en el futuro, no tendrían la menor posibilidad de competir, ya entrado el siglo XXI, con economías como la de EE UU, China e incluso Japón. Los dirigentes europeos así lo han comprendido, y cuentan en esta constatación con los consensos de las más representativas fuerzas políticas y sociales de sus países, así como con su opinión pública; existen aquí políticas de Estado que, por su naturaleza son de largo plazo. Los desacuerdos esporádicos o el voto negativo de Francia al proyecto de Constitución europea, desaparecerían seguramente luego de algún tiempo; en el fondo, además de los votos de castigo a algunos gobiernos de turno, se trata más bien de la vieja polémica entre la importancia del poder nacional y de lo intergubernamental, y los tiempos apropiados para dar el paso a una integración más compleja.

Es cierto que en el caso de la Unión Europea existen diferencias de enfoque: el intergubernamental que Francia prefiere; el altamente integrado y descentralizado, que estaría mucho más cercano al modelo alemán, y que quizás constituya la base del proceso de integración europeo en su conjunto en el próximo futuro; la situación particular del Reino Unido, dadas sus prioridades transatlánticas; el énfasis de los países mediterráneos en un mantenimiento del sistema de subsidios regionales. Pero el hecho es que en todos los 27 países miembros de la Unión Europea, se ha llegado a la conclusión de que el proceso de integración es la mejor manera de garantizar la competitividad de sus propias unidades políticas y económicas, y la mejor inserción internacional en el siglo XXI.

Por su parte, otros dos miembros del club de los siete países más desarrollados del mundo también se encuentran en el mismo camino aunque de una manera diferente. En la mayor potencia económica, financiera, comercial e industrial del planeta en el momento actual, los Estados Unidos, se ha comprendido también desde la década de los noventa, y aún antes, que el país requiere de muy estructuradas alianzas estratégicas, comerciales y de seguridad con los países de su región, y de preferencia con los más cercanos. Lo im-

portante es que no se trata de alianzas generales sino de procesos nucleares que expresan una parte importante de la llamada «Gran Estrategia» del país en su inserción mundial. Ello explica su insistencia en incorporar a Canadá y México en una alianza económica expresada bajo la forma de un acuerdo de libre comercio muy desarrollado; el mismo implica para EE UU contar con los socios de sus dos únicas fronteras terrestres; y para Canadá (7ª potencia industrial del mundo) es una forma de incorporación estratégica con la economía de EE UU. Para México, es una forma de acceder al mercado más cohesionado del continente, justo al lado de su frontera norte. No en vano, aproximadamente 80% del mercado exterior de México se dirige hacia los EE UU; mientras tiene un no despreciable 6% con Canadá.

Así, para los tres países involucrados (y no solo para EE UU y Canadá), el relacionamiento estrecho con sus vecinos es crucial. Se trata, es cierto, de acuerdos de libre comercio, pero no debemos olvidar que:

- a) Desde sus orígenes, y por imposición en especial de la Cámara de Representantes de los EE UU, el acuerdo comercial fue aprobado «en paquete» con los acuerdos paralelos en materias laboral y ambiental, lo cual le da una mayor importancia integrada al proceso.
- b) Se trata de acuerdos de libre comercio o de complementación económica entre países fronterizos, con la particularidad de tratarse de fronteras bastante fluidas, con buena infraestructura de comunicaciones, y con un comercio de bienes muy intenso, incluso desde antes de la entrada en vigencia del acuerdo NAFTA (1 de enero de 1994).
- c) Canadá y México son los socios comerciales más importantes de EE UU; este país, a su vez, es el socio más importante de los otros dos. Ello garantiza condiciones reales de inserción económica mutua, pese a las restricciones, en ocasiones chocantes, existentes para la migración mexicana a EE UU.

En cuanto al mundo eurasiático, no parece existir una tendencia importante hacia la integración «dura», por razones geopolíti-

cas e históricas explicables; sin embargo, existen redes de libre comercio e integración interindustrial muy importantes. Por ejemplo, la ASEAN, originariamente una asociación de seguridad, que luego desarrolló mecanismos de cooperación política importantes, ha ido incrementando en épocas recientes su importancia como unidad de cooperación comercial. Es cierto que Japón ha tenido problemas sustanciales para crear una red regional, en especial por los acontecimientos de la segunda guerra mundial y sus años previos; y debido también a que, por más de una razón, parece ser que su destino en las próximas décadas está mejor garantizado mediante un equilibrio en su relacionamiento externo, entre EE UU y China.

También es cierto que India, el país más importante del Océano Índico, no cuenta sin embargo con una red regional, pero justamente por ello busca ansiosamente su ingreso a la Asociación de Países del Pacífico (APEC); India por el lado asiático, y Colombia y Ecuador por el americano, podrían ser los más firmes aspirantes al ingreso en la APEC, si se levanta la moratoria actual de aquí al año 2008.

China, por su parte, parece perfilarse como el país con mejores redes en el Pacífico, después de los EE UU. Las importantes minorías chinas en el Asia-Pacífico y el hecho de que no haya sido un país invasor en la región, le garantizan un futuro importante en los consensos del Asia-Pacífico. Lo fundamental es que todos los países de la región tratan en la medida de lo posible de crear sus propias redes de aprovisionamiento de materias primas, de mercados potenciales para productos de tecnologías diversas según el destinatario (desarrollado o en desarrollo), y tienen en APEC un mecanismo admirable de aproximación económica.

Pero, sea el modelo europeo, el de los acuerdos de libre comercio, o el modelo ASEAN, de cooperación reforzada en seguridad, política, economía y temas de la agenda social, lo cierto es que los responsables políticos y económicos de los países de mayor desarrollo del mundo saben que una inserción profunda en su región es la mejor garantía de una plataforma de inserción global exitosa. El secreto parece ser la combinación imaginativa entre la inserción regional y la global. Muy pocos países del mundo pueden ser exito-

sos con la sola inserción regional, o sin que su región se vea a sí misma como una plataforma de inserción en gran escala. Pero por otra parte, la inserción global sin inserción regional tampoco parece ser la mejor vía posible: lo han comprendido en países como Japón, Singapur, Suiza, Chile y Kuwait, cada uno por razones muy diferentes. El actual estado de cosas, bien entrado el segundo lustro del siglo XXI indica que, para los países, la inserción global pasa ante todo por la inserción en sus propias regiones; sin embargo, los procesos más exitosos ponen en evidencia que la inserción no puede quedarse solo en la región circunvecina de cada país; en especial si se trata de una región en vías de desarrollo.

Como una conclusión parcial, podríamos decir que en el mundo contemporáneo no tiene sentido pretender una inserción solitaria de un país en el mundo, o solo con asociaciones extrarregionales. La inserción global exitosa parece pasar cada vez más por una inserción regional activa y dinámica. Ningún país latinoamericano tiene posibilidades económicas, tecnológicas o políticas para competir apropiadamente en el mundo de hoy, si olvida a sus vecinos. La vinculación al mundo puede optimizarse mediante la pertenencia regional activa. Sin embargo, un asunto es válido en Europa, en Eurasia, en África (donde Egipto, Nigeria y Sudáfrica tiene redes regionales muy importantes) y por ende en América Latina: la sola vinculación subregional no puede ser la garantía del desarrollo; ni siquiera ello sería válido para México, y por ello este país reactiva de vez en cuando sus relaciones con América Latina (Plan Puebla Panamá, la aspiración a ser miembro asociado de la Comunidad Andina y del MERCOSUR, los acuerdos estructurales con el Caribe y con Chile). Es por ello que el más importante país latinoamericano, Brasil, que cuenta además con la diplomacia más activa, a la par de la mexicana, conjuga en la medida de lo posible su vinculación regional —MERCOSUR, Comunidad Sudamericana, Pacto Amazónico—, con procesos de inserción global: acuerdos con Asia y África, actividad febril en las negociaciones mundiales de comercio, liderazgo en Organismos y Foros Internacionales.

Observando la experiencia mundial de los últimos años, podemos concluir hasta el momento que:

- a) Los acuerdos subregionales son esenciales para el incremento del desarrollo de un país, en especial si es un país en desarrollo.
- b) La inserción regional es crucial, pero no puede limitarse a un proceso hacia adentro.
- c) La inserción global es también crucial, pero no puede hacer caso omiso de la región en la cual un país se encuentra ubicado.

Ahora bien, cuando concebimos la mejor estructuración de un país en desarrollo, como es el caso de los latinoamericanos, con su propia región, tenemos por lo menos dos alternativas. Veamos en detalle las virtudes y limitaciones de cada una:

Para los latinoamericanos, la integración puede ser «dura» o «blanda». Esta diferenciación guarda relación con los objetivos. En la integración dura, el objetivo final es la conformación al final del proceso, o por lo menos es la meta ideal, de una sola unidad económica, e incluso política. Se suele dar como ejemplo por excelencia de este tipo de integración, al de la Unión Europea. Usualmente se olvida que el primer proceso de integración «dura» en el continente americano se dio con la creación de los Estados Unidos: trece colonias originarias se unieron en un proceso federal pero único, para constituir un país. El crecimiento posterior por compra, anexión, avance hacia el Oeste, crecimiento de la frontera, guerra con México, no nos debe hacer olvidar la importancia del hecho fundacional, que no ha sido repetido en el continente. En efecto, este tema toca con el punto inicial de nuestra discusión: el de la ausencia de una idea de unidad en la casi totalidad de los proyectos en América Latina. Veamos el asunto en detalle.

II. LA PERTINENCIA O NO DEL MODELO EUROPEO

II.1. *La noción de Europa y las nociones de lo latinoamericano*

Europa no nació en la década de los cincuenta del siglo xx. Encontramos una noción paneuropea desde siglos pasados, en varias ocasiones: existió en la Edad Media, pese a las escisiones feudales, por lo menos con el proyecto templario, que pretendía una Europa unida a pesar de las diferencias nacionales, y que por ello justamente tuvo como su mayor adversario a la Francia naciente; se expresó con un trasfondo religioso, que aún hoy sale a flote alrededor de la posibilidad del ingreso de Turquía. Existió también dicha concepción con el Sacro Imperio Romano-Germánico, que abarcaba buena parte de la Europa Occidental. Más tarde encontramos un proyecto paneuropeo en las huestes napoleónicas y, luego, una idea cultural europea, expresada paradójicamente en algunos de los cultores del romanticismo, que se supondría muy cargado hacia los nacionalismos. Incluso el pangermanismo expresado políticamente más tarde por el nacional-socialismo, tenía su propia idea de Europa. Como se ve, en el *ethos* cultural y los principios de la construcción de Europa existen antecedentes de enorme importancia; no es exótico para los europeos, desde los años cincuenta hasta nuestros días, hablar de la posibilidad de una identidad europea.

En el caso de América Latina, hemos de recordar que nunca en su historia ha pasado por procesos políticos que nos lleven a hablar de alguna clase de unificación. Los árabes tuvieron durante varios siglos su «Umma» árabe e islámica; los africanos subsaharianos, tuvieron durante el siglo xvii, imperios en Gao, Kanem y Chad. Pero América Latina tuvo en la época precolombina imperios parciales: la cultura maya se extendió desde el sur de México hasta Honduras y El Salvador; la azteca, desde el centro hasta el sur de México; la inca, desde el Norte de Chile hasta el Sur de Colombia, en las zonas de costa y sierra, pero no así en la extensa selva. No hubo ningún imperio americano que cubriera más allá de un 15% del enorme territorio de nuestro continente. Y a la llegada de los españoles, los pueblos sometidos apoyaron la labor de la conquista,

en un acto de rebelión contra incas o aztecas respecto de los cuales se consideraban a su vez como sometidos. Por su parte, la grandeza maya había desaparecido siglos atrás.

Y durante el período colonial, en América hispana nunca se estimuló un solo proyecto que no fuera el de la desunión y la falta de integración de las colonias. Cada una de ellas estaba fuertemente unida a la metrópoli, pero las relaciones entre una y otra fueron incluso prohibidas al punto absurdo de que para transportar productos entre ellas era necesario llevarlas primero hasta Sevilla o Cádiz, y luego reexportarlas. No hubo en todo el proceso colonial una idea de unidad americana, *per se*. Solo Brasil logró mantener esa unidad de la que hoy goza para su propia fortuna.

Sabemos que una noción de «América Latina», que estaría llamada a reemplazar las nociones tradicionales de «Hispanoamérica» y «Lusoamérica», surgió con la intervención francesa de la época de Napoleón III en México, bien entrada la segunda mitad del siglo XIX. Probar que en nuestros países se hablaba un idioma latino, que bebíamos de las fuentes de la latinidad, que recibían educación los cuadros dirigentes en un país latino, que nuestros poetas y escritores seguían las modas de la Francia metropolitana (autodefinida para el efecto como país latino y no solo como latino y celta), era algo pertinente. Éramos latinos del continente americano: por consiguiente latinoamericanos, y no solo hispanoamericanos o lusoamericanos. Hoy día, por razones históricas explicables, nos sentimos orgullosos de ser latinoamericanos, y hacemos política de Estado la referencia obligatoria a esta denominación. Lo latinoamericano tiene hoy la ventaja de una denominación general con la cual se sienten identificados los centroamericanos, los caribeños de habla española, y los sudamericanos, incluyendo Brasil; pero también, tiene la ventaja evidente de incluir a los hombres y mujeres blancos y mestizos, a indígenas y afrodescendientes. Así, pues, tenemos algo que podemos denominar como rasgos de lo latinoamericano, y nos sentimos identificados con ello, desde hace aproximadamente siglo y medio.

Pero, en un sentido distinto, es poco probable que podamos hablar con propiedad de una identidad centroamericana, distinguible de la del resto del Caribe o de América Latina; tampoco existe una

identidad andina que pueda agrupar en un mismo contexto a los habitantes de los diversos países de la Comunidad Andina, o que identifique igualmente y de manera distinguible a los habitantes de la altiplanicie y a los de las tierras bajas, o a los del Sur y los de la costa Caribe. Tampoco existe una noción histórica llamada MERCOSUR. Y en cuanto a Sudamérica, se trataba de una referencia geográfica que comienza solo en el último lustro a adquirir un sentido de identidad política propia. Es esta una tarea en la cual es necesario trabajar, quizás hurgando en el pasado, pero sobre todo construyendo hacia adelante. Aquí, equipos de antropólogos, sociólogos, escritores, poetas, artistas plásticos y demás gente de la cultura, tiene mucho por hacer. La única propuesta digna de ese nombre en el sur del continente se postuló en la II Reunión de Jefes de Estado y Gobierno de la Comunidad Sudamericana (Brasilia, 2005), cuando se habló de la necesidad de constituir un fondo editorial para divulgar en los 12 países miembros lo más representativo del pensamiento y la cultura nacionales, con posible proyección regional. Este asunto es de la mayor importancia. A falta de identidad propia en el pasado, como existe en el caso de Europa, los países latinoamericanos deben trabajar por la construcción de identidad; se equivocan gravemente quienes creen que basta con el mundo de los indicadores económicos para construir integración; salvo claro está que se tratara de la integración impuesta por la vía de la conquista. Por fortuna, en América Latina estamos lejos de la barbarie internacional que ha caracterizado a otros continentes.

II.2. *La necesidad de la integración: La supervivencia europea*

Pero, la cultura no explica todo; si observamos el caso de la integración europea podemos percatarnos de las diferencias culturales profundas: idiomas, religiones, etnias, niveles de desarrollo, que campean y conviven en armonía donde tradicionalmente disputaban el terreno unas a otras. ¿Qué puede haber sido tan poderoso como para impulsar a los europeos de tanta diversidad a asociarse de una manera profunda? Intervinieron en este punto tres factores que no hemos tenido en el continente americano:

- a) La necesidad de la supervivencia: La primera y la segunda guerra mundiales trajeron consigo muerte y destrucción como nunca antes el suelo europeo había visto: Alemania se vio fraccionada y reducida a ser un productor de materias primas, al comenzar la década de los cincuenta; Francia había sido invadida, ocupada, fraccionada geográfica y políticamente; París se salvó milagrosamente en la segunda guerra. Italia sufrió la inestabilidad, los movimientos fascistas y la ocupación, y de actor importante pasó a ser víctima de la guerra; los países del Benelux estarían llamados a desaparecer en una contienda futura. El Reino Unido sufrió por primera vez en siglos el efecto de las contiendas en el continente. Permanecer separados e intentando destinos diferentes al común, llevaría a Europa a su segura destrucción en el próximo futuro.
- b) El equilibrio Este-Oeste: Eran los tiempos de la guerra fría que había comenzado a ser aguda desde 1948. Si Occidente deseaba sobrevivir, la única alternativa era impulsar y mantener un proyecto que permitiera una Europa Occidental fuerte, industrializada, próspera, pero sobre todo unida. Pocos quieren recordar hoy que en su momento se alzaron voces influyentes en EE UU proponiendo la necesidad de algo así como unos Estados Unidos de Europa. No solo, pues Europa sabía que debía unirse para sobrevivir; también la que desde la segunda guerra mundial era la potencia por excelencia del mundo, los EE UU, deseaba una Europa fuerte y unida. Esta coyuntura es crucial en el contexto internacional de la conformación de la futura Unión Europea. Sin ella, la UE seguramente no existiría en su forma actual.
- c) La constatación de la impotencia: EE UU y la URSS como potencias hegemónicas y la imposibilidad de superarlas sin la integración: La segunda guerra mundial y los años subsiguientes trajeron una triste realidad para los habitantes del viejo continente. Los países europeos habían dejado de ser, claramente, las potencias mundiales que otrora fueron. Exceptuando el caso del Reino Unido, cuya importancia económica, política y militar seguía siendo relevante gracias a

su alianza transatlántica y a la existencia ratificada de la Commonwealth, la totalidad de los demás países europeos occidentales habían surgido de la segunda guerra como países castigados por unos y otros, y como parte del botín de guerra de los dos grandes vencedores: los EE UU y la URSS. La política autonomista francesa era solo simbólica. Europa Occidental comenzaba a ser el escenario de la lucha por el poder entre el Este y el Oeste. La desunión era el mejor camino a la perdición y a la sumisión. El contexto Este-Oeste jugó aquí un importante papel.

En el caso de los países latinoamericanos, no observamos la existencia de motivaciones internacionales globales o regionales de la magnitud de la que impulsó a la construcción de Europa. Por lo dicho arriba, es explicable que, pese a las diferencias de los últimos dos siglos, Europa haya comenzado a plantearse seriamente la posibilidad de la unidad, es decir, se diga o no abiertamente, de la construcción de un país. Es este un punto central de la hipótesis que podemos trabajar en este apartado: Europa está construyendo un país; en América Latina no tenemos un proyecto serio en esa dirección.

Quizás la idea bolivariana tuviera en mente la construcción de la integración en escala parcial (la llamada Gran Colombia), dado que lo establecido en realidad fueron las «Alianzas de Liga y Confederación Perpetua», semejantes a algunas establecidas en la Europa de los siglos XVIII y XIX, pero muy distantes de un proceso de integración como el de las Colonias de los EE UU o el de la Unión Europea de nuestros días.

Quizás también, la idea haya estado tímidamente detrás del proceso andino encabezado en su nacimiento por Lleras Restrepo y Frei Montalva; es posible que algunos líderes del MERCOSUR hayan tenido un proyecto de tal naturaleza en mente, aunque la integración real es mínima y no tiene ni siquiera un mecanismo sólido de solución de divergencias, amén de la obligación de tener que pasar las normas comunitarias a consideración de los congresos nacionales, en negación clara a lo que un proceso de integración dura significa.

Algunos de los procesos centroamericanos perecieron ir en esa dirección, con el inconveniente de contar con países cuyos produc-

tos no son complementarios sino que compiten entre sí, casi en su totalidad. Pareciera, gran paradoja, que una unificación de criterios en muchos aspectos, en especial los comerciales, puede darse más fácilmente en este caso, por la homologación de «disciplinas» y acuerdos producidos en los acuerdos de cada país con EE UU; curiosa realidad a la cual no escapan parcialmente algunos de los países andinos.

III. EL PUNTO DE PARTIDA: UN ACUERDO DE SEGURIDAD, CON IMPLICACIONES ECONÓMICAS

Es este un asunto de la mayor importancia, en especial cuando examinamos el caso andino. En efecto, hoy sabemos con claridad que la integración europea no hubiera sido tampoco posible sin un acuerdo de seguridad primigenio; que el mismo tuviera impacto económico, no demerita de su verdadera naturaleza. Varios años antes que los Tratados de Roma, y antes que el EURATOM, existió la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Lo fundamental para entender su importancia en la construcción comunitaria es el hecho de que regulaba el acceso común a dos recursos básicos situados en las zonas de frontera franco-alemana alrededor del Rin; asunto de importancia capital, ya que no solo se trataba de los mayores yacimientos de carbón del Occidente de Europa continental, sino porque los procedimientos de fabricación del acero de la época implicaban la mezcla de estos dos productos. Y quien decía acero, decía industria de punta de la época, y sobre todo potencial militar. Este hecho capital que los expertos en comercio suelen no conocer, permitió luego, en un ambiente de seguridad renovada, la suscripción de los Acuerdos de Roma.

En América Latina tenemos dos antecedentes muy importantes: El MERCOSUR no hubiera sido posible sin los acuerdos de Foz de Iguazú que en su momento sentaron las bases de una política de «desnuclearización» y control de la investigación nuclear entre Brasil y Argentina. Fue una crucial medida de promoción de la confianza a partir de la cual los acuerdos posteriores en estas materias,

y luego en los temas económicos y políticos, comenzaron a ser posibles. El otro antecedente fundamental es el de los países centroamericanos: La noción de una «seguridad democrática regional» que solo se abrió paso años después del Grupo de Contadora y los Acuerdos de Esquipulas, y que hoy día tiene continuidad ejemplar, sentó las bases del entendimiento en los temas económicos y en algunos de los temas políticos. Lo que existe hoy como Sistema de Integración Centroamericano, hubiera sido imposible sin ese acuerdo de seguridad en la base de la construcción comunitaria.

Por lo que se refiere a los países andinos, desafortunadamente la reflexión sobre la seguridad en el proceso comunitario llegó solo en una época tan tardía como 2002, aun cuando tuvo un impulso hasta 2004 y ahora se mantiene con altibajos. La integración no pudo en su momento solucionar el *differendo* colombiano-venezolano, ni el conflicto Perú-Ecuador por el alto Cenepa, ni las importantes diferencias Bolivia-Chile, que llevaron al minado de la zona fronteriza por parte de Chile, y a que los dos países no tuvieran relaciones diplomáticas, o las desconfianzas en zonas de frontera Ecuador-Colombia, o Perú-Bolivia, e incluso la percepción histórica negativa que existe en Bolivia sobre la guerra del Pacífico con Chile. Una política parcialmente apropiada ha consistido en no tocar los temas de seguridad de manera comunitaria, para evitar susceptibilidades, y a «rodear» estos problemas reales con cierta actividad económica, en especial comercial y parcialmente de inversiones, tratando de minimizar el impacto de la seguridad tradicional en las relaciones bilaterales. Otra actitud más reciente se va abriendo paso en los últimos años, aunque debiera haber surgido hace por lo menos una década: la promoción de las medidas de confianza mutua, en especial en las áreas fronterizas. Quizás la mejor alternativa provenga de una serie de medidas fronterizas mutuamente acordadas por los países andinos, entre ellos mismos y con sus vecinos, sumado a la transición gradual de las doctrinas predominantes de seguridad, hacia formas compatibles con la seguridad humana. En esta dirección, justo es reconocer que Centroamérica y el MERCOSUR se encuentran mucho más avanzados que los países andinos.

En cuanto se refiere a un proyecto contemporáneo, el de la Comunidad Sudamericana de Naciones, los temas de seguridad entre

los andinos y en relación con otros actores se ven incrementados por algunas de las desconfianzas mutuas producto de la ideología militante o de la muy evidente diversidad de intereses de modelos económicos y políticos, y de inserción internacional. La seguridad, tema crucial, en lugar de favorecer la integración, se encuentra sin solucionar en la base de la posible pirámide. Una política de ocultamiento de los problemas puede ser positiva por un tiempo, pero tiene sus límites. La idea del *spill over* positivo del cual nos hablan los europeos, se refiere al efecto de «desborde» de unos temas en relación con otros en la Agenda de la Integración: ello implica que los temas positivos o los que permiten acuerdos pueden sentar las bases para acuerdos posteriores en otros temas de la Agenda. Encontramos ejemplos importantes de estas relaciones entre temas, por ejemplo en el rol del ping-pong y los intercambios de deportistas como base de las buenas regulaciones EE UU-China después del periodo Nixon; o el incremento del comercio colombiano-venezolano como un hecho positivo frente al *differendo* limítrofe aún existente pero ahora minimizado; o las inversiones chilenas en Perú con un efecto importante para la atención al usuario en comercio y servicios, que permite algún grado de aproximación en otros temas; o los asuntos de seguridad fronteriza Chile-Argentina, solucionados paso a paso, y que han permitido la fluidez de las relaciones en otros aspectos.

III.1. *La importancia de lo intergubernamental, y sus limitaciones*

Si se pretende una integración sobre la base del modelo europeo, se debe plantear la creación gradual de las condiciones de integración, al punto que en perspectiva se pueda ir hablando de unidad de normas y reglas de juego, e incluso ir construyendo gradualmente un país. Tal como está concebido, ese proceso se encuentra claramente definido en el mandato de los Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. No se da de ninguna manera en la práctica del MERCOSUR, y es poco relevante en la Comunidad Andina, o en Centroamérica, y nunca ha existido a nivel latinoamericano, salvo en los discursos de los políticos.

En este punto, la discusión por el grado de acción entre los gobiernos tiene sentido. El sistema europeo ha sabido mezclar poco a poco lo intergubernamental con otros factores. En efecto, es intergubernamental el Consejo, compuesto por los Ejecutivos de los países miembros, y por los representantes de los mismos en Bruselas. El interés de cada país puede expresarse por esta vía. Pero, han existido por otra parte cesiones de soberanía (porque eso son) de los países, en un proceso concertado en pro de la integración, habida cuenta de la importancia de esta. Las normas en materias tan importantes como agricultura, desarrollo regional, transporte por carretera, aduanas, algunos impuestos, régimen interior, estándares ambientales, laborales y sindicales, e incluso moneda, son las comunitarias. Incluso dos miembros del Consejo y la cabeza de la Comisión, conforman hoy día la *troika* de la UE, mostrando la primacía intergubernamental, pero también la presencia cada vez más activa de las autoridades de la integración. La normativa comunitaria se asimila automáticamente a la legislación interna, salvo en casos verdaderamente excepcionales. Por otra parte, el Parlamento tiene presencia e impacto importantes, en la medida en que representa la presencia indirecta de la población europea y de las fuerzas políticas europeas en la toma de decisiones.

En esa dirección, la comunidad andina tiene un carácter intergubernamental con una Secretaría importante a la cual se han otorgado los mandatos más sustanciosos entre los procesos de integración de América Latina; es en esta dirección un sistema que intenta semejar al europeo. Pero hasta allí llega la semejanza: con ingresos muy limitados, con competencias y temas recortados en los últimos años, el motor de la integración andina es ahora débil y no ha sido reemplazado por los países, que tienen intereses de inserción diferencial: para algunos de entre ellos, lo andino debe ser el motor de inserción internacional, y debe tener personalidad propia en Sudamérica; para otros, debe servir a los procesos internos; para otros, debe diluirse en lo sudamericano.

En cuanto al MERCOSUR, el carácter intergubernamental es mucho más marcado en la medida en que su Secretaría tiene solo mandatos y competencias mínimas, y en especial por la circunstancia ya mencionada que las decisiones tomadas deben pasar luego el

largo proceso de ratificación nacional. Ello ha hecho que el grado de cumplimiento de la normativa del MERCOSUR sea muy bajo hasta el momento. Por otra parte, su sistema de solución de diferencias es muy débil.

El proyecto sudamericano debería poder estructurar una integración más semejante a la europea, o por lo menos es lo que se desprende de los mandatos de presidentes y cancilleres, durante los dos últimos años. Sin embargo, existen en su seno diferencias de fondo: varios países o gobiernos quisieran construir Sudamérica alrededor de lo ya existente en el MERCOSUR; algunos de los miembros andinos exigen que se tome en cuenta el acervo comunitario de la subregión. Algunos sudamericanos desearían hacer *tabula rasa* y construir a partir de cero; para algunos, el asunto fundamental es la infraestructura y la energía; para otros, debe existir una solución al tema de las asimetrías entre los países; una objeción parte del hecho de que algunas regiones de países de bajo ingreso general son más ricas que buena parte de los países más ricos. Otros no han querido negar toda prioridad al comercio, para que no se asemeje a los TLC que algunos de los países han firmado o desearían firmar con otros actores mundiales. Pero no faltan quienes consideran que sin comercio, un proceso de integración es inexistente, y han planteado incluso la posibilidad de comercio libre en la región a la mayor brevedad.

Pero existen otras diferencias que deben ser ventiladas y solucionadas en cuanto a las autoridades comunitarias y el carácter intergubernamental. Lo intergubernamental debe ser la base de cualquier construcción comunitaria mientras los Estados existan; pero un proceso de integración que no haga concesiones graduales a una instancia de la integración misma no puede aproximarse a ninguna forma de integración dura. Quizás pueda hablarse de acuerdos comerciales diversos, o de alianzas políticas, pero ni siquiera en esa hipótesis puede hablarse de una Confederación: aun en Suiza existe centralización de la mayor parte de las políticas, así la administración de algunas sea descentralizada.

En resumen, la integración a la europea no existe en realidad en ninguno de los procesos latinoamericanos de la actualidad, salvo en el proyecto aún naciente de la Comunidad Sudamericana, que tiene

en su seno también diversidad de posiciones. Si a lo anterior añadimos la magnitud geográfica de los países europeos, y su disponibilidad mayor de recursos para la construcción de infraestructura, que ya era muy importante en Alemania o Francia antes del comienzo del proyecto comunitario, tenemos también una diferencia crucial: La infraestructura es una de las condiciones (necesaria aunque no suficiente) para la creación de un mercado interno, sin el cual no existe proceso de integración que valga. A ello debe sumarse el hecho de que la integración es más fácil entre países que produzcan bienes complementarios o bienes semejantes pero con características diferentes (maquinaria, automotores, por ejemplo), y es más difícil entre países solo productores de materias primas y con pocas manufacturas. Es por ello que el grado de intercambio entre los países de la Unión Europea asciende en la actualidad a aproximadamente 2/3 de su comercio exterior total, tanto en exportaciones como en importaciones. Encontramos aquí un factor de cohesión muy importante. También sus inversiones intracomunitarias tienen una proporción equivalente. En el caso de los países del MERCOSUR, dicho intercambio es de aproximadamente 1/3 del total de su comercio exterior; y en el caso de los andinos o de Centroamérica, es de solo un 10% promedio. La media de intercambio sudamericano es muy baja, y en algunos casos casi inexistente. Ello nos recuerda que es el momento de consignar algunas consideraciones sobre el proceso sudamericano.

IV. LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES

Este proceso es reciente, y en la realidad, comenzó como una concertación de alto nivel del estilo del Grupo de Río, cuya importancia ha decrecido. Sin embargo, cuenta hasta el momento con algunos avances de interés: varias reuniones presidenciales y otro tanto de cancilleres, la conformación de un grupo permanente de altos funcionarios con reuniones periódicas, la previsión ya establecida de una pequeña Secretaría, de momento en Río de Janeiro, y se tiene el propósito de contar con un instrumento fundacional formal

para la cumbre de Cartagena de Indias, a finales de 2007. Existen además los documentos ya entregados a su consideración, sobre la convergencia regional, en materias tan importantes como asimetrías, comercio y aspectos institucionales; los mismos fueron elaborados conjuntamente por las secretarías de ALADI, CAN y MERCOSUR, y deberían contar con aportes próximos del CARICOM. Además, los proyectos IIRSA y los energéticos tienen en la actualidad un marco político en el proyecto de la Comunidad Sudamericana. Como quiera que sea, el asunto está en la Agenda de los gobiernos sudamericanos. Es justamente por ello, que es necesario efectuar algunas consideraciones iniciales al respecto:

- a) Los logros parciales de los procesos de integración de la Comunidad Andina y del MERCOSUR, en especial los que existen en materia comercial y relacionados, deberían constituir una base esencial a tomar en cuenta en la construcción del proceso sudamericano.
- b) Un examen de las mejores prácticas en los dos mecanismos de integración, así como en las relaciones de Chile con los mismos, constituye otro aporte de capital importancia.
- c) El trabajo sistemático en infraestructura de vías, energía y comunicaciones debe constituir una prioridad esencial. Pero la infraestructura no se construye en el corto, sino en el mediano y el largo plazo.
- d) No debería imitarse acriticamente el modelo europeo. Como se ha visto, Sudamérica nunca ha existido como noción histórica, y es necesario construir sentando incluso las bases del proceso en muchos temas. El aspecto cultural y de formación de identidad, tan olvidado en el MERCOSUR y en la CAN, adquiere aquí una importancia capital. Es este también un tema de mediano y largo plazo.
- e) Si se quiere construir un proceso de integración «dura», es necesario operar con una base intergubernamental en el proceso de toma de decisiones. Pero, al mismo tiempo, es necesario que en la administración de los temas de la integración exista una instancia central de carácter comunitario, con una relativa autonomía frente a los países, a fin de que

- expresen los intereses colectivos y no solo los de las partes integrantes del proceso. Desconocer este hecho es prueba de que el proyecto es otro, distinto a una unidad comunitaria fuerte en el mundo.
- f) No debe confundirse la cooperación con la integración. Sin embargo, en los procesos de integración, algunos temas se desarrollan mejor en ciertas fases, como mecanismos de cooperación creciente: es el caso de la mayor parte de la Agenda de la ASEAN, o de algunos temas en la integración andina.
 - g) Existen algunos temas, enfoques y mecanismos que seguramente serán en su momento diferentes a los actualmente existentes en la región; la integración sudamericana, en caso de avanzar, deberá ser algo superior a los mecanismos existentes en la actualidad; pero debe nutrirse de ellos.
 - h) Sin embargo, no puede intentar construirse copiando el ejemplo de Europa: como se ha visto, Sudamérica como noción política y económica comienza apenas a existir (no existen antecedentes históricos); las distancias y costos son enormes y la disponibilidad de fondos es muy limitada; aún estamos lejos de la integración interindustrial que explota mejor la complementariedad entre los países; la inserción internacional de los países miembros es aún diferencial; los intercambios intracomunitarios son mínimos; y el proceso llega en un momento histórico propicio a las exportaciones de materias primas, debido al crecimiento de las economías mundiales y a la enorme demanda de China e India, con lo cual la tendencia a los mercados externos es mayor que hacia los mercados internos o a los comunitarios.
 - i) En esa medida, la inserción internacional a geometría variable es importante para varios de los países sudamericanos: Para Chile y Perú, la inserción en el Pacífico es crucial y constituye la otra cara de la moneda de la vinculación sudamericana; para Colombia, su rol debe ser como articulador entre Sudamérica y el Norte, incluyendo el Gran Caribe y EE UU; tienen en común estos tres países su deseo de inserción global permeada por los acuerdos con actores muy di-

versos. Sin embargo, para Brasil, se trata del ejercicio del liderazgo regional por excelencia y de una inserción como potencia global, con un importante juego Sur-Norte; para Bolivia y Paraguay se trata en lo fundamental de tratar de servir de eje articulador entre las regiones Este y Oeste de Sudamérica. Uruguay, por su parte, tiene 31% de sus exportaciones hacia el MERCOSUR, pero 33% hacia EE UU, lo cual hace que su condición sea muy particular. Venezuela, quiere ejercer liderazgo, y tiene voluntad política y recursos financieros para intentarlo, tratando a su vez de equilibrar sus relaciones OPEP, América Latina y China, con sus todavía intensivas exportaciones de petróleo a EE UU. Argentina y Ecuador se encuentran en un proceso de redefiniciones que seguramente durará varios años. En cuanto a Surinam y Guyana, buscarán posiblemente por esta vía una mayor compatibilidad entre su ubicación sudamericana y su vocación con las respectivas metrópolis. Todos tendrían algo o mucho que ganar con el proceso sudamericano; pero las modalidades, intensidad y velocidad de su inserción dependen en buena medida de esta geometría internacional.

- j) Lo único claro es que un modelo «a la europea» no puede copiarse pura y simplemente; y que una construcción comunitaria de esta magnitud tomará tiempo. No se trata de un proceso que se pueda construir en cinco o diez años. Se requiere un esfuerzo prolongado y por ende de políticas de Estado en todos los países, para poder avanzar en esa dirección.

V. LA INCIDENCIA DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN ABIERTA

Tradicionalmente se establecía (desde Bela Balassa), una clasificación de los procesos de integración que contenía varias etapas, desde los acuerdos políticos hasta el mercado común, y que incluían pasos obligatorios en su fase avanzada, tales como una unión adua-

nera. Se creía que era la única integración posible, y que las fases previstas debían darse una a una. Hoy día sabemos que se trata de un modelo ideal, y por ende teórico, que puede dar cuenta de la historia del proceso europeo, pero que no puede aplicarse indiscriminadamente a condiciones históricas y económicas diferentes. Para mejor comprender el asunto, sería *grosso modo* como pretender aplicar hoy día las ideas de Max Weber sobre el proceso de laicización gradual de la vida pública, y sus relaciones con el desarrollo económico, muy válidas para la historia europea, pero no por ejemplo, para el Medio Oriente o al Asia Central de nuestros días, o incluso para los dos períodos de la administración de George Bush en los EE UU. Eso no quiere decir que Weber o Balassa no tengan validez para las sociedades que estudiaron en su momento. Pero implica sin duda, que no se puede pretender que tengan un carácter universal.

Lo cierto es que los textos sobre teorías de la integración parecen ir en América Latina en una dirección no siempre coincidente con la realidad. En nuestro continente, no tuvimos como se vio, las condiciones históricas y las urgencias políticas de Europa; pero hemos querido hacer integración de alguna manera. Por otra parte, las ideas sobre la integración subregional propias de los años setenta y ochenta dieron paso luego de las crisis petroleras de los setenta y de la crisis de la deuda y el modelo de desarrollo, propias de los ochenta, a la preponderancia de las escuelas que otorgaban prioridad a la restricción monetarista y a la apertura económica con un énfasis muy marcado en el libre comercio como locomotora del proceso de inserción internacional. «Exportar o morir» se convirtió en la divisa por excelencia, en momentos en los cuales se producía paradójicamente una contracción de los mercados mundiales. Solo México y Chile, que comenzaron su apertura antes de los ochenta, lograron una rápida y exitosa inserción: el primero se convirtió en el mayor receptor de inversiones en todo el mundo en desarrollo, y abrió mercados antes inconcebibles en los EE UU; fue solo superado hace un par de años por China en la capacidad de recepción de inversiones. En cuanto a Chile, desarrolló una economía con vocación exportadora equilibrada, lo cual lo preparaba mejor que los otros latinoamericanos para eventuales contracciones económicas

en el mundo; sus indicadores sociales son ahora bastante aceptables, pese a algunos sectores en los que se hace necesario profundizar el trabajo (educación pública y vivienda, por ejemplo). Para los demás países, el proceso ha sido tardío, arduo y solo reciente, aun en el caso de los que han registrado algunos éxitos después del reinicio del crecimiento económico hacia 2003. Costa Rica, Colombia, Perú, y Brasil, países en los cuales han existido políticas económicas sostenidas y de Estado, parecen registrar los índices más prometedores. Recientemente los indicadores de Venezuela se han disparado, debido al incremento importante de los precios del petróleo a comienzos de la década, y la demanda sostenida de energéticos en el mundo, incluyendo la propiciada por el crecimiento acelerado de China e India.

El hecho es que por las restricciones del modelo «hacia adentro» y por (o pese a) las crisis de la deuda, aunadas a las crisis económicas del mundo en los setenta, ochenta y noventa, los países latinoamericanos parecen preferir la práctica de un esquema de «regionalismo abierto». Existen por supuesto excepciones importantes hoy día: Brasil, que preferiría un modelo al estilo de Europa, con desarrollo económico importante y un alto grado de participación social, al mismo tiempo que una inserción como potencia en el mundo, aunque no en solitario sino acompañado de sus vecinos. Venezuela, que busca aparentemente un proceso semejante, aunque más en la línea de los procesos autonomistas que caracterizaron en su momento a algunos de los líderes de algunas naciones emergentes del llamado Tercer Mundo en las década de los setenta, tales como Gadafi o Nasser, dada la importancia que se atribuye a los procesos de integración con la región, y dado su liderazgo tradicional en la OPEP que es, no lo olvidemos, una idea de origen venezolano. Por su parte, Bolivia, se encuentra en un proceso de introspección a la búsqueda de su destino futuro, con una reivindicación importante de por medio, referida a la soberanía y al desarrollo de su potencial energético para el bienestar general de su población; situada en uno de los centros neurálgicos de Sudamérica, y como parte de 6 de los 10 ejes sudamericanos de la interconexión en infraestructura del IIRSA, Bolivia podría aspirar a convertirse en un eje articulador importante entre la CAN y el MERCOSUR, a condi-

ción de que pueda preservar su pertenencia, tanto como pueda, a los dos mecanismos. Requiere igualmente una relación armónica con su otro vecino, Chile; tanto como Chile puede encontrar una alta conveniencia en una relación estrecha con Bolivia.

El caso es que Chile, Perú y Colombia parecen ser los tres países sudamericanos que prefieren, ante todo, el esquema del regionalismo abierto, y se ven a sí mismos como plataforma exportadora o como parte de una vocación exportadora. Muy pronto serán, con México, los países latinoamericanos que tendrán acuerdos de promoción comercial con EE UU, la Unión Europea, varios países centroamericanos, Canadá, y un grupo creciente de países del arco del Pacífico asiático. Por ello parece inevitable un tipo de relacionamiento cada vez más estructurado entre ellos.

Sin embargo, ello no podría ser a expensas de los demás países latinoamericanos. En el caso de Chile y Perú, han llegado a descubrir que se encuentran en el camino entre Brasil y China; es por ello que parten de la base de que la construcción sudamericana es la mejor manera de tener una relación estructurada con Brasil, y de tener acceso a las riquezas del interior de Sudamérica, en un proceso de creciente relacionamiento con Asia-Pacífico (y viceversa). «Inserción global abierta, mediada por la región», parece ser su divisa. Colombia, por su parte, requiere una relación muy estructurada con Venezuela; para Venezuela, esta relación también es importante, comenzando porque el grueso de los envíos futuros del petróleo venezolano con destino a China probablemente pasará por territorio colombiano, si nos atenemos a las declaraciones de los dos Jefes de Estado.

Brasil busca también esa inserción, pero de una manera un poco más controlada, siguiendo como se ha dicho el ejemplo europeo. Bolivia y Venezuela quisieran construir hacia dentro, pero por razones diferentes. México es económicamente un país de América del Norte, si bien culturalmente es latinoamericano; desde un punto de vista nacional, sus mejores posibilidades derivarían de una eventual «Comunidad de América del Norte»; tiene por otra parte, intereses importantes en América Central, e incluso en el Caribe insular. En su relación con Centroamérica, el Plan Puebla-Panamá constituye un buen mecanismo de aproximación en las diversas áreas de

la cooperación política y técnica. Un aspecto complementario está constituido por una eventual vocación hacia el Pacífico, donde compartiría intereses con Chile, Perú y, eventualmente, Colombia. El apoyo mexicano al ingreso de Colombia y Ecuador a la APEC pareciera ser importante para el mismo México y no solo para los otros países.

Es claro que existen fuerzas centrífugas importantes, pero también necesidades de cohesión regional. No parece deseable para nadie una polarización entre países del arco del Pacífico, abiertos al mundo, y países del interior de Sudamérica o del arco del Atlántico sur, cerrados sobre sí mismos. Sudamérica es importante para todos, como es importante aunque en otro sentido la inserción hacia el Pacífico. En cuanto al destino futuro de la Comunidad Andina y del MERCOSUR, mucho dependerá de la capacidad de ambas instancias para responder a las exigencias de la diversidad política y económica, y de su voluntad para confluir en el proceso sudamericano y en el de la inserción hacia el Pacífico. La relación con Europa seguirá teniendo importancia, no solo en sí misma, sino por lo que representa en valores democráticos y en algunas posiciones internacionales relevantes para nuestros países. Y EE UU seguirá estando en la Agenda, aun cuando con el tiempo pueda darse una ligera transición a un mundo más diversificado y con tendencia ligeramente multipolar. La CAN y el MERCOSUR poco tendrán que aportar en ese proceso; Sudamérica tendría por el contrario un peso específico.

5. INNOVACIÓN, INSERCIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO. ELEMENTOS PARA UNA AGENDA DE INTEGRACIÓN REGIONAL

CRISTINA ZURBRIGGEN *

INTRODUCCIÓN

Durante los años noventa las economías de América Latina y el Caribe fueron escenario de un conjunto de reformas estructurales y de nuevas orientaciones de política económica surgidas del Consenso de Washington ¹. Este nuevo modelo económico basado en la promoción de las exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa (IED) permitirían a América Latina impulsar el mejoramiento de los niveles de vida de la población, el equilibrio del sector externo y el crecimiento sostenido de las economías. Sin embargo, el continente latinoamericano no ha logrado superar los viejos problemas estructurales, pobreza, desigualdad, informalidad y brecha tecnológica.

El análisis de las razones por las que los países de la región no pudieron generar las condiciones para crecer sostenidamente en el contexto de una economía abierta es un problema complejo, que involucraría entrar en la discusión de una multiplicidad de factores, de las propias reformas, de aspectos de gestión macroeconómica, de aspectos culturales y políticos, de capital humano a lo que debiéramos agregarle las interacciones con el contexto internacional y regional. En consecuencia, dada la complejidad del fenómeno el presente trabajo se centra en analizar la relevancia de las instituciones y

* Docente e investigadora del área de Estado y Políticas Públicas en el Instituto de Ciencias Políticas, Universidad de la República (Uruguay).

¹ Véase Williamson, 1990 y 2003.

las políticas públicas en innovación, ciencia y tecnología (ICT) para fortalecer los procesos de la integración regional, con especial referencia en el proceso de integración regional del cono sur, MERCOSUR.

En primera lugar, se analizan los debates teóricos que señalan la importancia de la innovación como herramienta para el desarrollo. Aunque estas tendencias se presentan dispersas, la mayoría de los enfoques teóricos y empíricos ponen de manifiesto que las economías que más crecen en un mundo globalizado son aquellas que han apostado a sectores más intensivos en tecnología y conocimiento (OECD, 2001; ONUDI, 2005; Lall, 2004; Singh, 2006; Rodrik, 2005; Ocampo, 2005). Sin embargo, para llegar a considerar la innovación en su dimensión local-regional, hay un paso conceptual previo: mirar al cambio tecnológico como un proceso que ocurre dentro de redes de actores diversos que pueden llegar a conformar, en su estado óptimo, sistemas de innovación. El punto de partida para esta mirada es la constatación empírica de que la evolución tecnológica de una región no depende sólo de la iniciativa y los conocimientos de algunos ingenieros y empresarios con una mentalidad moderna, aunque éstos sean indispensables, sino que depende también de un conjunto de condiciones económicas, sociales e institucionales maduras en el tiempo, y de otros actores que intervienen directa o indirectamente en los procesos de innovación tecnológica. Ese conjunto de procesos, condicionantes y agentes interrelacionados entre sí son los que dan sustento a la existencia de un sistema de innovación: mientras más rica y compleja sea esta trama, mayores serán las oportunidades de desarrollo de la base tecnológica. El rasgo distintivo de la actual revolución tecnológica respecto a las precedentes no sólo se encuentran en la relevante presencia del conocimiento y la información, sino el entorno institucional que supone en el tratamiento y difusión de la información y los incrementos consecuentes en la productividad y la competitividad de los actores, sean empresas, regiones y/o países (Castells, 1997). En segundo lugar, se identifican los principales retos que tienen los gobiernos de la región para redefinir nuevas estrategias de políticas ICT con el objetivo de insertarse exitosamente en una economía internacionalizada y basada en el conocimiento. Final-

mente, se presenta una agenda de investigación pendiente, pues a pesar de los avances teóricos y empíricos en los estudios sobre integración regional existe un campo poco analizado que tiene que ver con el análisis de los nuevos marcos institucionales y las políticas públicas que regulan el tránsito de un modelo industrializador a otro en el cual es determinante la innovación y el conocimiento.

I. INNOVACIÓN, INSERCIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO. UN DEBATE TEÓRICO ABIERTO

I.1. *La economía basada en el conocimiento*

En una economía internacionalizada y basada en el conocimiento la innovación se ha convertido en el factor esencial para construir y desarrollar la competitividad de las empresas, los países y las regiones en un mundo globalizado. En consecuencia, los países que producen conocimiento, innovan y crean nuevas tecnologías crecen más vertiginosamente que quienes no lo hacen (OECD, 2001)². La nueva economía basada en el conocimiento (*the knowledge-based economy*) se define como aquella «en la que la generación y explotación del conocimiento juegan un papel predominante en la creación de bienestar» (OECD, 1997). En el siguiente cuadro se muestran de forma esquemática las claves de la vieja y la nueva economía.

La innovación es la transformación de una idea en un producto vendible nuevo o mejorado o en un proceso operativo en la industria y en el comercio o en nuevo método de servicio social. En otras palabras, la innovación es una idea que se vende. Con esta breve definición se pretende insistir en el aspecto comercial de la innovación, en el sentido propio de la palabra. Es decir, que una idea, una invención o un descubrimiento se transforma en una innovación en el instante en que se encuentra una utilidad al hallazgo (OCDE,

² Véase <http://www.oecd.org>.

CUADRO 1. *Comparación entre la vieja y la nueva economía*

<i>Características generales</i>	<i>Vieja economía</i>	<i>Nueva economía</i>
Mercados	Estables	Dinámicos
Ámbito de la competencia	Nacional	Global
Estructura organizativa	Jerárquica, burocrática	En red
Industria		
Organización de la producción	Producción en masa	Producción flexible
Principales motores de crecimiento	Capital/Mano de obra	Innovación/Conocimiento
Principales motores tecnológicos	Mecanización	Digitalización
Fuentes de ventajas competitivas	Reducción de costes vía economías de escala	Innovación, calidad, tiempo de acceso a mercados
Importancia de la investigación y la innovación	Bajo/moderado	Alto
Relaciones con otras empresas	Muy poco frecuentes	Alianzas, colaboraciones
Capital humano		
Objetivos políticos más elevados	Pleno empleo	Salarios e ingresos
Aptitudes	Específicas al puesto	Aptitudes más generales de trabajo
Requisitos educativos	Titulación o técnica concreta	Formación continua
Relaciones laborales	Jefe-empleado	Colaborativa
Empleo	Estable	Marcado por el riesgo y la oportunidad
Gobierno		
Relaciones gobierno-empresarios	Requerimientos impositivos	Fomentar las oportunidades de crecimiento
Reglamentación	Dominar y controlar	Flexibilizar

FUENTE: Atkinson y Court (1998).

1992)³. En consecuencia, la misma no consiste únicamente en la incorporación, adaptación y uso de tecnologías, sino que ha de ir más allá, debe ayudar a prever las necesidades de los mercados, a detectar nuevos productos, a la utilización de nuevos enfoques organizativos, procurando innovar también en áreas como el diseño y el marketing.

En segundo lugar, es fundamental comprender que la innovación es resultado de un fenómeno sistémico complejo cuyo protagonista principal son las empresas pero que se hace posible o no en la medida que exista una verdadera red de actores públicos y privados que generen lo que se ha dado en llamar un «entorno propicio» para la innovación. El entorno propicio puede definirse como «un sistema de estructuras sociales, institucionales, organizativas, económicas y territoriales que crean las condiciones para una generación continua de sinergias» (Castells y Hall, 1994: 30).

Este proceso modifica radicalmente las formas de inserción de las empresas en los mercados dado que los factores endógenos son cada vez más importantes. En consecuencia, la competitividad no se basa solo en la lógica de mercado, ni en la jerarquía, sino que es un asunto de toda la sociedad, de su capacidad de aprender y resolver problemas mediante un entramado de organizaciones e instituciones. Esta complejidad organizacional ha sido designada como la «sociedad en red» (Messner, 1997; Castells, 1997). Todo indica que el desarrollo resulta de un sistema complejo de vínculos entre la economía y la sociedad en su conjunto.

En consecuencia, ha surgido una nueva literatura en teoría del management, en economía de la innovación, en competitividad, en la ciencia política que pone cada vez más énfasis en el papel de las instituciones, las relaciones sociales, las normas y valores culturales, así como los mecanismos de coordinación entre los agentes con intereses diversos como elementos centrales para desarrollar estrategias competitivas. Analizar estos nuevos conceptos y teorías que han surgido son centrales para entender las nuevas formas de regulación que requieren los mercados competitivos. Esto será un punto

³ «Política de la Innovación: actualizar el enfoque de la Unión en el contexto de la estrategia de Lisboa», COM (2003) 112 final-11 de marzo de 2003.

de partida que nos permitirá reflexionar acerca de las fortalezas y debilidades de la realidad regional para retomar la senda de un desarrollo económico con equidad social.

1.2. *La importancia de las redes*

Un nuevo movimiento de ideas en las últimas décadas ha intentado desde distintos orígenes y disciplinas reelaborar el pensamiento económico predominante y cuestionado la centralidad del mercado como agente central del desarrollo.

Desde la teoría del management se señala que en la sociedad del conocimiento, los mercados globales y las redes financieras mundiales han generado transformaciones sustanciales en la economía de hoy. Así la competitividad de la industria japonesa, alemana, sueca y de los países del sudeste asiático proviene de un nuevo concepto de empresa: la empresa que aprende y se adapta gracias al compromiso de mejoramiento continuo de todo el personal, orientada al establecimiento de redes y alianzas estratégicas para minimizar costos y dominar mercados (Drucker, 1985; Nonaka y Takeuchi, 1995, entre otros).

Por su parte, desde la teoría de la competitividad se pone de manifiesto que para que una empresa se torne más competitiva es fundamental la «atmósfera industrial». Este tema fue desarrollado primero por Marshall (1980)⁴, siendo los estudios de Michael Porter (1991) los más difundidos. Así el surgimiento de sistemas productivos locales capaces de competir a nivel mundial, los llamados distritos industriales o *clusters*, como en el norte de Italia, Alemania, Dinamarca, España y Canadá, se debe a la formación de densas redes de firmas pequeñas que han combinado especialización productiva y subcontratación, movilizando recursos sociales y culturales locales. Lo que caracteriza al actual mundo de los negocios es la necesidad de construir redes, necesarias para que las organizaciones actúen en forma conjunta y asociada, compartiendo recursos a partir de

⁴ Uno de los primeros estudios de la aplicación de los principios de las redes a la actividad económica fue desarrollado por Marshall (1980).

definiciones estratégicas. Desde esta visión, la competitividad proviene de la calidad de la zona donde se radica la industria.

Por su parte, la literatura de los sistemas de innovación⁵ resalta la importancia de aprender mediante la interacción (*learning-by-interacting*) (Freeman, 1987; Lundvall, 1992; Nelson, 1993; OECD, 2001; ONUDI, 2005). El recurso fundamental en la economía moderna es el conocimiento, el cual es predominantemente interactivo y por lo tanto su generación e incorporación a los procesos productivos forman parte de un proceso social asociado con un contexto institucional y cultural. Así, un sistema de innovación está compuesto por una red de instituciones públicas y privadas —empresas, universidades, cámaras empresariales, gobiernos nacionales, provinciales y locales, sindicatos, organismos no gubernamentales, instituciones educativas y culturales, sector financiero, medios de comunicación, etc.—, cuyas actividades e interacciones producen, asimilan y explotan con éxito la novedad en un determinado contexto económico, político y social.

Recientemente se ha desarrollado una literatura que plantea que la apertura comercial no garantiza necesariamente el incremento de los flujos de inversiones extranjeras y menos aún en actividades intensivas en tecnología, debido a que la eliminación de restricciones y barreras no crea los factores complementarios que las empresas multinacionales buscan cuando invierten en terceros países (Lall, 2004)⁶. Mytelka y Barclay (2004) señalan que la política pública puede jugar un papel muy importante para crear las condiciones y ofrecer los incentivos para que las empresas multinacionales tomen decisiones de qué actividades realizan en un país huésped determinado y cómo se vinculan con las instituciones locales. Por otro lado, los esfuerzos de las empresas deben estar acompañados por acciones a nivel país o región en aspectos como mayor inversión en educación y capacita-

⁵ Específicamente, el concepto de sistema nacional de innovación fue introducido por Lundvall en 1985, pero fue Freeman quien llevó el concepto a la literatura en 1987 en su libro de innovación en el Japón.

⁶ Tanto el Informe Mundial sobre Inversión 2005 realizado por UNCTAD como el Informe sobre Desarrollo Industrial 2005 destacan que los países en desarrollo que han logrado atraer IED en actividades de I+D se han caracterizado por haber realizado políticas públicas.

ción, mayor gasto en investigación y desarrollo (I+D), mejoramiento de infraestructura, fortalecimiento de instituciones, etc.

Un enfoque que procura ser más completo es el elaborado por el Instituto de Desarrollo de Berlín. La competitividad de un país no surge espontáneamente al modificarse el contexto macroeconómico ni se crea recurriendo exclusivamente al espíritu de empresa al nivel micro. Es más bien el producto de un patrón de interacción compleja y dinámica entre el Estado, las empresas, las instituciones intermediarias y la capacidad organizativa de una sociedad. Estos autores explican el concepto de competitividad sistémica, el cual consiste en que un desarrollo industrial exitoso no se logra por medio de factores en el nivel micro de las empresas y macro de condiciones económicas, sino que también se necesitan aplicar políticas selectivas por parte del gobierno e instituciones no gubernamentales encaminadas a fortalecer la competitividad de las empresas. La dimensión meta tiene que ver con la construcción de un ambiente adecuado para la competitividad al nivel de las ideas, la cultura, la organización social y política. A nivel de las ideas, la dimensión meta implica que los distintos grupos sociales compartan los mismos valores básicos, actitudes y modelos mentales.

En este proceso de globalización, cada vez más adquieren importancia los espacios territoriales y las nuevas políticas orientadas a reforzar las capacidades de desarrollo de cada territorio, y a asegurar la elaboración de las propuestas concretas de innovación tecnológica y socioinstitucional apropiadas para fortalecer la integración en el nuevo contexto internacional. De lo que se trata, en suma, es de lograr una capacidad de movilización de los actores y recursos, especialmente a partir del mejor aprovechamiento de las potencialidades endógenas, estimulando con ello el desarrollo busca la construcción de entornos regionales innovadores, capaces de vincular adecuadamente el sistema educativo y de capacitación con el perfil productivo; de organizar redes de cooperación entre empresas y entre éstas y otras entidades oferentes de servicios tecnológicos; de facilitar la capacitación y la información estratégica sobre mercados, productos, insumos, etc.

En resumen, diversos autores han reconocido el papel central del entorno institucional en la creación de capacidades tecnológicas lo-

cales, en términos de acceso a conocimientos científicos y tecnológicos e incentivos a la innovación, que ofrece la apertura comercial, el crecimiento de las exportaciones y la atracción de IED. Este proceso de articulación, dada su alta complejidad, debe darse en términos políticos y culturales, los que a su vez dependen, en gran medida, del juego y las tensiones habidas entre Estado y sociedad civil.

1.3. *La clave: el entorno institucional⁷. Políticas públicas y Estado*

Desde diferentes enfoques académicos se concluye que el entorno que crean los actores públicos y privados pasa a ser relevante para resolver los problemas colectivos. En consecuencia, la clave para conseguir el crecimiento estable y sostenible no está exclusivamente en la manipulación de variables macroeconómicas, sino que cobra relevancia la paciente reelaboración de las instituciones que rigen el comportamiento y las relaciones entre individuos en su actividad cotidiana.

La creación de una nueva institucionalidad es un complejo proceso de construcción social que requiere de: políticas públicas capaces de producir transformaciones profundas en escalas nacional y regional sostenidas en el tiempo. La apropiación por parte de las instituciones de fomento productivo, capacitación técnica y centros de investigación de nuevos criterios organizativos, de intervención y evaluación de resultados que les posibilite un posicionamiento más acorde a las nuevas exigencias globales.

Es precisamente ese doble carácter de la economía, que funciona mediante flujos globales articulados, interactuando con una geo-

⁷ Las instituciones y organizaciones son los principales componentes de un sistema de innovación. Las organizaciones desempeñan actividades y las instituciones proveen incentivos para esas actividades. Las organizaciones son estructuras formales con un propósito explícito, son creadas conscientemente y pueden ser empresas, universidades, centros de investigación, etc. Y las instituciones son un conjunto de reglas formales (leyes, decretos) e informales (reglas de conducta, costumbres) que regulan las relaciones e interacciones entre individuos, grupos y organizaciones. Véase North (1993).

grafía diversa de instituciones nacionales, regionales y locales lo que da un papel relevante a las políticas públicas que pueden constreñir, orientar o, al contrario, dejar enteramente sin control los flujos de capital y las tendencias del mercado. Lo que es relativamente nuevo, en la mayor parte del mundo, es que la fuerza de los mercados es suficiente para asegurar el funcionamiento y crecimiento de la economía —desde luego, sin control por parte de la sociedad—. Los mercados, globalizados e informacionalizados, ya no necesitan al Estado, como fue el caso a lo largo de toda la historia de la humanidad, y en particular del proceso de industrialización.

Sin embargo, la competitividad no se logra dejando actuar espontáneamente el mercado ni con la intensidad de la intervención pública «desde arriba». Ya no corresponde que el Estado imponga un esquema de asignación de recursos en función de prioridades definidas políticamente. Por lo tanto, la dificultad no radica solamente en la incertidumbre respecto al resultado de una política pública, sino más bien en el reconocimiento del carácter social, colectivo y contingente de los procesos económicos.

II. AMÉRICA LATINA Y LA SITUACIÓN REGIONAL

Ahora bien, la pregunta pertinente es: ¿cuán lejos o cuán cerca está hoy América Latina de esta realidad?

El crecimiento económico de la región, en el 2006, no recupera los niveles de alcance logrados antes de la década de los ochenta. A pesar de los esfuerzos de estabilización entre los que se incluye la promoción de exportaciones y la aplicación de planes de ajuste macroeconómico, el crecimiento del ingreso real *per capita* de la región presenta un rezago respecto al del Sudeste Asiático (1,5% vs. 4,8% anual durante 1965-2004).

En el indicador más difundido: el gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB. América Latina muestra un bajo nivel de inversión, con un promedio de 0,5% del PIB, mientras que Corea alcanza el 2,5% del PIB (véase cuadro 2). En la década de 1970, el desarrollo tecnológico de América Latina con respecto a

CUADRO 2. *Evolución del crecimiento el PIB*

<i>Regiones</i>	<i>1961- 2004</i>	<i>1961- 1969</i>	<i>1970- 1979</i>	<i>1980- 1989</i>	<i>1990- 1999</i>	<i>2000- 2004</i>
Mundo	1,90	3,35	2,05	1,26	1,22	1,62
Países desarrollados ..	2,62	4,25	2,86	2,21	1,79	1,70
Sudeste Asiático	5,04	1,62	5,01	5,93	6,53	6,48
América Latina	1,54	2,45	3,11	-0,28	1,32	0,81
África Subsahariana ...	0,55	2,01	1,17	-0,73	-0,57	1,49

FUENTE: *World Development Indicators*, Banco Mundial (2006).

Asia fue bastante similar. Sin embargo, la creciente inversión para investigación y desarrollo en ciencia, tecnología y educación realizada por algunos países asiáticos durante las décadas siguientes contribuyó a que esa región sobrepasara a muchos otros países en desarrollo, incluidos a los de América Latina y el Caribe. Esta tendencia continúa. Como claro ejemplo de ello están los gastos de investigación y desarrollo en ciencia y tecnología que realizó Corea del Sur en el año 2001, y que totalizaron US\$ 12,5 millares (2,96% del PIB), 16,3% más que en el año anterior. Se predice que el crecimiento de Corea del Sur superará al de Japón en un futuro próximo, mientras que se espera que su tasa de crecimiento real del PIB de 4,3% sea la más alta entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La inversión de Corea del Sur en educación es todavía más relevante. Su rápido crecimiento económico y desarrollo industrial es atribuible a su muy educada y capacitada fuerza laboral, así como a la inversión en políticas en ICT.

En el caso particular de América del Sur, el MERCOSUR no cumplió con lo que debieron ser los objetivos básicos del proceso de integración, el desarrollo de nuevas ventajas comparativas dinámicas de los países de la región con relación a terceros mercados y una mejora en sus patrones de especialización comercial en favor de productos con mayor valor agregado y diferenciación tecnológica.

Por su parte, la región muestra una gran dificultad para generar un proceso endógeno de creación, asimilación y difusión de conocimiento a través del tejido productivo la que ha limitado el impulso

en términos de crecimiento, profundizar y difundir procesos de aprendizaje, de progreso técnico y de innovación y, de un modo general, el desarrollo de la competitividad sistémica⁸.

CUADRO 3. *Balance del MERCOSUR*

ZONA DE LIBRE COMERCIO	Incompleta (excluidos sectores del automóvil y el azúcar). Importancia restricciones no arancelarias
ARANCEL EXTERNO COMÚN	Imperfecta, cubre el 85% del universo arancelario, arancel externo común medio 12%
POLÍTICA COMERCIAL COMÚN	No se aplican protocolos en servicios, inversiones y compras públicas. No existe normativa común en defensa comercial, normas técnica y de calidad, sanitarias y fitosanitarias, propiedad intelectual y políticas de competencia
ARMONIZACIÓN MACROECONÓMICA	Falta voluntad política —Indicadores fiscales y monetarios—. Avance limitado
INFRAESTRUCTURA REGIONAL	IIRSA. Falta financiamiento y definir la jerarquía para cumplir las decisiones gubernamentales
ASIMETRÍAS ESTRUCTURALES	Fondo Convergencia Estructural (2005). Recién se comienza a aplicar
INSTITUCIONALIDAD	Ausencia de coordinación. Débil Sistema de Solución de Controversias. Escasa incorporación decisiones comunitarias al orden jurídico nacional – Decisiones CMC (29%) Resoluciones GMC (59%), Directivas (12% CCM)
ACTORES	Ausencia de vínculos estables con organismos consultivos y técnicos. Limitada participación empresarial

⁸ Véase indicadores en la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología.

CUADRO 5. *Indicadores básicos de desempeño de algunos países de la región en ICT*

	<i>Inver- sión / PIB</i> ¹	<i>Inver- sión / Hab.</i> ²	<i>Inversión / investig.</i> ³	<i>Patentes Res.</i> ⁴	<i>Tasa Depen.</i> ⁵	<i>Pub. SCI</i> ⁶	<i>Pub. SCI/ hab.</i> ⁷	<i>Pub. SCI / invest.</i> ⁸
Argentina	0,39	9,86	13,86	1.062	5,2	5.581	15,2	21,4
Brasil.....	1,04	36,67	96,62	10.002	1,4	15.854	9,1	20,0
Paraguay	0,10	0,98	11,93	10	25,1	36	0,7	7,9
Uruguay	0,22	9,59	26,09	34	17,3	398	11,8	32,0
Chile	0,6	26,72	55,89	407	8,0	2.655	17,6	36,7
Costa Rica...	0,39	17,75				278	7	
México	0,39	24,84	95,26	526	23,8	5.995	5,9	22
España	1,03	162,35	81,51	3.464	46,4	28.409	67,9	34,1
Canadá.....	1,88	440,31	133,57	5.737	16,2	40.513	129	37,9
EE UU	2,64	960,03	217,42	164.795	0,8	331.538	115,1	25,1

¹ Inversión en I+D como porcentaje del PIB.

² Inversión en I+D por habitante, en US\$.

³ Inversión en I+D por investigadores equivalente a jornada completa (Ejc).

⁴ Solicitudes de patentes por residentes en el país.

⁵ Tasas de Dependencia: relación entre solicitudes de patentes de no residentes y residentes.

⁶ Publicaciones en Science Citation Index (SCI) Search.

⁷ Publicaciones en SCI Search por cada 100.000 habitantes.

⁸ Publicaciones en SCI Search por cada 100 investigadores Ejc.

FUENTE: RICYT 2003.

En consecuencia, el nuevo lanzamiento del MERCOSUR tendrá que redefinir una posición común acerca de las políticas en ICT necesarias que marcará el proceso de integración para insertarse exitosamente en el contexto internacional.

II.1. *Los desafíos de renovación de la integración regional*

Las cuestiones sobre las que se debe avanzar más allá de la consolidación de la liberalización del comercio intrarregional es lograr una visión convergente acerca de cuál debe ser la mejor estrategia de desarrollo sostenible y de inserción internacional para los países

del MERCOSUR. Esa visión debe incluir, entre otros temas, el modo de integración al mundo, las características del desempeño exportador, la distribución más equitativa de la riqueza, la colaboración en materia de innovación, de tecnológica y de actividades de investigación y desarrollo, articulado a los procesos de negociación comercial.

En consecuencia es importante avanzar hacia esquemas de integración que incluyan en la agenda regional, la integración científica y tecnológica. Ello implica desarrollar una nueva visión convergente entre inserción internacional y regionalización de políticas para fomentar la innovación, logrando que las políticas nacionales converjan hacia una política regional común de largo plazo. Importa que el diseño estratégico articule políticas comerciales y políticas de innovación. El desarrollar una inserción internacional estratégica implica fortalecer el entramado productivo, fortalecer los sistemas educativos, invertir en infraestructura y servicios de apoyo para la innovación, realizar procesos de *upgrading* en tecnología.

Los esquemas modernos de políticas públicas muestran que es insuficiente la dimensión macro para impulsar procesos de cambio estructural y se necesita «sintonía fina» entre dimensiones macro y micro de políticas que influyan sobre las conductas de los actores económicos. Y con ello es fundamental fortalecer la capacidad de la región para elaborar y aplicar políticas de innovación articuladas con la estrategia de inserción internacional, y específicamente, con las negociaciones comerciales.

II.2. *Algunos ejemplos para avanzar en políticas regionales de innovación*

En el cono sur han surgido experiencias incipientes pero prometedoras para el desarrollo regional. En primer lugar, en el año 2006 se ha reactivado la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia y Tecnología del MERCOSUR y países asociados, con el objetivo de fortalecer la cooperación tecnológica y el deseo común de incentivar la innovación tecnológica; estos son los pilares de esta

propuesta de integración regional⁹. Se reconoció a la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología del MERCOSUR (RECYT), como principal órgano en la materia del bloque regional. Asimismo, se está elaborando un Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación en el MERCOSUR (2006-2010).

En materia de integración productiva de cadenas de valor orientadas a la exportación, las experiencias y los proyectos existentes son PROCISUR (organismos de tecnología agropecuaria) y MERCOSURTEC (organismos de tecnología industrial). PROCISUR¹⁰ es un Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agroalimentario y Agroindustrial en el ámbito del MERCOSUR ampliado, creado en 1980, constituye un esfuerzo conjunto de los Institutos Nacionales de Investigación Agropecuaria de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. La conformación de plataformas tecnológicas y el desarrollo de proyectos cooperativos de carácter regional son los principales instrumentos utilizados para promover la formación de redes y contribuir a la consolidación de un sistema regional de innovación. Las áreas de cooperación técnica centrales son: Biotecnología, Recursos Genéticos (opera como Red Regional), Recursos Naturales y Ambiente Agroindustria.

Por su parte, MERCOSURTEC¹¹ funciona como una red entre los organismos de tecnología industrial de los países miembros del MERCOSUR. La misión es integrar y coordinar actividades tecnológicas en las áreas de innovación, metrología y calidad del MERCOSUR, fortaleciendo la competitividad de la industria de la región.

Por su parte, se han fortalecido redes informales de consultores y académicos, dando un impulso a utilizar canales de cooperación con los países europeos, del tipo Norte-Sur, como lo es MERCOSUR-EU en Ciencia y Tecnología.

Otra experiencia que merece ser tenida en cuenta por los miembros del MERCOSUR es Brasil, que aprobó la que se considera la

⁹ Véase <http://www.recyt.org.ar>.

¹⁰ Véase <http://www.procisur.org.uy>.

¹¹ Véase <http://www.mercosurtec.org>.

primera ley nacional de innovación en Latinoamérica. La ley de innovación presenta tres componentes principales: incentivos a la construcción y al fortalecimiento de asociaciones entre universidades, institutos de investigación y empresas privadas; incentivos para estimular la participación de universidades e institutos de investigación en el proceso de innovación; e incentivos para promover la innovación dentro de las empresas privadas. Un elemento importante de la nueva ley es la tentativa explícita de incentivar la inclusión social mediante el apoyo a la participación pública en la toma de decisiones. Actualmente, Brasil estudia la manera de estimular la innovación a través de la legislación y, en ese proceso, demuestra los desafíos políticos que deben ser enfrentados. Se espera que los vínculos más estrechos establecidos a través del MERCOSUR ayuden a otros países a alcanzar la misma meta.

III. LA AGENDA PENDIENTE

No hay duda de que los países exportan lo que producen y, por ende, la capacidad de la política comercial para aumentar y mejorar la calidad de las exportaciones depende de las características de la estructura productiva. A su vez, esta estructura está condicionada por lo que hemos denominado el entorno institucional. La importancia estratégica del conocimiento en el modelo productivo del presente y del futuro es evidente para la región y es uno de sus mayores desafíos. Existe una nueva «brecha tecnológica» entre las economías desarrolladas y las nuevas economías y América Latina.

En este escenario, las políticas regionales de desarrollo productivo con mayor énfasis en la innovación tecnológica se tornan centrales. En este sentido, la agenda de investigación debería poner más énfasis en qué instituciones y qué políticas son necesarias para alcanzar tales objetivos. Con otras palabras, en el contexto actual, uno de los desafíos principales que se le presenta a la mayoría de los países es articular la agenda interna y agenda externa de acuerdos comerciales con políticas de ICT. En concreto, la dinámica del mercado, de la política comercial y del proceso de internacionaliza-

ción con las políticas de ICT, se le complementa con un conjunto de orientaciones, acciones e instrumentos de orden endógeno. La región debe, así mismo, hacerse una serie de preguntas que guíen una nueva reflexión sobre la formulación de políticas de ciencia y tecnología en un marco de globalización, preguntas concernientes, en especial, al papel del Estado y del sector privado y a las prioridades para concentrar recursos en sectores estratégicos que permitan a la región insertarse exitosamente en el contexto internacional. Otra pregunta relevante debería ser en cómo hacer para que estas políticas tengan impacto en la calidad de vida de la población de la región.

En segundo lugar, es relevante reconocer que las negociaciones comerciales, entre ellos los TLC, se pueden convertir en importantes restricciones a las políticas internas. A raíz de los acuerdos firmados en el marco de la OMC en materia de protección de la propiedad intelectual y trato a la inversión, los elementos disponibles de política de ciencia, tecnología e innovación se han reducido. Por otro lado, los acuerdos también limitan el apoyo directo que se puede dar a las empresas locales, así como el uso de tecnologías desarrolladas en otros países. La investigación detallada de los campos de política pública que continúan abiertos después de la firma de tratados multilaterales es una línea de investigación futura de gran relevancia para la subregión. En esta actividad se deberán abordar principalmente los derechos de la propiedad intelectual como uno de los terrenos-frontera, en el que las negociaciones comerciales más avanzan y evolucionan, sin dejar de lado el amplio espectro de puntos de vista que genera en países desarrollados, en desarrollo, empresas privadas, sociedad civil, instituciones académicas, entre otros sectores. Entre los desafíos está analizar los derechos de propiedad intelectual como mecanismos importantes para la promoción y protección de la innovación y para el desarrollo de actividades empresariales.

En tercer lugar, avanzar en aproximaciones teóricas y estudios empíricos que parte del principio que el buen funcionamiento de la economía de mercado presupone un desarrollo sustentable, equitativo y democrático, es otro de los desafíos a conseguir. Cada vez más diversos estudios e inclusive los organismos internacionales

como el FMI, el Banco Mundial revisan el llamado Consenso de Washington y hacen hincapié en que ya no bastan la estabilidad macroeconómica, el control de la inflación y la liberalización del comercio. El PNUD por su parte, a través de los Informes de Desarrollo Humano, muestra año a año las distintas facetas del reto básico: la importancia de la democracia para el desarrollo. De esta perspectiva se derivan orientaciones concretas. La necesidad de enfocar la inserción en los mercados mundiales e integración regional de modo que ella sea compatible con las necesidades de la cohesión social. Finalmente y sobre todo, parece indispensable prestar mayor atención al nexo entre desarrollo y democracia. El mercado por sí solo, por eficiente que sea, no lo realiza. Vale decir, sería ilusorio concebir al mercado como el principio organizativo de la vida social. Es lo que nos conduce a revisar los déficits de la democracia en la región y su impacto en el desarrollo. Se trata de un imperativo normativo, pero también de una exigencia derivada de la experiencia práctica, y de los aportes que pueden hacerse desde la investigación científica.

En este nuevo contexto, América Latina se enfrenta a enormes desafíos intelectuales y tareas prácticas adicionales para repensar colectivamente un modelo de organización social que le permita insertarse exitosamente en el mercado internacional en los espacios regionales. Ello implica enormes desafíos de parte de los actores públicos y privados en comprender la nueva sociedad de hoy, como redefinir el papel del Estado y las políticas públicas en economías abiertas, que fomenten los aspectos sistémicos de las organizaciones productivas modernas y en particular, facilitar la creación y coordinación de redes de innovación como herramienta para el desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- Atkinson, R. D. y Court, R. H. (1998), *The New Economy Index*, Understanding.
- Banco Mundial (1991), *Informe sobre el desarrollo mundial*, Washington, Oxford University Press.

- Castells, M. (1997), *La era de la información: Economía, Sociedad y Cultura*, vol. 3: *Fin de Milenio*, Madrid, Alianza.
- y Hall, P. (1994), *Technopoles of the World*, Londres, Routledge.
- Cimoli, M. y Correa, N. (2005), «Trade Openness and Technology Gaps in Latin America: A Low-growth Trap», en J. A. Ocampo (ed.), *Beyond Reforms. Structural Dynamics and Macroeconomic Theory*, Stanford University Press.
- Dosi, G.; Pavitt, K. y Soete, L. (1990), *The Economics of Technical Change and International Trade*, Londres y Nueva York, Harvester Wheatsheaf Press.
- Druker, P. (1985), *Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles*, Nueva York, Harper & Row.
- Esser, K.; Hellebrand, W.; Messner, D. y Meyer-Stamet, J. (1994), *Competitividad internacional de las empresas y políticas requeridas*, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo.
- EU (2003), *La Iniciativa Europea de Crecimiento: invertir en redes y conocimiento para estimular el crecimiento y el empleo*. Disponible en <http://europa.eu.int/scadplus>.
- Ffrench-Davis, R. (2005), *Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires y México, Siglo XXI.
- Freeman, C. (1987), *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from Japan*, Londres, Pinter.
- (1995), «The National System of Innovation in Historical Perspective», *Cambridge Journal of Economics*, vol. 19, núm. 1.
- Lall, S. (2004): «Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy», en Building Industrial Competitiveness G-24, *Discussion Paper Series*, núm. 28. UNCTAD.
- Lundvall, Bengt-Ake (ed.) (1992), *National Systems of Innovation Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres y Nueva York, Pinter.
- Marshall, Alfred (1980), *Los principios de la economía*, México, FCE.
- Mayntz, R. (1993), «Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen», en Adrienne Héritier (ed.), *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen, Westdeutscher Verlag, PVS, Sonderheft 24.
- Messner, D. (1997), *The Network Society. Economic Development and International Competitiveness as Problems of Social Governance*, Londres, Frank Cass.
- Mytelka, L. y Barclay, L. A. (2004), «Using Foreign Investment Strategically for Innovation», *The European Journal of Development Research*, vol. 16, núm. 3, pp. 531-560.
- Naciones Unidas (2006), *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo, 2006*.

- Nelson, R. (1993), *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*, Oxford University Press.
- Nonaka, I. y Takeuchi, H. (1995), *The Knowledge Creating Company*, Nueva York, Oxford University Press.
- North, D. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Ocampo, J. A. (ed.) (2005), *Beyond Reforms. Structural Dynamics and Macroeconomic Theory*, Stanford University Press.
- OCDE (1996), *The Knowledge-Based Economy*, OCDE/GD (96) 102. Disponible en la página web de la OCDE: www.ocde.org.
- OEА (2006), *Ciencia, Tecnología, Ingeniería e Innovación para el Desarrollo. Una Visión para las Américas en el siglo XXI*, Organization of American States.
- OECD (2001), «The Science, Technology and Industry Scoreboard 2001: Towards a Knowledge-Based Economy». Disponible en la página web de la OCDE: www.ocde.org.
- ONUDI (2005), *Industrial Development Report: Capability Building for Catching-up*, Viena, Naciones Unidas.
- Porter, M. (1991), *Las ventajas competitivas de las naciones*, Buenos Aires, Editorial Vergara.
- Progressive Policy Institute (2000), *About PPI's Technology & New Economy Project*, Washington D.C.
- Rodrik, D. (2005): «Políticas de diversificación económica», *Revista de la CEPAL*, núm. 87, Santiago, Chile, diciembre.
- Shapiro, C. y Varian, H. (2000), *El dominio de la información. Una guía estratégica para la economía de la Red*, Madrid, Antoni Bosh Editor.
- Singh, L. (2006), «Innovations, High-Tech Trade and Industrial Development: Theory, Evidence and Policy», *UNU-WIDER Research Paper*, núm. 2006/27, Universidad de las Naciones Unidas-World Institute for Development Economics Research (WIDER), Helsinki, Finlandia.
- Williamson, John (1990), «What Washington Means by Policy Reform», en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics.
- (2003), «No hay consenso», en *Finanzas y Desarrollo*, Washington, FMI, septiembre.

SEGUNDA PARTE

NUEVOS ESPACIOS Y ACTORES DE LA INTEGRACIÓN
REGIONAL

6. NUEVOS ESCENARIOS Y NUEVOS TEMAS DE LA INTEGRACIÓN

EDUARDO FREI RUIZ-TAGLE *

Chile ha sido un gran impulsor de la integración desde los comienzos de la independencia cuando Bernardo O'Higgins organizó y financió la escuadra libertadora del Perú, pero con la idea de que no sólo sirviera para liberalizar ese país, sino también al resto de América. A mediados del siglo XX, Chile propuso junto a Colombia y los demás países andinos el Acuerdo de Cartagena, y somos cofundadores de la ALALC y la ALADI, socios del MERCOSUR y de la CAN. Además, respaldamos ampliamente al Grupo de Contadora que originó al Grupo de Río y formamos parte del G-20. Ello demuestra que siempre hemos estado y estaremos en toda iniciativa integracionista que pueda unir los esfuerzos del continente para fortalecer su desarrollo e insertarse mejor en el mundo global. Durante mi gobierno así fue, y desde cualquier posición en que me encuentre, seguiré impulsando estos propósitos.

Y es que la cuestión no es decir sí o no a la integración. No hay alternativa. Tenemos que conseguirla, porque es el único camino viable para América Latina si desea progresar y lograr estabilidad política y económica.

Y es que en la gran mayoría de los casos, los países que componen la región no han sido capaces por sí solos de dar respuesta a los desafíos del mundo de hoy.

* Presidente de la República de Chile 1994-2000. Actualmente es Presidente del Senado chileno.

I. CONCEPTO Y DIAGNÓSTICO

Aquí lo primero es tener claro que la integración implica un concepto y un diagnóstico, para no equivocarnos en la estrategia y en las políticas a seguir. En cuanto al primer factor, no hay que perder de vista que la integración es una iniciativa política con una base económica y cultural. Cuando falta uno de estos tres componentes, falla el proyecto, y eso es lo que nos ha pasado a lo largo de todos estos años. Algunas veces hemos antepuesto la variable política sobre las demás, y entonces hemos creado procesos sin sustentación ni viabilidad económica. En otras ocasiones, hemos privilegiado lo económico-comercial, sin tener una sustentación político-institucional. Y hasta el momento, salvo los esfuerzos del Convenio Andrés Bello, no le hemos dado a la base cultural el espacio esencial que debe tener este proyecto. Miremos el ejemplo de Europa. No se trata de copiar modelos, pero sí de basarnos en experiencias exitosas. Es el caso de la Unión Europea que se ha construido siempre teniendo en cuenta esos tres aspectos. Tuvo una base económica: la unión del carbón y del acero, luego el mercado único y finalmente la unión monetaria. Tuvo una base política: un órgano ejecutivo, un tribunal de justicia y posteriormente, un Parlamento. Y tuvo una base cultural: las políticas comunitarias de educación superior, de intercambio de estudiantes, de idiomas, de homologación de programas y títulos, reforzado todo esto con planes de información y comunicación como las «supercarreteras de la información» que aprovechan las nuevas tecnologías para una integración digital que promueva un sentido de pertenencia a una comunidad.

En cuanto al diagnóstico, cabe señalar algunas cosas: En primer lugar, no existe una sola América Latina, sino varias. O sea, que la diversidad es la tónica, tanto en tamaño, estructura económica, niveles de desarrollo, institucionalidad pública, visiones políticas, formas de insertarse en el mundo, e incluso maneras distintas de entender la integración. Segundo, nuestra región surgió a la vida republicana con una cierta precipitación que dejó para después cuestiones complejas, como los diferendos limítrofes, que nos penan hasta nuestros días. Tercero, América Latina tiene una geografía

difícil, intrincada, que multiplica los costos de comunicación y traslado de personas y de bienes. Cuarto, hay elementos comunes en nuestra historia, en la cultura y en la problemática actual que nos plantea la globalización, como, por ejemplo, las limitaciones a nuestro comercio o nuestra marginalidad en la toma de decisiones del sistema internacional. Quinto, nos falta y estamos a la búsqueda de un proyecto común que tenga en cuenta todos estos elementos y que nos comprometa porque todos nos sentimos identificados con el mismo. Sexto, ya llevamos en esto doscientos años y en este largo período de tiempo han surgido muchas iniciativas que en su momento fueron «nuevas», pero que no hemos llegado a concretar. Séptimo, desde el frustrado Congreso Anfictiónico de Panamá convocado por Simón Bolívar, hasta los actuales esquemas existentes como la ALADI, la Comunidad Andina, el MERCOSUR, el Sistema de Integración Centroamericano, el CARICOM, ha habido muchas ideas y proyectos, pero también grandes fracasos. Y también hemos vivido numerosas crisis, como el retiro de Chile del Pacto Andino, o las que afectan ahora mismo a la Comunidad Andina con el retiro de Venezuela y la incertidumbre sobre el futuro de Ecuador en este organismo, luego de los resultados en las últimas elecciones presidenciales que vivió ese país. Además, en este ámbito, nos encontramos con los fuertes cuestionamientos al MERCOSUR por parte de Uruguay y Paraguay; las disputas uruguayo-argentinas sobre las papeleras en el río Uruguay; el desmembramiento del Grupo de los Tres; las disputas en Centroamérica para abordar las negociaciones con la Unión Europea.

Estos son sólo algunos de los numerosos obstáculos que encontramos en el desarrollo de nuestros proyectos de integración, sin mencionar las disputas públicas que han protagonizado algunos mandatarios. Integración: vacíos, dudas y proyección futura. A la luz de esta realidad, para abordar el tema que se me ha solicitado, creo necesario formular algunas preguntas orientadoras y tratar de plantear algunas ideas útiles.

II. PRIMERA PREGUNTA

¿Por qué los latinoamericanos estamos siempre inventando nuevos proyectos para conseguir lo mismo, si no hemos sido capaces de terminar debidamente los que pusimos en marcha en su momento con igual o mayor entusiasmo que ahora?

La respuesta, tal vez, se encuentre en que uno de los principales problemas de nuestra identidad latinoamericana sea la inconstancia, producto de haber perdido el pensamiento estratégico que sí tuvieron nuestros fundadores.

Ellos pensaron desde el comienzo en una patria grande y visualizaron los peligros de la desunión frente a la potencia dominante, que era Europa en esa época, y a la potencia emergente, los Estados Unidos. El pensamiento estratégico significa metas de mediano y largo plazo, consistencia y perseverancia. Perdimos el pensamiento estratégico cuando prevaleció el caudillismo, el cortoplacismo y nos encerramos en multiplicidad de repúblicas desconectadas, a pesar de que teníamos entonces base económica, pero no le dimos sustento político. Lo recuperamos a mediados del siglo XX cuando tratamos de fundar procesos integracionistas, primero en Centroamérica, que ha sido pionera en esto, y luego con la ALALC y el Pacto Andino.

En ese momento tuvimos base política, también intentos de crear una base cultural, pero nos faltó un fundamento económico viable, porque la globalización daba sus primeros pasos y nuestras economías no estaban preparadas. Volvimos a perderlo cuando ante el inevitable fracaso de la ALALC optamos por abandonar de hecho la perspectiva multilateral, y dimos paso con la ALADI al bilateralismo de los acuerdos comerciales.

Ahí centramos la integración sólo en uno de sus aspectos, muy fundamental pero insuficiente, como es el intercambio de productos, dejando fuera la libre circulación de personas y las políticas comunes propias de la integración.

A finales del siglo pasado, nuevamente hemos intentado recuperar la visión estratégica, con la creación del MERCOSUR, la transformación del Pacto Andino en la Comunidad Andina, la creación

del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y, a comienzos de este siglo, con el relanzamiento de un proyecto de integración del sur de América, a partir de la infraestructura, la energía y las telecomunicaciones, como son el IIRSA y la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Por su parte, México y Centroamérica han puesto en marcha el Plan Puebla Panamá, una iniciativa de desarrollo común a partir de la interconexión física, energética y de comunicaciones.

En medio de todo esto, aparece en los años noventa el ALCA, una iniciativa netamente comercial que podría haber servido de base económica para nuestra integración, en la medida que abría el gran mercado norteamericano a nuestros productos, pero que al tratar de homogeneizar a treinta y seis economías tan diferentes tenía en sí el germen de su inviabilidad.

Uno podría pensar que si al momento de plantearse el ALCA nuestros países hubieran avanzado lo suficiente en la integración iniciada en los sesenta, podríamos haber aprovechado muy bien el momento político y económico que movía a Estados Unidos a ofrecer esta opción comercial. Pero nuestra dispersión llevó a que Washington optara finalmente por el bilateralismo en sus relaciones con la región. Esto explica que países como México y Chile, y ahora también Perú y Colombia, decidieran seguir adelante con su inserción económica internacional por el camino bilateral en comercio y cooperación, sin perjuicio de seguir buscando hacer realidad la integración regional.

Y a la luz del relativo desorden de hoy día en los esquemas vigentes, se corre el riesgo de que la Unión Europea, ante los sucesivos fracasos de las negociaciones, o la incapacidad de tener interlocuciones subregionales sólidas, finalmente tome el mismo camino.

En definitiva, lo que necesitamos es darle consistencia a los procesos, es decir, diseñar un esquema, trazar un camino y perseverar, siempre adaptándose a las circunstancias, pero no dejando de lado el plan estratégico ni inventar a cada momento una nueva iniciativa.

La Unión Europea pasó por el eurooptimismo y después por el europesimismo y el euroescepticismo, pero siguió avanzando. No dejó de lado el plan inicial del Tratado de Roma, se adaptó a los nuevos tiempos, pero siempre con la meta clara y con voluntad po-

lítica, que es la que nos falta y la reemplazamos con retórica y declaraciones que luego no se cumplen.

III. SEGUNDA PREGUNTA

¿Es necesario impulsar o, mejor dicho, agregar nuevos referentes, como sería la Comunidad Sudamericana de Naciones, cuando existen serias dudas entre los propios protagonistas, como quedó de manifiesto en la Cumbre de Cochabamba?

Como ya lo he dicho, creo que es obvio que mi respuesta es que no es necesario. Por supuesto que no me opongo a la idea de fortalecer la unión de nuestros países, pero coincido en esto con muchos mandatarios y varios especialistas que no están dispuestos a avalar nuevas burocracias, más reuniones y cumbres, la Comunidad Sudamericana ya nació con poca consistencia en el Cuzco. Hay que recordar que originalmente sus impulsores querían que se firmara su constitución formal, pero sólo se suscribió una declaración, ante la negativa de la mayoría de los presidentes.

Las reuniones posteriores han tenido la misma tónica. Muchas declaraciones de intenciones, pero en la realidad no se ve que los presidentes y las cancillerías estén por consolidarla.

En la pasada Cumbre de Cochabamba vimos una escena similar, no sólo por la ausencia de importantes mandatarios, sino también porque no hubo avances significativos. Basta revisar la declaración final para darse cuenta que es más de lo mismo.

Pero además, en este caso, no creo que sea conveniente ni política, ni económica, ni culturalmente, que se forme un referente que excluya a México, es decir, a la primera economía de América Latina. Tampoco puede quedar fuera una región cada vez más estratégica como Centroamérica. No sólo por el canal de Panamá, sino también por su proyección a Asia y a Estados Unidos.

Sobre el ALBA, que involucra a tres países, sólo diría que es una iniciativa fundamentalmente de cooperación y complementación que tiene un alto contenido político y que puede ser útil a sus miembros.

Pero, en mi opinión, haciendo solamente un juicio de realismo, no tiene la viabilidad de ser un referente que reemplace a los esquemas existentes, entre otras razones porque su formulación e instrumentos no sintonizan con las tendencias del nuevo orden económico internacional, ni con sus instrumentos.

A mi juicio, para determinar si una iniciativa como esta, la Comunidad Sudamericana de Naciones o el ALBA, o cualquiera otra que surja, se justifican, habría que ver si los objetivos que se plantean se pueden o no conseguir con la actual institucionalidad que tenemos.

Desde mi punto de vista, leyendo los objetivos de ambas y los instrumentos, estos caben perfectamente en el Tratado de Montevideo de 1980 y en la misión de la ALADI, a la que todos pertenecemos, y en el nivel subregional también corresponden a los de la CAN y el MERCOSUR.

Si estas instituciones no funcionan, hagámoslas funcionar, pero no superpongamos más esquemas sin haber agotado las posibilidades de los anteriores. Es el momento de perseverar e ir hacia una integración de verdad.

IV. TERCERA Y ÚLTIMA PREGUNTA

¿Cuáles son las bases de una integración moderna, acorde con el siglo XXI, y cuáles son los instrumentos para conseguirla?

Este es, creo yo, el gran tema del momento. Nuestra región está perdiendo competitividad frente al mundo. El BID dice que se necesitan cien años para alcanzar los niveles de desarrollo actual de los países avanzados y que el problema central es la competitividad. No somos competitivos. Lo dijo en Chile hace unos meses el destacado académico de la Universidad de Harvard, Michael Porter, y por eso es urgente que crezcamos juntos, armonizarnos, complementarnos y crear sinergias.

Pero la pregunta es: ¿Podemos seguir intentando la integración con los parámetros de los años cincuenta del siglo pasado?

En ese entonces, la idea era integrarse para protegerse, levantar barreras al exterior creando uniones aduaneras y aranceles externos

elevados, y fortalecer de ese modo la industrialización y el mercado externo, y después de logrado, ir abriéndose para competir.

Así lo hizo la UE y le funcionó. Si nosotros lo hubiéramos hecho bien en su momento, también nos habría resultado y ahora enfrentaríamos la apertura mundial desde un espacio integrado y fortalecido. Pero no ha sido así en nuestro caso. Mientras ensayábamos, el mundo cambió, se globalizaron las finanzas, las comunicaciones y se abrió progresivamente el comercio desde la Ronda Uruguay en adelante.

Hoy día, más importantes que los aranceles son los costos del transporte, las normas técnicas, las normas ambientales, la certificación y la seguridad comercial.

Si la idea es integrarse sólo para impedir que entren a nuestros países los productos de otros países y creemos, además, que el mundo desarrollado se va a abrir a nuestro comercio sólo por razones políticas, estamos perdiendo el tiempo. Porque incluso, si de pronto todos los países desarrollados abrieran su mercado sin restricciones a nuestros productos, no estaríamos en condiciones de aprovecharlo plenamente, tanto por volúmenes, por calidad, por tiempo, por normas, etc. Por eso, hay que cambiar la mirada: si el problema es cómo insertarnos mejor en un esquema de libre comercio y de máxima competencia, lo central de la integración debe estar puesto en la complementación productiva y en los temas de competitividad sistémica que nos hagan potenciar los recursos, capacidades y ventajas de cada uno poniéndolos al servicio de todos.

Esto significa que, en el marco de la institucionalidad que ya tenemos, como es la ALADI, la CAN, el MERCOSUR, el SICA, debemos estructurar una agenda regional para avanzar en temas como:

- Coordinación macroeconómica, para evitar las crisis monetarias.
- Derogación de las tendencias proteccionistas.
- Armonización de procedimientos aduaneros.
- Fortalecer la institucionalidad regional.
- Digitalización del comercio regional y libre circulación de instrumentos financieros.

- Homologación de programas y títulos.
- Intercambio académico masivo.
- Integración física, energética y de comunicaciones (IIRSA y PPP).

Para todo esto, bastaría con firmar acuerdos específicos en el marco del Tratado de Montevideo.

Energía, infraestructura y corredores bioceánicos. Finalmente, quiero referirme al programa IIRSA y los corredores bioceánicos, porque la integración física es clave para llegar mejor y a tiempo a los mercados, pero también para promover el desarrollo intrarregional.

El IIRSA es una gran iniciativa impulsada originalmente por Brasil, a la que nos adherimos todos los países de América del Sur, incluso Guyana y Surinam que no forman parte de ningún esquema de integración de la región. Comprende el transporte, la energía y las telecomunicaciones. Los proyectos identificados como prioritarios, entre ellos los corredores bioceánicos, son principalmente de infraestructura de transporte como interconexión de tramos nacionales, para configurar corredores internos y externos que permitan fluir a los productos y las personas. Sin embargo, hay muy poco de telecomunicaciones y prácticamente nada en energía.

De los 31 proyectos priorizados, sólo 10 están en ejecución, cuatro en licitación, y el resto en preparación. De ellos, sólo uno es de energía y dos son de comunicaciones, pero todos están en estudio. Ya llevamos seis años desde que se lanzó la iniciativa, con todas las urgencias del caso. ¿Dónde está el problema? No tiene un marco normativo común, ni una autoridad común, que permita darle una mirada de conjunto y sobre todo una direccionalidad unitaria a todo el programa, para asegurar tiempos y medios. Por ejemplo, para la ingeniería financiera de los proyectos, que son por esencia multinacionales.

Recurramos una vez más a la Unión Europea. Cuando se logró la unidad del carbón y el acero entre Francia y Alemania, se constituyó una autoridad con competencias para hacer avanzar la integración del sector.

Es lo que necesitamos si queremos que el IIRSA cumpla su objetivo de contar oportunamente con los corredores bioceánicos, y la

integración energética y digital que la región precisa. Especialmente en energía y en telecomunicaciones, la necesidad de alcanzar una interconexión regional segura y estable pasa inevitablemente por la existencia de un marco normativo —como puede ser un protocolo en el Tratado de Montevideo— y de una autoridad reguladora aceptada y acatada por todos.

Estas son parte de las cuestiones de competitividad a que me refería anteriormente, a las que deberíamos prestarles mayor atención y llevarlas a la práctica con los instrumentos y las instituciones que tenemos.

La integración es fundamental para enfrentar la globalización y, en gran parte, descansa en ella el futuro de Latinoamérica. Pero para lograrlo debemos ordenarnos y tomarnos en serio lo que acordamos y firmamos. Los procesos no avanzan a punta de declaraciones ni a través de la creación de nuevos proyectos ilusorios y nuevas burocracias, sino mediante la voluntad política de nuestros gobernantes, para lo cual sólo requieren utilizar los instrumentos jurídicos existentes y que hasta hoy han sido subutilizados.

7. LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES Y LAS PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN

LUIS MAIRA *

El tema clave para el porvenir de América Latina es la discusión sobre «Política exterior e integración. Las oportunidades y desafíos». Tanto por factores propios del funcionamiento actual del sistema internacional, como por los retos internos que viven los países de la región. En la situación de América del Sur, un área donde las perspectivas de cooperación e integración subregional son a la vez urgentes y posibles. Para abordar este asunto he ordenado un conjunto de reflexiones, cada una con su propia lógica pero que en su sumatoria pueden dar cuenta de mi visión sobre el tema. Me interesa explicar que lo he escogido tanto por su importancia académica como por los múltiples aprendizajes que he realizado trabajando como representante de la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet, en la Comisión de Reflexión Estratégica de la Comunidad Sudamericana de Naciones durante el segundo semestre de 2006.

I. ¿POR QUÉ LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA DEL SUR Y NO DE AMÉRICA LATINA?

Desde que los historiadores franceses de mediados del siglo XIX introdujeron la expresión «América Latina» para describir al grupo de países derivados de la colonización española, portuguesa y fran-

* Tres veces Diputado al Congreso chileno entre 1965 y 1973. Ministro de Planificación y Cooperación 1994-1996. Actualmente es Embajador de Chile en Argentina.

cesa en nuestro hemisferio, esta noción ha tenido entre nosotros una enorme fuerza para identificar tanto la cercanía de las raíces y el proceso histórico que llevó a la independencia de estos veinte países como la necesidad de su actuación coordinada en el escenario internacional. Luego el trabajo de los historiadores ha afianzado la noción de una identidad latinoamericana que tiene que ver con historias comunes, destinos compartidos y proyectos estratégicos para el futuro próximo.

La fuerza histórico-cultural de la noción «América Latina» no ha decaído pero para los fines de la inserción internacional de la región se hace preciso tener en cuenta otras consideraciones, que presentan distintos cursos para la eficacia de nuestro desempeño en el escenario internacional que siguió al fin de la Unión Soviética y el sistema bipolar. La interrogante de por qué referirnos a América del Sur encuentra su justificación en varios campos de acción muy significativos.

Primero, desde septiembre de 2001, luego de los atentados de Nueva York y Washington cuando el mundo entró a una nueva fase de la postguerra fría, América Latina ha sido cada vez más marginal para Estados Unidos, que la ha segmentado en dos espacios: una América Latina del Norte y una América Latina del Sur que se separan a la altura del Canal de Panamá. Esto corresponde al papel diferenciado que estas dos subregiones desempeñan frente a las amenazas del terrorismo global y la aplicación de la nueva Doctrina de Seguridad de Nacional que se estableció en septiembre de 2002 para propiciar intervenciones militares preventivas. Dentro de este contexto, México, América Central y el Caribe vuelven a ser parte de un vital «perímetro geopolítico» norteamericano para defenderse de las acciones de los grupos fundamentalistas islámicos. América del Sur, en cambio, es un espacio más lejano y más tranquilo donde solo inquieta la situación interna de Colombia en donde el Departamento de Estado considera la grave amenaza de «un narcoterrorismo» por parte de las FARC y el ELN o tiene inquietudes, mucho menos verificadas, acerca de los vínculos de la gran comunidad de ciudadanos árabes en la Triple Frontera del Iguazú, algunos de los cuales han enviado fondos para apoyar programas sociales en el Medio Oriente lo que los relaciona con las

organizaciones enemigas de Estados Unidos que los administran, como Hamas y Hezbollah.

En segundo término, porque los gobiernos de América del Sur dieron forma, en una reunión de sus Jefes de Estado, en Cuzco, en diciembre de 2004, a una nueva entidad para impulsar la cooperación e integración subregional. La Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) surgió con el acuerdo de todos los países de América del Sur, como un intento para resolver las dificultades de la integración económica a que daba lugar la existencia de cuatro regímenes de comercio internacional —el de la Comunidad Andina de Naciones; el del CARICOM, que en esta parte del continente incluye a Guyana y Surinam; el del MERCOSUR y el de Chile— lo que aconsejaba poner un énfasis integrador de carácter político en una entidad común, la CSN, tratando al mismo tiempo de coordinar y armonizar las situaciones entre los referentes económicos existentes, particularmente la CAN y el MERCOSUR.

Una tercera razón para tomar como referencia al espacio sudamericano es el acuerdo de sus gobiernos para tratar de coordinar posiciones en el gran debate abierto desde 1989, en torno a un nuevo sistema político internacional y en el mantenimiento de una postura compartida en las negociaciones económicas internacionales, en especial las que se realizan en la llamada Ronda de Doha. Bajo esta mirada, el tiempo de la postguerra fría y la globalización origina un mundo unipolar en la esfera militar y comunicacional, donde Estados Unidos es la única superpotencia, que coexiste con un mundo multipolar en el ámbito de las opciones políticas y, sobre todo, en la disputa por los grandes espacios económicos. En este último terreno, los países sudamericanos interactúan, en un cuadro de desventaja, con las tres macrorregiones económicas actuales: la Unión Europea, el Asia del Pacífico y la Comunidad de América del Norte, con la hegemonía de Estados Unidos.

Desde Brasil, el mayor país de la región por su tamaño económico y su peso internacional, pasando por los otros once actores sudamericanos de entidad muy diversa, existe conciencia de que, para desempeñar algún papel en los debates abiertos en torno a la reestructuración internacional, es preciso tener un posicionamiento colectivo y visiones comunes, pues de otro modo seremos totalmente

marginales en este proceso. Solo una América del Sur que actúe coordinadamente y con una sola voz al formular las propuestas necesarias para poner al día la obsoleta estructura de Naciones Unidas, reflejo del desenlace de la II Guerra Mundial y no de la arquitectura internacional actual o para llevar a los países desarrollados en el G-7 a reglas del juego más justas en materia del comercio de productos agrícolas, subsidios y patentes, puede conseguir una inserción internacional más favorable para sus integrantes, que son exponentes típicos de las naciones medianas del mundo en desarrollo.

Estas tres consideraciones —la forma en que Estados Unidos mira a los países de América del Sur y la atención menos prioritaria que les presta en su estrategia global; la voluntad de avanzar a acuerdos más amplios de integración entre sus países que se simboliza en la creación de la CSN y la necesidad objetiva de lograr posiciones comunes frente a los grandes debates internacionales que continúan abiertos— hacen del proceso de integración sudamericano, pese a todas las complejidades que objetivamente tiene, una tarea prioritaria para el quehacer internacional de sus doce países.

II. EL NUEVO MAPA POLÍTICO DE LA REGIÓN

Es interesante examinar los rasgos que el proceso político sudamericano presenta en los años recientes, de los cuales se desprende una suma de tendencias positivas para la integración subregional, pero también algunas dificultades para progresar en esta empresa.

El conocido informe «Latinobarómetro» al hacer un balance de la situación del año 2006 estableció que nunca en la historia contemporánea de América Latina había tenido lugar, en el breve plazo de un año (en verdad 13 meses desde las elecciones presidenciales de Honduras en noviembre de 2005 hasta las de Venezuela en diciembre de 2006), un número tan grande de procesos de renovación de las autoridades ejecutivas de América Latina. Las doce elecciones efectuadas de entre 19 países posibles, puesto que Cuba por las reglas de su propia Constitución no contempla elecciones competitivas para renovar su Poder Ejecutivo, representan la cifra más

alta de nuestra historia contemporánea, superando lo acontecido en 1989 cuando se había elegido nueve Presidentes de la República en un solo año.

Las elecciones efectuadas en Haití, México, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Colombia, Venezuela, Ecuador, Brasil, Perú, Bolivia y Chile abarcaron a más del 80% de la población total de América Latina y dieron lugar al más importante cambio de su mapa político en los años recientes.

Un examen de conjunto confirma en líneas gruesas el «giro a la izquierda» del que han hablado los principales analistas regionales, sobre todo por el contraste de los nuevos programas de gobierno con las visiones económicas neoconservadoras que prevalecieron en la década anterior. En tal sentido, la región ha confirmado una tendencia política «postneoliberal» para remitirnos a las calificaciones en boga. Los electores tienden a pedir a los nuevos gobiernos un comportamiento más activo del Estado en los temas sociales, particularmente en los esfuerzos por superar la pobreza y la desigualdad, reclaman políticas públicas más activas y mayor participación ciudadana en las decisiones, aunque también exigen políticas fiscales responsables y no buscan para nada un retorno del Estado al papel de empresario que activamente desempeñó en los años sesenta y setenta.

Pero, junto a esto hay que considerar también la existencia de gobiernos de derecha en dos de los países grandes del área —México y Colombia— los que también prevalecen en la mayoría de las naciones del istmo centroamericano con la excepción de Nicaragua y Costa Rica.

En cuanto a América del Sur, el ciclo electoral de 2006 fue también muy impresionante porque a los siete países latinoamericanos que renovaron sus gobiernos hay que sumar el de Guyana que también enfrentó elecciones. Con excepción de Argentina, que las tendrá en 2007, los otros tres países que conservaron sus autoridades —Uruguay, Paraguay y Surinam— suman sólo algo más de 7 millones de habitantes, lo que hizo que los cambios en la parte baja del continente fueran todavía más impresionantes que en el conjunto, al punto que el resultado de elecciones como las bolivianas y ecuatorianas ha generado una activa atención hacia sus nuevos gobiernos de parte de los países europeos y de Estados Unidos.

Se puede decir en líneas generales que la mayoría de los países sudamericanos son hoy día «progresistas» o de izquierda pero estamos lejos de un bloque homogéneo de gobiernos. Esto resulta también una sobresimplificación si nos atenemos a las categorías ideológicas que prevalecieron en décadas previas. La verdad es que cada uno de los doce países constituye un mundo distinto y muchas veces las cercanías de visiones que teóricamente se puede establecer entre algunos de ellos no han operado para nada, como lo prueba el largo ciclo de hostilidades de los gobiernos de Argentina y Uruguay en torno a la instalación de las fábricas procesadoras de papel en el Río Uruguay junto a la ciudad de Fray Bentos. Es difícil encontrar dos gobiernos que tengan en la subregión mayores elementos de proximidad y que, sin embargo, protagonicen una disputa tan aguda como los de los presidentes Néstor Kirchner y Tabaré Vázquez. Pero estos matices se pueden ampliar todavía más si se hace un examen profundo del «bloque más radical» —Venezuela, Bolivia, Ecuador— gobiernos que en los informes del Departamento de Estado son descritos genéricamente como «regímenes populistas que llevan a cabo una involución respecto de las grandes reformas encaminadas a una modernización en América». Y lo propio ocurre con el otro núcleo de gobiernos con componentes de izquierda, aquellos cuyos partidos participan activamente en la Internacional Socialista (IS) como Uruguay, Chile, Perú o Brasil, país este último que acogió en 2003 al Congreso Mundial de la IS en Sao Paulo, estableciendo una vinculación especial con esta entidad pese a que el Partido de los Trabajadores de Lula no participa oficialmente como miembro pleno o asociado.

Así las cosas para entender lo que hoy ocurre en América del Sur hay que examinar las situaciones caso a caso, país por país. Allí, con una mirada más fina encontraremos vínculos bilaterales intensos y cuidadosos entre países que tienen regímenes opuestos ideológicamente o largos conflictos sin resolver, como es la situación de los gobiernos de Álvaro Uribe y Hugo Chávez en la caliente frontera colombiano-venezolana, o los perseverantes intentos de normalización del Chile de la presidenta Bachelet con la Bolivia de Evo Morales para encauzar la demanda marítima boliviana de un puerto soberano sobre el Pacífico. El examen de las relaciones bilaterales

en América del Sur y las perspectivas de sus procesos de integración no se agotan hoy día en las concordancias o diferencias de sus programas de gobierno o en la retórica, muchas veces, cargada de adjetivos de sus Jefes de Estado. América del Sur aparece más diferenciada que antes, mirándola de un país a otro, pero también tiende a registrarse entre sus gobiernos un creciente consenso en torno a ciertos objetivos de la integración que, como hemos podido señalar, tienen que ver más con factores que vienen del entorno del sistema internacional que de la iniciativa política endógena sudamericana.

III. LA IDEA DE LA INTEGRACIÓN: DE UTOPIA CASI INALCANZABLE A COMPLICADO ASUNTO COTIDIANO

Debemos tener en cuenta también que en el imaginario histórico cultural latinoamericano —y ahora en el más acotado de América del Sur— los sueños de la integración representaron una parte esencial de las aspiraciones y sueños de sus países. Esto se remonta al proceso mismo de la lucha por la independencia y tuvo primero una expresión política, pues muchos de los padres fundadores de las naciones latinoamericanas prestaron enorme atención al poderío que dio a las trece colonias norteamericanas que lucharon por su emancipación de Inglaterra el haber logrado en la Asamblea Constituyente de Filadelfia un Estatuto Jurídico que les permitió establecer un nuevo gran Estado Federal, los Estados Unidos de América del Norte, en lugar de trece países dispersos que habrían carecido de toda gravitación internacional.

Ya en su Carta de Jamaica redactada en Kingston en septiembre de 1815, Simón Bolívar razona en torno a la conformación de unos Estados Unidos de América del Sur como la única respuesta viable en que debía culminar la lucha por la independencia frente a la Corona Española. Unos Estados Unidos de América del Sur que contrapesaran la creciente hegemonía de «la primera nación moderna», ya afianzada en América del Norte. El patriota argentino José de San Martín acompañó el principal corolario de esta intui-

ción e insistió en que la lucha no debía restringirse a liberar por separado las comarcas sudamericanas sino que había que ir sumando los procesos de emancipación desde el sur y el norte hasta llegar al corazón del dominio español en el poderoso Virreynato de Lima. Así se hizo y, después de numerosas batallas ganadas, se llegó al hito definitivo de la expulsión de los ejércitos realistas luego de la Batalla de Ayacucho, a fines de 1824.

Pero, entonces, no fue posible afianzar la segunda fase prevista de este proceso y tras la convocatoria del Congreso Anfictiónico de Panamá se selló en 1826 la imposibilidad de tener un solo gran estado en los antiguos dominios españoles. Pese a ello «el ideal bolivariano» siguió formando parte de las utopías históricas de muchos latinoamericanos a todo lo largo del siglo XIX y comienzos del siglo XX. La realidad, entretanto, iría confirmando tenazmente la fortaleza y legitimidad de los nuevos estados nacionales. Entre los diversos países del área se plantearon crecientes disputas territoriales y enfrentamientos armados, una vez que fueron afianzando la constitución de sus aparatos públicos y sus respectivas comunidades nacionales.

Luego de la gran crisis económica de 1929, cuyas secuelas se sintieron trágicamente en la parte sur del continente, el sueño de la unidad política cedió lugar a un proyecto económico, el del Mercado Común Latinoamericano. Ya no se trataba tanto de la expectativa política de la «Patria Grande» sino de coordinar capacidades económicas y productivas, sustituir importaciones de los países avanzados, afianzar mediante el proteccionismo las industrias nacionales, ojalá especializando rubros productivos entre los distintos países hasta ser capaces de negociar en los escenarios internacionales y competir con las potencias industriales sobre la base de un gran mercado, ampliado a todos los países de la región. El punto culminante de esta «segunda utopía» fue el informe de la Comisión Económica para América Latina «El Mercado Común Latinoamericano», publicado en 1959 bajo la directa inspiración de su Director, el economista argentino Raúl Prebisch. De nuevo, aquí asistimos a una propuesta tan ambiciosa que resultó imposible de materializar porque así como Bolívar no pudo culminar las luchas o proyectos de Morelos e Hidalgo en México, de Francisco Morazán en Centro-

américa, o los de Sucre, San Martín, O'Higgins o Artigas en el Sur de América en un solo gran impulso, tampoco fue posible en la segunda mitad del siglo XX, emular la experiencia de la integración europea y permitir un funcionamiento complementario de los sectores productivos de las economías latinoamericanas.

La amplitud del impulso político en el siglo XIX y la primera mitad del XX, así como la fallida perspectiva de un espacio económico común en la segunda parte del siglo pasado tuvieron múltiples adherentes y dieron lugar a varias iniciativas parciales, pero no lograron materializar los objetivos planteados.

En cambio, el impulso integrador de comienzos del siglo XXI resulta algo muy distinto. Es más modesto y concreto y tiene su fundamento en las condiciones actuales de la economía mundial que fuerzan a hacer del espacio regional —en este caso de la América del Sur— la base de una nueva región económica, surgida del mundo en desarrollo y capaz de complementar sus acciones y, en caso necesario, competir con las macrorregiones del capitalismo avanzado que ya disputan la hegemonía económica global.

IV. LA INTEGRACIÓN, UN DIFICULTOSO PROCESO EN MARCHA

Visto desde esta óptica, el proyecto de la Comunidad Sudamericana de Naciones es algo por hacer pero al mismo tiempo, y a través de múltiples esfuerzos parciales ya realizados, es una iniciativa que está en marcha. Son muchas las modalidades de cooperación subregional y bilateral que los países latinoamericanos han emprendido en las últimas décadas. Algunas como la ALALC no pudieron concretarse y dieron lugar a emprendimientos de reemplazo más acotados como ALADI. Otros han establecido un trabajo de cooperación en esferas especializadas tan variadas como la Organización Latinoamericana de Energía o la Oficina Panamericana de la Salud. Hemos visto funcionar, también, a escala regional, y con la vista puesta en nuestros problemas, a otros organismos internacionales como UNESCO, OIT o UNICEF que han acercado el trabajo de los diversos países en sus esferas especializadas. Hemos tenido igualmen-

te la capacidad de reflexión de CEPAL y por algún tiempo la del Sistema Económico Latinoamericano.

Cuando, al final de la Guerra Fría, se impuso como una realidad el fenómeno de la mundialización financiera y productiva, varios países buscaron ajustar su conducta a las nuevas realidades de la economía mundial entendiendo que debían favorecer un proceso complementario que, por un lado, apuntaba a reforzar y ampliar el comercio intralatinoamericano con intentos subregionales como CARICOM, en los nuevos países del Caribe Inglés; la Secretaría para la Integración Económica Centro Americana (SIECA) que empuja el más antiguo proceso de integración económica parcial; la Comunidad Andina de Naciones, heredera del Pacto Andino establecido a fines de 1960 o el Mercado Común del Sur que tanto hizo crecer los flujos comerciales entre sus socios originarios durante la década pasada, a partir del establecimiento del Tratado de Asunción en 1991. Y a ello hay que agregar numerosos acuerdos bilaterales de complementación económica o libre comercio que constituyen otro de los motores de la actual integración económica regional.

En suma, tenemos en curso un tremendo proceso que acerca a unos países con otros, que tiene avances y retrocesos pero donde prevalece la edificación de un nuevo sentido común que hace que todos los gobiernos del área comprendan que nuestros países se necesitan mutuamente para funcionar mejor en la compleja economía mundial actual.

En algunos casos se trata de países que cuentan con un considerable mercado interno como Brasil o Argentina, lo que les permite mirar con mayor displicencia los entendimientos comerciales que junto con ampliar sus espacios externos podrían disminuir el ejercicio de su soberanía. En otros casos, encontramos países con mercados domésticos limitados como Chile, que ven en la regla del regionalismo abierto y la negociación de Tratados de Libre Comercio un mecanismo clave para impulsar una creciente colocación de sus productos en mercados distantes, que les pueden permitir mayor dinamismo interno y mejores condiciones de vida para su gente. En el complicado mecanismo económico de los inicios del tercer milenio una u otra fórmula puede resultar razonable, dependiendo de las condiciones que prevalecen en cada país. Ambas opciones, en

todo caso, deberían poder coexistir para dar viabilidad a un proceso de integración donde no llegará a imponerse un modelo único que excluya al otro. Lo que es claro es que la dinámica no vendrá desde las estrategias del comercio sino desde la política.

Así, luego de dos siglos de sueños integracionistas globales, que impulsaron tantos proyectos nobles de los pueblos latinoamericanos, hemos llegado a una integración de carne y hueso, esta limitada que aquí hemos descrito, que ha permitido dar pasos significativos al proceso de la integración sudamericana, presionando, a la vez, por nuevas acciones y compromisos para completar una tarea a medio camino.

V. LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES COMO EL MARCO INSTITUCIONAL MÁS VIABLE PARA AVANZAR EN LA COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN SUBREGIONAL

En el contexto señalado, la CSN aparece como un gran esqueleto al que hay que dotar de músculos, órganos y capacidad de funcionamiento.

En su surgimiento, la CSN fue el fruto de una iniciativa de la diplomacia y los gobiernos brasileños —para ellos una auténtica política de Estado— que cobró forma a partir del año 2000. Se trató de una propuesta que muchos otros países inicialmente descartaron porque creían que era más realista profundizar los dos entendimientos económicos principales, la CAN y el MERCOSUR. A la hora de su puesta en marcha todavía una cantidad de gobiernos del área eran escépticos frente al proyecto. Sin ir más lejos el Presidente argentino, Néstor Kirchner ni siquiera asistió a la reunión de Jefes de Estado del Cuzco, aunque su gobierno suscribió el documento fundacional impulsado desde Itamaraty. Varios otros lo hicieron, también, sin grandes convicciones. En la retórica original se hablaba de «un gran esfuerzo para garantizar la convergencia de la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur» que aparecían como los dos grandes «arcos», capaces de sostener el progreso institucional de la CSN.

En la práctica, sin embargo, aunque América del Sur es una zona de paz sin conflictos armados abiertos es también un área de diferencias y rivalidades, donde no se ajustan fácilmente los proyectos nacionales, las alianzas deseadas y los liderazgos que están detrás de estas visiones. Fue así como en 2005 y 2006 se asistió a un debilitamiento de estas dos piedras de sustentación de la integración sudamericana. El gobierno de Venezuela se retiró de la CAN, y por un momento, pareció que la nueva administración boliviana del presidente Evo Morales podía tomar una decisión semejante. En el MERCOSUR, por su parte, las crisis económicas vividas por Brasil en 1998 y por Argentina a fines de 2001 dificultaron la armonización de las decisiones entre los dos socios mayores. Pero, sobre todo, apareció el reclamo creciente de los dos países de menor tamaño, Uruguay y Paraguay, que no veían ventajas en el funcionamiento del MERCOSUR y reclamaban, al modo de la experiencia europea, un fondo social compensatorio para reducir el crecimiento de las asimetrías nacionales, lo que acentuó la sensación de crisis y dificultades en esta Unión Aduanera a medio construir.

Paradójicamente, las cosas llegaron a un punto en que los referentes parciales que al comienzo eran el gran activo de la CSN pasaron a ser una fuente de dificultades y crisis y no quedó otro camino que plantearse un «nuevo comienzo» con todos los actores nacionales sudamericanos incluidos, a través de un programa que pusiera bases realistas y sólidas a un entendimiento de los doce países. Eso fue exactamente lo que plantearon, desde perspectivas ideológicas bien diversas, el Presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez y el de Venezuela, Hugo Chávez, en la Tercera Cumbre de Jefes de Estado de la CSN reunida en Montevideo en diciembre de 2005.

El consenso fue, entonces, dotar a la Comunidad Sudamericana de Naciones de un programa de trabajo serio y viable que sirviera como el impulso básico para concitar el respaldo político de todos sus integrantes. Para ello se estableció una Comisión de Reflexión Estratégica (CRE) integrada por un representante personal de cada uno de los 12 Jefes de Estado. Se acordó que el grupo funcionara en Montevideo para tener el apoyo de los organismos ahí existentes —ALADI y la Secretaría Ejecutiva del MERCOSUR— acordándose que solicitara apoyo de otras entidades regionales como la Cor-

poración Andina de Fomento, CEPAL, o el Banco Interamericano de Desarrollo. Se recomendó a la Comisión que asumiera un bajo perfil mediático, cosa que fue ampliamente lograda y que su propuesta tomara seriamente en cuenta la diversidad de las opciones políticas y económicas prevalecientes en América del Sur, tratando que sus resoluciones se inspiraran en el pluralismo y pudieran resultar aceptables para un grupo de Jefes de Estado con posturas que abarcan toda la extensión del arco ideológico global de nuestro tiempo.

VI. LAS TAREAS CENTRALES DE LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA

América del Sur como entidad cohesionada sólo existe hasta ahora en los discursos de sus principales dirigentes. En la vida cotidiana de estos países es mucho más fuerte la vinculación con las potencias y regiones del mundo desarrollado que el conocimiento de los países vecinos. Es común la ignorancia de detalles básicos de la historia de los países más cercanos. Es débil la cooperación internacional entre sus países, a pesar de que, por sus grados de desarrollo semejante, podrían beneficiarse de muchas experiencias exitosas y replicables de sus políticas públicas. En términos físicos, América del Sur es una región completamente desestructurada donde se han descuidado todas las modalidades de interconexión, especialmente en el área de la infraestructura. Aunque sus gobiernos tienen los mismos retos internacionales, lo que determina que podrían compartir muchos lineamientos de sus políticas exteriores, rara vez se coordinan para acciones conjuntas y eficaces en el ámbito global. Se advierte también una gran dificultad para la complementación de proyectos productivos o para los necesarios esfuerzos de innovación científico-tecnológica que todos deben abordar.

En contraste, como señaló el documento entregado a los Presidentes por la CRE, «América del Sur es un inmenso espacio geográfico con un enorme potencial. Posee una extensión 17,6 millones de km². La diversidad de su territorio alberga ecosistemas

diversos como la Amazonia, la Cordillera Andina, el Pantanal, La Pampa, el Cerrado o las regiones heladas del sur del continente». Su población de 377 millones de habitantes representa poco más del 6% de la población mundial y su PIB es de U\$S 1,5 billones.

Esta subregión dispone de elementos fundamentales para el futuro de la humanidad:

- a) abundantes recursos energéticos renovables y no renovables;
- b) grandes reservas minerales;
- c) significativos manantiales de agua;
- d) un enorme potencial de producción de alimentos;
- e) riquísima biodiversidad;
- f) un importante y diversificado parque industrial, universidades y centros de investigación científica y tecnología de excelencia.

América del Sur puede ser considerada una especie de «locomotora» del mundo en desarrollo. Es una subregión bastante homogénea donde todos sus gobiernos son elegidos actualmente mediante elecciones libres y legítimas, con escasos conflictos abiertos y con baja presencia de organizaciones y amenazas terroristas. Con toda la diversidad del abanico de sus gobiernos incluye una pluralidad que hace posible la cooperación y las acciones compartidas. Para realizar sus potencialidades requiere solo de un plan de acción bien estructurado; de la voluntad política de sus gobernantes que pueda establecer un compromiso consistente para dar pasos seguros hacia la integración en los años venideros en base a una estructura institucional muy sencilla y a una asignación garantizada y modesta de recursos para abordar las tareas que se acuerden. Esto debe completarse con una firme acción de los gobiernos ante los organismos financieros para ordenar y canalizar los recursos de las organizaciones multilaterales en torno a las tareas que se comprometan.

Los campos de acción que se establezcan para impulsar la CSN deben quedar fuera de los énfasis o preferencias ideológicas excluyentes de los diversos gobiernos y ser seleccionados dentro de la lógica de «un mínimo común denominador». Esto es, sus acciones deben ser funcionales y dar apoyo a los proyectos nacionales de los

diversos países y gobiernos, sabiendo que las diferencias no desaparecerán, puesto que como en todo proceso de integración habrá que compatibilizar los intereses nacionales de los integrantes con el interés comunitario, que se desprende del proceso integrador, el que, a su vez, debe reforzar la acción de cada uno de los actores nacionales para tener sustentación.

En esta perspectiva, y luego de una extensa y rica discusión en la Comisión de Reflexión Estratégica de la CSN, se seleccionaron cuatro áreas principales de trabajo:

1. La infraestructura y conectividad;
2. La complementación energética;
3. La lucha contra la pobreza y desigualdad y los planes de inclusión social y
4. Los esfuerzos compartidos en la educación, la ciencia y la tecnología y el afianzamiento de la identidad sudamericana.

1. Infraestructura y conectividad

América del Sur es una subregión con vastos sectores territoriales aislados y escasamente poblados en donde se almacenan ricos recursos naturales y grandes potencialidades agropecuarias y silvícolas. Su plena integración física aparece como un primer gran objetivo a lograr. Y para esto hay que desplegar un programa que asegure progresos en la conectividad abarcando la infraestructura y las telecomunicaciones, pero buscando a la vez que se resguarde la biodiversidad.

La idea esencial es tener una subregión plenamente abierta al mundo y efectivamente conectada en su espacio interno. Para su modernización y progreso económico es esencial ligar los puertos del Pacífico y el Atlántico sudamericano a través de los Corredores Bioceánicos, definidos como ejes de interconexión multimodal.

Para ello contamos con un programa específico llamado Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sud Americana (IIRSA) que fue planteado por el gobierno de Brasil en el año 2000. Inicialmente dicho plan constituyó poco más que un listado

de obras deseables abarcando más de 400 proyectos. En 2005, se puso en marcha una segunda versión con 35 proyectos priorizados que intentaban ejecutarse antes del año 2010. Todavía esta propuesta resultó ser demasiado ambiciosa por lo que en el plan de trabajo de la Comisión de Reflexión Estratégica se exploró reducirla a un listado básico y viable de grandes proyectos de conexión física cuyo número no excediera de 10 a 12, que pudieran estar debidamente financiados y acordados en los diversos países por los que estas obras debían realizarse y operar como un gran motor para posteriores impulsos de complementación económica.

Las diversas iniciativas de IIRSA deben ser vistas en función de la obtención del logro de una comunicación efectiva de la región tanto hacia su interior como con los grandes mercados mundiales que asegure para todos los países un mejor acceso a las grandes regiones que compran nuestros *comodities* y productos industriales. Los Corredores Bioceánicos pueden aumentar la competitividad y mejorar los tiempos de transporte en el comercio de las naciones sudamericanas. Pero también buscan un segundo propósito más interno: abrir nuevas oportunidades productivas y de planificación urbana para los espacios semivacíos del interior de nuestro continente, posibilitando un mejor equilibrio para nuestros países y una mejor calidad de vida para muchas comunidades pobres y atrasadas que hoy viven en el interior de nuestra subregión. Este listado prioritario de obras públicas de alcance multinacional —caminos y autopistas; vías ferroviarias; puertos; aeropuertos e hidrovías— puede ser el inicio de una mejor inserción internacional de los países sudamericanos.

2. Complementación energética

Todos los estudios en torno a las estrategias de desarrollo nacional de los países de América del Sur concuerdan en el carácter crucial que, para las distintas esferas de su quehacer, tiene el abastecimiento energético. La subregión dispone de amplios recursos en la materia. Hay países productores de petróleo (Venezuela, Ecuador) y gas (Bolivia, Venezuela). Cuenta con amplios recursos hidráulicos,

capaces de permitir el diseño de grandes proyectos de energía hidroeléctrica (Paraguay, Chile, Argentina). Entre sus miembros se halla uno de los pioneros de la industria de biocombustibles (Brasil). Dispone de experiencias y equipos de especialistas en energía nuclear (Argentina, Brasil), de tal manera que un buen programa de cooperación entre sus miembros podría garantizar una plena armonización de las necesidades energéticas dentro de una perspectiva estratégica.

En los años recientes se han planteado algunos proyectos ambiciosos para caminar en esta dirección: el llamado «Anillo Energético» que podría asegurar a la producción gasífera peruana de Camisea mercados efectivos —a través de un nuevo gasoducto— en el sur de Brasil, Uruguay, el Noroeste Argentino y el Norte grande chileno. Otra propuesta todavía más ambiciosa es la del Gasoducto Sudamericano que propone traer desde Venezuela un ducto que atravesaría diagonalmente la subregión (unos 9.000 km) con un terminal en el Puerto de Buenos Aires, abasteciendo a los diversos miembros del MERCOSUR. Hay también planes amplios para el mejor aprovechamiento del gas de Bolivia, país que cuenta con las segundas mayores reservas del área en este recurso.

Un programa serio de integración energética debería permitir la evaluación de la viabilidad de estas y otras iniciativas, comenzando por una determinación seria de las capacidades y necesidades actuales de los doce socios de la CSN. De este modo, se podría establecer una prioridad tanto respecto de los nuevos proyectos a ejecutar como de las modalidades de financiamiento de estos. Naturalmente, un criterio esencial sería asegurar la equidad de todas las transferencias pagando los envíos que los países productores realicen a valores internacionales, ponderados regionalmente para estos efectos.

3. La superación de la exclusión social y las tareas frente a la pobreza y la desigualdad

Un balance de la historia económica reciente de América Latina muestra que desde 1980 la situación social de los diversos países en-

frentó un serio deterioro. La explosión de esta crisis social arrancó con la agudización de los problemas de la deuda externa que tuvieron su origen en México en 1982. La generalización de este fenómeno condujo a recesiones económicas y a programas de ajuste coordinados por el FMI que pusieron énfasis en la reducción del gasto público, lo que hizo caer el monto de los recursos dedicados a educación, salud, construcción de viviendas o programas de seguridad social, entre otros rubros. La pobreza trepó entre 1980 y 1990 de 134 a 196 millones de personas.

Luego, cuando se cifraban expectativas más optimistas volvió a subir y hacia fines de 2002 llegó a 221 millones de personas pobres, de las cuales 99 millones vivían en situación de indigencia o extrema pobreza, sin contar con un ingreso monetario que permitiera satisfacer siquiera las necesidades alimentarias de estas familias. Paralelamente, la tradicional desigualdad latinoamericana aumentó todavía más, llevando el coeficiente de Gini por encima del 0,55 en algunos años. Y en este rubro el país más grande y poblado —Brasil— mostró los peores resultados.

Esto hizo que un tema considerado siempre como doméstico —el manejo de los contextos sociales de pobreza y desigualdad— pasara gradualmente a ser parte de la agenda internacional de la subregión por el impacto que estos indicadores tenían sobre la gobernabilidad democrática. Esta preocupación coincidió, por lo demás, con todo un conjunto de encuentros y compromisos de los Jefes de Estado en el ámbito global que acabaron por establecer una política social internacional. Los hitos culminantes de este trabajo fueron la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro en 1992, la Conferencia de Desarrollo Social de Copenhague en 1995 y la Cumbre del Milenio de Nueva York en 2000. El factor más importante de estos grandes encuentros fue la elaboración de compromisos, muchos de ellos muy concretos, y la definición de recursos financieros para posibilitar nuevos programas sociales.

Aunque buena parte de los acuerdos logrados en este campo no se han cumplido han servido para dar una gran prioridad y legitimidad a estos asuntos en la agenda regional. También han ayudado a elevar su importancia en los procesos electorales nacionales de tal modo que una constante en las elecciones del año 2006 fue la alta

significación atribuida por los ciudadanos a los programas de superación de la pobreza y disminución de la desigualdad.

Al mismo tiempo, y esto principalmente en los países mayores y con más avances en sus indicadores económicos y sociales, como Brasil, Argentina y Chile, ha surgido un fenómeno de aumento y concentración de las desigualdades territoriales internas que va generando polos de pobreza y estancamiento muy notorios al interior de los territorios nacionales. Para encarar este fenómeno y levantar la dinámica productiva y las condiciones de vida de las áreas más atrasadas muchas veces resulta vital un esfuerzo compartido con segmentos geográficos de países vecinos. Entre otras cosas, esto ha hecho que uno de los elementos más efectivos de un programa de integración sudamericana puede ser el tratamiento conjunto de estos esfuerzos para aumentar la inclusión social. En muchos casos, iniciativas subnacionales entre provincias, estados o regiones fronterizas aumentan decisivamente la eficacia de los programas en este campo, particularmente cuando se logra la reducción del aislamiento que los nuevos planes de infraestructura posibilitan, mejorando la distribución de los bienes y el ingreso de las personas. A ello hay que agregar la eficacia que pueden tener muchos planes de cooperación técnica para replicar las experiencias exitosas de los países sudamericanos en el plano social.

4. Las tareas de la educación: identidad sudamericana, innovación tecnológica y cooperación académica

Uno de los principales puntos de acuerdo de los Jefes de Estado sudamericanos ha sido asignar una alta prioridad a la educación en todos los programas de integración de América del Sur. Hay un consenso en que la subregión no puede quedar fuera de los retos y oportunidades de la sociedad del conocimiento y que hay que trabajar simultáneamente tanto en el plano de la producción creciente de nuevos bienes como en el aumento de las habilidades y la «inteligencia adiestrada» de la población de nuestros países para generar mayor capacidad de innovación regional. Estamos en un tiempo donde buena parte de los países sudamericanos ha cubierto sus

retos en materia de acceso educativo, entrando a otra fase en que se trata de garantizar la calidad y la equidad en los servicios de este sector. También se asume que la Tercera Revolución Científico-Técnica plantea retos que se encararán mejor si se abordan conjuntamente, lo que ya ha dado lugar a numerosas experiencias de cooperación académica entre universidades sudamericanas para compartir programas de postgrado o realizar investigaciones en dos o más países. Todo esto debe ser reforzado en el tiempo que viene, compartiendo en común los resultados de los programas más exitosos.

Igualmente, hay que posibilitar el trabajo de los creadores en las artes y en la cultura para afianzar una identidad sudamericana semejante a la que se logró en el siglo XX en el ámbito mayor de América Latina. Escritores, cineastas, pintores y músicos, que cuentan con una amplia legitimidad y audiencia en nuestros países, pueden llegar a hacer de la pertenencia a América del Sur una identidad fuertemente percibida por los habitantes de estos países. En esto influirá mucho la enseñanza constructiva de la historia y la difusión pedagógica entre nuestros pueblos de las ventajas de la integración en el mundo actual.

A estas cuatro áreas principales para el avance de la integración se sumaron otras que fueron surgiendo en el trabajo de la CRE, las que podrían dar lugar también, en una segunda fase del trabajo de la CSN, a interesantes iniciativas que ayudarán a consolidar el avance del proceso integrador, con ventajas para cada uno de los países de América del Sur. Entre estos temas importantes para las tareas futuras de integración sobresalen:

- a. Una política migratoria común y los criterios para avanzar progresivamente a una ciudadanía sudamericana.
- b. La coordinación de esfuerzos en el área de la defensa y seguridad en la línea de lo planteado en la Declaración de Bogotá en junio de 2006.
- c. Esfuerzos para combatir la corrupción y el narcotráfico.
- d. Coordinación de políticas ambientales.
- e. Programas especiales de financiamiento y apoyo a las PYMES sudamericanas.

- f. Coordinación interestatal en la prevención de catástrofes (y medidas de ayuda mutua si estas se producen).

VII. LAS PERSPECTIVAS DE LA CSN

Los días 8 y 9 de diciembre de 2006 en Cochabamba, Bolivia, los presidentes sudamericanos se reunieron en la Cuarta Cumbre de la CSN. Ahí recibieron el plan de trabajo preparado durante 6 meses en las reuniones de Montevideo y tuvieron ocasión de discutirlo. Aunque la certeza de su realización es un capítulo abierto, al menos se puede verificar hoy que en el breve plazo de un año el horizonte de la integración sudamericana pasó de ser sólo una expectativa política a un programa estructurado que puede tener objetivos y recursos concretos.

¿Qué requiere ahora la Comunidad Sudamericana de Naciones para consolidarse como el referente de la tan necesaria integración de América del Sur? En primer lugar, de una voluntad política que supere los acuerdos genéricos y se adentre en el cumplimiento de las iniciativas que los gobiernos sean capaces de priorizar. Luego, hay que establecer una arquitectura institucional básica para la CSN. Si las metas de la conectividad y la cooperación energética desempeñan en la integración sudamericana un papel equivalente al que el carbón y el acero tuvieron en la europea, es necesario dotar a esta entidad de una organización institucional para el cumplimiento de sus fines. Sin ningún despliegue burocrático innecesario, y utilizando las capacidades de las instituciones regionales ya existentes, los conductores políticos del proceso, que deben ser necesariamente los Jefes de Estado, deben buscar colaboración en cuerpos dotados con la visión y las capacidades técnicas para proponer el establecimiento de las prioridades y la solución de los desacuerdos. A esto hay que agregar como un tercer requisito, la sanción de un programa de trabajo que incluya claramente las tareas priorizadas en las cuatro áreas ya descritas y en otras que se pueda seleccionar. Finalmente, hay que lograr un flujo garantizado de recursos para que los presupuestos de cada país y la actividad coordinada de los

organismos internacionales multilaterales se vuelquen por completo al aseguramiento de los logros que permitan avanzar en el proceso de la integración.

Hay que ver a la integración sudamericana no sólo como un mecanismo indispensable para que nuestros países puedan progresar en lo inmediato y mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, especialmente los que enfrentan mayores carencias. La CSN es hoy día el germen de un gran proyecto de alcance estratégico que puede reforzar las perspectivas de modernidad y desarrollo de los países de América del Sur. Para su avance se puede acudir a principios rectores de nuestra cultura política: la solidaridad, la paz, la soberanía, la participación social y el objetivo democrático, todos los cuales encuentran lugar en el marco que da sustento ideológico a los actuales gobiernos.

La integración, en cuanto supone la «construcción de una región», es un proceso gradual supranacional que debe progresar en forma dinámica, experimental y progresiva. Estamos en un momento en que todos comparten la valorización de la cooperación subregional como un camino adecuado para insertarnos en un mundo en transformación, influir en su rumbo y también reforzar las oportunidades del cumplimiento de las tareas nacionales del crecimiento y la mejor distribución de los frutos del desarrollo. En semejante perspectiva, el afianzamiento de la Comunidad Sudamericana de Naciones puede ayudar al cumplimiento de las metas —necesariamente arduas de lograr y para las cuales no hay soluciones mágicas— que se proponen lograr los países de la parte austral de América Latina.

8. EL PAPEL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN Y CONCERTACIÓN DE ACTORES EXTERNOS —LA UNIÓN EUROPEA, ESTADOS UNIDOS Y ASIA— Y ACTORES INTERNOS —PARLAMENTOS, SOCIEDAD CIVIL Y GRUPOS EMPRESARIALES—

RAMÓN TORRENT *

INTRODUCCIÓN

Conviene comenzar este trabajo con dos precisiones conceptuales y dos consideraciones de carácter general.

La primera precisión se refiere al concepto de «integración regional». Yo lo interpreto como referido a un proceso promovido por los gobernantes de los distintos países implicados. Lo que podría denominarse «integración de hecho» (el volumen y densidad de las relaciones entre agentes económicos y sociales de los distintos países) es en parte una precondition y en parte un resultado de la integración regional entendida en aquel sentido y puede darse al margen de ella. Como sucede con toda precisión conceptual, no pretendo argumentar que sea la correcta o la única; simplemente me sirve para definir de qué voy a tratar.

La segunda precisión se refiere al uso de los términos «sociedad civil», «actores públicos», «actores privados». En el marco de este trabajo, la distinción esencial es la que existe entre actores públicos o gubernamentales (en los diferentes niveles de gobierno —local, nacional, regional...— y en las diferentes instituciones —legislativo, ejecutivo, poder judicial—) y actores privados o no gubernamentales, y, dentro de ellos, las empresas y organizaciones empresariales.

* Coordinador del Observatorio de las Relaciones UE-AL (OBREAL) y de la Cátedra Internacional OMC/Integración Regional.

El término «sociedad civil» lo uso como referido al conjunto de todos estos actores privados.

La primera consideración general se refiere a los procesos de integración regional en el contexto amplio de las políticas públicas. La integración regional no es un mundo aparte separado del resto del sistema político, económico y social. En el fondo, no es sino un modo y un marco de realización de las políticas públicas, que, cada vez más, se desarrollan en distintos planos, uno de los cuales es el regional. Por tanto, el papel de los actores externos e internos en los procesos de integración regional es, en el fondo, el mismo que juegan en los procesos políticos nacionales.

Sin embargo, el plano de la integración regional está más alejado de los ciudadanos que el de la política nacional (que ya muy a menudo se separa en exceso de aquéllos); además tiene un mecanismo institucional y de toma de decisiones con unas características propias, distintas de los mecanismos internos nacionales. El resultado de ello es que los actores estrictamente políticos (los gobernantes) gozan en el plano regional de una autonomía mayor que en plano nacional. Y, dentro de los gobernantes, el plano regional tiende a quedar monopolizado por los gobiernos en sentido estricto, los poderes ejecutivos, e, incluso, por tan sólo unos ministerios dentro de los gobiernos, o por las oficinas de la Presidencia del Gobierno.

La experiencia europea, significativa porque precisamente es la más evolucionada, demuestra que la integración regional más bien debilita la influencia de los Parlamentos y del conjunto de la sociedad civil. Parece pues inevitable que las virtudes de la integración vayan asociadas a la génesis de un «déficit democrático». Esta realidad debe asumirse en toda su gravedad e ineluctabilidad. Precisamente porque es grave e ineluctable no se debería intentar corregir con inventos que no abordan los problemas políticos de fondo que la originan. Me refiero, por ejemplo, a la creación de «Parlamentos regionales» que son y serán del todo incapaces de cumplir la función de un verdadero Parlamento. En esta perspectiva sería quizá necesario (y la presente situación de crisis en el proceso de integración europea lo permite) reflexionar lúcidamente sobre si, y hasta qué punto, la experiencia del Parlamento europeo ha constituido un éxito o un fracaso. Basta con dos constataciones. La primera es

cómo, a lo largo del tiempo, se han cruzado dos curvas: la del aumento de los poderes del Parlamento europeo y la de la disminución de la participación en las elecciones para el mismo. La segunda es que tanto para los gobiernos como para los ciudadanos, el único mecanismo efectivo de control del proceso de integración sigue siendo el que se desarrolla (en condiciones ciertamente defectuosas) en el plano nacional.

La segunda consideración general trata del papel de la sociedad civil en los procesos de integración. La sociedad civil, es decir, el conjunto de ciudadanos, individualmente considerados y en todas las formas en que se asocian, son sin duda los destinatarios últimos de los procesos de integración regional, como lo son de todas las políticas públicas. Pero de lo que se trata en este trabajo no es de analizar quiénes se benefician de (o padecen) las políticas públicas y el resto de actividades desarrolladas en el plano regional sino de discutir quiénes las hacen y el rol de la sociedad civil en tanto que actor. Para llevar a cabo esta discusión de manera útil parece indispensable disponer de un marco analítico de los procesos de integración regional que permita captar las características esenciales de cada uno de ellos. Este es el objetivo de la próxima sección, que resume un trabajo elaborado para el Departamento de Integración y Comercio del BID (R. Torrent, «Regional Integration Instruments and Dimensions: An Analytical Framework», en R. Devlin y A. Estevadeordal [eds.], *Bridges for Development. Policies and Institutions for Trade and Integration*, Washington D. C., Inter-American Development Bank, 2003). He utilizado ya este capítulo en la primera parte, titulada «Una aproximación a la anatomía del MERCOSUR real», del libro publicado en 2006 por la Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas: Julio Berlinski, Francisco E. Pires de Souza, Daniel Chudnovsky y Andrés López (coords.), *15 años de MERCOSUR. Comercio, Macroeconomía e Inversiones Extranjeras*, Montevideo, Red MERCOSUR, 2006.

Una vez presentado este marco analítico de los procesos de integración regional, es relativamente fácil ofrecer una primera discusión del papel de los actores internos y externos (secciones 2ª y 3ª). Insisto en el adjetivo «primera» porque mi objetivo es tan sólo el de abrir una vía de análisis que pueda ser desarrollada por otros. En la

revisión final para publicación, el trabajo será completado con una breve sección de Conclusiones que también tenga en cuenta el resultado del debate llevado a cabo durante el seminario.

I. UN MARCO ANALÍTICO DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

La integración regional es presentada en ocasiones como un proceso unidireccional, que avanza en fases sucesivas desde la creación de un área de libre comercio hacia formas más amplias y más profundas de integración. Este enfoque no parece correcto sobre todo por una razón estrictamente empírica: la realidad demuestra que los procesos de integración regional arrancan de manera distinta y siguen caminos distintos que pueden avanzar en direcciones diferentes, aunque todos esos caminos comparan algunos elementos¹.

Si nos concentramos en la naturaleza de la Integración Económica Regional (IER) más que en sus consecuencias económicas, debemos concluir que dicha naturaleza es definida esencialmente por los instrumentos legales que fundamentan y proporcionan el marco de cada proceso (sin olvidar nunca que el mismo derecho puede dar lugar a distintas prácticas). Es por ello que el establecimiento de un marco analítico de la IER debe enfatizar la discusión de los aspectos jurídico-institucionales.

¹ La tesis, tan repetida sin pensar, de que existen «cinco fases» sucesivas en la integración (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión monetaria y unión política) es rigurosamente falsa. Basta contrastarla con el NAFTA/ TLCAN y el propio MERCOSUR. El primero incluye aspectos muy importantes de mercado común en materias que van más allá del comercio de bienes (servicios, inversiones), y en cualquier caso mucho más importantes y amplios que los que incluye el MERCOSUR, sin haberse ni tan sólo planteado el «paso» por la fase precedente, de unión aduanera. Y el MERCOSUR ha tocado muchos temas propios de la unión política (desde la cláusula democrática a la cooperación educativa, judicial y policial) sin haber avanzado prácticamente nada en materia de mercado común. Tampoco el proceso europeo se ajusta a aquella sucesión de fases porque muchos aspectos relativos al mercado común se plantearon en el momento fundacional y no en un momento ulterior. Y, por último, ASEAN demuestra que se puede invertir el proceso y comenzarse con la política para acabar en el comercio de bienes.

La IER pretende moldear precondiciones sociales y económicas con el fin de alcanzar unos objetivos mediante el uso de ciertos instrumentos. Su desarrollo puede ser analizado en términos de diferentes dimensiones, lo cual puede permitir el establecimiento de una tipología de procesos de integración regional. Estos son los temas principales que debería abordar todo marco analítico de la IER; a continuación se trata únicamente de los distintos instrumentos y dimensiones.

I.1. *Instrumentos de la Integración Económica Regional*

Estos instrumentos son también muy diversos y pueden clasificarse en cuatro tipos: reglas regionales, intervenciones públicas, redistribución de ingresos a través de transferencias presupuestarias e instrumentos diplomáticos. Estos instrumentos no deben confundirse con los mecanismos institucionales utilizados para adoptarlos e implementarlos.

I.1.1. Reglas jurídicas regionales

Las reglas jurídicas regionales pueden abarcar cualquier situación económica o social. Desde una perspectiva analítica es mejor considerar su objeto bajo el título de contenido (véase siguiente sección) que bajo el de instrumentos de integración regional. El análisis de las reglas como instrumentos requiere distinguir los tres principales enfoques (o vías instrumentales) con que las reglas internacionales pueden promover la integración. El primero es imponer obligaciones en relación con la liberalización comercial para acceder a los mercados. El segundo es imponer ciertas obligaciones de no-discriminación en relación con el marco legal aplicable a las transacciones y operaciones cubiertas por los acuerdos —básicamente las obligaciones de nación más favorecida (NMF) o trato nacional (TN)— mientras se deja la legislación nacional intacta. El tercero es crear una legislación uniforme que establezca un marco legal común para las transacciones y operaciones abarcadas por los acuer-

dos. Estos tres planteamientos difieren legalmente y en términos de sus implicaciones económicas y políticas.

Las obligaciones de liberalización son de ámbito estrictamente limitado a las transacciones internacionales. Las obligaciones relativas al trato (particularmente si se aplican al trato de firmas extranjeras y profesionales después de su establecimiento en el país anfitrión), así como las reglas uniformes o armonizadas se aplican esencialmente a las transacciones internas. Estas son mucho más intrusivas políticamente (y, como consecuencia, mucho más difíciles de abordar). Pero sin tales reglas, las propias obligaciones de liberalización pueden tener muy pocos efectos prácticos. En efecto, se está haciendo cada vez más claro, desde una perspectiva estrictamente económica, que la integración de los mercados no se consigue simplemente liberalizando el acceso a ellos mientras las reglas internas continúen siendo distintas.

1.1.2. Actuaciones públicas

Los Estados no sólo promulgan y aplican legislación general. Por ejemplo, también financian y gestionan servicios públicos como la educación, construyen infraestructuras físicas y subvencionan actividades económicas específicas. Me refiero a estas actividades como «actuaciones» públicas y no como «políticas», porque las políticas pueden ser implementadas exclusivamente a través de normas generales (en medioambiente, normas sociales y laborales, o educación, por ejemplo).

La misma distinción se aplica a nivel regional. Las actuaciones públicas pueden jugar un papel relevante en algunos esquemas de integración regional. Podría argumentarse incluso que cierto nivel de actuación pública regional tiene que llevarse a cabo para evitar que la integración regional se convierta simplemente en una nueva versión políticamente de la liberalización del mercado. Lo que ha de enfatizarse bajo el título de instrumentos es que dichas actuaciones pueden ser necesarias para promulgar reglas liberalizadoras. La Política Agrícola Común es el principal ejemplo de esto.

En los años cincuenta, cuando el Tratado de la Comunidad Europea estaba siendo negociado, la agricultura planteó dos problemas importantes como sector. El primero, que los presupuestos nacionales la subsidiaban en gran medida, y esto crearía grandes distorsiones de la competencia si el comercio intrazona fuera liberalizado. En segundo lugar, la intervención pública estaba conectada a la existencia de organizaciones de productores y sistemas de controles de precios que constituían una infracción clara de las normas relativas a los principios de libre competencia y antimonopolio. La alternativa era o bien excluir la agricultura en su totalidad del ámbito de los Tratados, o tratar el tema como parte de las políticas comunes. Los Estados miembros escogieron la segunda rama de la alternativa: para introducir la agricultura dentro del marco general de integración, fue creado un conjunto específico de reglas comunes para los mercados y producciones agrícolas que sería inconcebible fuera de la esfera de la agricultura. Durante toda la historia de la Política Agrícola Común, estas reglas han implicado controles de precios, compras públicas y *stocks* de estabilización, así como cárteles con techos de producción y penalizaciones por excederlos.

Dejando de lado sus méritos en términos de política económica, las intervenciones públicas pueden tener efectos muy positivos en el proceso de integración. No me referiré al impacto de crear poderosos *lobbies* sectoriales a favor de la acción regional, porque los críticos pueden neutralizar este efecto. Me refiero aquí a la definición y gestión de tales políticas, que mantienen en marcha la integración regional incluso en períodos de estancamiento, y al hecho de demostrar que la integración regional tiene que ver con la vida económica real y no es una cuestión simplemente política.

I.1.3. Redistribución del ingreso a través de transferencias presupuestarias

Todas las intervenciones públicas pueden afectar a la distribución del ingreso. La redistribución del ingreso se convierte en un instrumento regional específico cuando se fija por objetivo categorías específicas de beneficiarios definidas en términos de ingreso o de al-

guna otra característica económica amplia. Este instrumento sigue siendo típicamente europeo si bien el Fondo de Convergencia del MERCOSUR representa un primer intento de utilización del mismo en el marco latinoamericano.

I.1.4. Instrumentos diplomáticos

Como fenómeno internacional, la integración regional depende de los típicos instrumentos diplomáticos de diálogo y cooperación. Su uso puede fomentar la emergencia de una política regional real (implementada a través de legislación o intervenciones públicas), pero éste no es necesaria o comúnmente el caso.

Estos instrumentos son diplomáticos en origen, y se extienden a todo el conjunto de áreas cubiertas en cada proceso, en particular las económicas. Este desarrollo va más allá de la integración regional, al haberse multiplicado el número de foros internacionales en todas las áreas de la vida económica, social y política. Sus efectos en la integración son enormemente realzados cuando son capaces de involucrar efectivamente actores económicos y sociales, particularmente del mundo empresarial, si consiguen promover intercambios y actividades comunes entre ellos.

I.1.5. Conclusión

Este breve análisis demuestra que la liberalización comercial no es necesariamente el aspecto más importante (y no es el primer paso ineludible) de la cooperación/integración regional. Actuaciones públicas bien diseñadas pueden fomentar la integración mucho mejor que la multiplicación de reglas de liberalización comercial que pueden no tener efectos prácticos (porque son violadas) o pueden ser irrelevantes (porque la liberalización comercial no resulta en un efectivo aumento de los flujos comerciales). Incluso si la atención se centra en las reglas y no (o no sólo) en las actuaciones públicas, las obligaciones de trato o la adopción de legislación uniforme pueden ser más relevantes que la simple liberalización comercial. La coope-

ración regional puede ser también concebida, particularmente entre pequeños Estados, como un mecanismo de “construcción institucional” (*institution building*): poniendo juntos recursos y capacidades a nivel regional para alcanzar resultados (instituciones, actuaciones públicas, reglas) que no podrían ser alcanzados por cada Estado individualmente considerado. Por último, el papel de los instrumentos de la diplomacia tradicional no debería ser descartado sin más. El peligro es presentarlos a la opinión pública como más de lo que son (una estrategia que en el largo plazo termina por crear frustración y mina el proceso). Pero, adecuadamente usados, pueden consolidar y fortalecer el compromiso político con el proceso de cooperación regional y crear un marco valioso para una integración económica *de facto* por operadores privados.

I.2. *Las dimensiones de la Integración Económica Regional*

La Integración Económica Regional se desarrolla en un espacio multidimensional, y no necesariamente va continuamente hacia adelante. Tiene cuatro principales dimensiones: dimensión externa, contenido, fortaleza y dinamismo.

I.2.1. La dimensión externa

Las Uniones Aduaneras (UA) son presentadas en ocasiones como una profundización de las Zonas de Libre Comercio (ZLC). Esto genera confusión. También podría decirse que se trata de una ampliación de su ámbito material: las UA definen en el plano regional una política que las ZLC dejan a los Estados miembros individuales, la de relaciones comerciales con países terceros. Pero es mejor no comparar UA y ZLC en términos de profundización o ampliación del ámbito material ni, menos aún, pensar que son fases o etapas sucesivas de los procesos de integración. Es mejor contemplarlas desde una perspectiva o dimensión diferente: como diferentes vías de inserción de los procesos de integración en el sistema mundial. El mismo enfoque debe aplicarse a cualquier otra área o mate-

ria cubierta por un proceso de IER (tales como servicios, capitales, derecho de establecimiento y trato postestablecimiento, y movimientos de trabajadores).

El análisis de esta dimensión debe referirse al número de materias tratadas en el plano regional en relación con países terceros. La dimensión externa es de importancia decisiva en aquellos procesos (en particular, acuerdos Sur-Sur) cuyo principal objetivo es el de aumentar el poder de negociación internacional de sus miembros y, en general, mejorar sus condiciones de inserción en el sistema mundial. En general, la existencia o no de una dimensión externa permea todo el enfoque de la integración. Cuando no hay dimensión externa, el proceso tiende a orientarse hacia la imposición de restricciones en la definición y ejecución de políticas (porque las políticas nacionales podrían poner en peligro la liberalización intrazona). Cuando hay una dimensión externa, la orientación gira hacia la elaboración de políticas (es decir, una política externa común), al menos como reacción a demandas de países terceros.

El análisis de la dimensión externa de un proceso de IER es esencial a la hora de evaluar sus efectos sobre el sistema mundial y sobre otros países. Tal discusión se centra a menudo sobre la posible mala utilización de los instrumentos de política comercial, y algunos concluyen que las Uniones Aduaneras pueden ser utilizadas para inhibir la liberalización comercial en mayor medida que las Zonas de Libre Comercio.

Sugiero mirar los procesos de IER en términos de su posible mala utilización por lo que se refiere a su contribución estructural (buena o mala) a la arquitectura global o mundial. Desde esta perspectiva, la existencia o no de una dimensión externa de los procesos de IER parece relevante con relación a dos de los principales problemas creados por la multiplicación de acuerdos preferenciales (y, en particular, por la pertenencia múltiple en ellos de países individuales). El primero se refiere a la multiplicación de los riesgos de desviación de comercio y de inversiones (efecto de la participación de un país en distintas ZLC, siendo en algunos casos el objetivo buscado). Al limitar tal posibilidad, parece que las Uniones Aduaneras contribuyen positivamente a la arquitectura mundial. El segundo problema es el de la transformación del sistema mundial en un

«plato de spaghetti»² de acuerdos entrelazados, cuyos efectos negativos han sido ampliamente discutidos. Por definición, las Uniones Aduaneras limitan este desarrollo al obligar a todos sus miembros a ir juntos en sus relaciones comerciales con terceros países. En contraste, las ZLC permiten a cada Estado miembro crear nuevas ZLC, con lo que se multiplica el efecto spaghetti.

La discusión de estos problemas debería abandonar o refinar el recurso habitual a ciertas comparaciones geométricas o mecánicas (círculos concéntricos o «cubo-y-radios» —*hub and spokes*—). Efectivamente, un modelo de cubo-y-radios se transforma en un círculo concéntrico cuando el cubo está constituido por un proceso de IER. El ejemplo típico es el de los acuerdos que ligan a la Comunidad Europea (en solitario o conjuntamente con todos sus Estados miembros) con países terceros, pero también sería el caso del NAFTA/TLCAN dentro de un ALCA que fuera NAFTA menos en términos de contenido. El punto esencial en estos dos casos es que todos los miembros del proceso de IER están en la misma situación en relación con terceros países. Esto no crea ningún problema especial en materia de arquitectura.

El verdadero problema arquitectónico es el de la participación múltiple en distintos procesos de IER por diferentes miembros de uno de ellos (sin ir acompañado de sus socios). Entonces el problema no es de círculos concéntricos sino de círculos que se solapan. En términos de la segunda comparación, el problema que se plantea entonces es el de si un vehículo puede funcionar cuando los radios conectan los distintos puntos de la rueda simultáneamente a distintos cubos.

² Se ha generalizado la expresión de *spaghetti bowl* introducida por Baghwati. Pero no estoy seguro de que todo el mundo la interprete de la misma manera. Si a mí personalmente me gusta, es porque alude al problema discutido en el texto: como en un plato de spaghetti demasiado cocidos, tiras de un acuerdo y te siguen todos porque la pertenencia de un mismo Estado en distintos acuerdos con Estados distintos en cada caso genera una interdependencia contradictoria entre todos ellos.

1.2.2. Contenido efectivo

La amplitud de cualquier acuerdo u organización (incluyendo las regionales) puede ser definida en términos del número y ámbito de las áreas que abarca. La profundidad se refiere al grado en que dichas áreas están sujetas a reglas comunes o intervenciones públicas³.

Parece que la amplitud puede ser fácilmente determinada mirando el contenido de los diferentes instrumentos regionales que estén siendo usados. Esta aparente facilidad no existe en relación con las reglas, porque la amplitud de las reglas tiene que ser analizada en términos de una matriz: verticalmente cuando se refiere a los sectores (tales como agricultura o servicios financieros) y horizontalmente (para imposición, competencia, normas laborales, etc.). El mejor criterio para determinar la profundidad es el grado hasta el que los Estados miembros se mantienen libres de variar la regulación de temas específicos; cuanto más la pueden variar, menos profundo será el proceso. La aplicación de este criterio requiere un análisis cuidadoso de las disposiciones legales relevantes para establecer el actual sentido de la regulación, específicamente porque el lenguaje ambicioso puede a menudo enmascarar una falta de real efecto regulatorio.

Amplitud y profundidad no son características independientes de integración. Lo que importa es el contenido del proceso, y la amplitud y la profundidad no son sino dos aspectos de él que deben ser considerados conjuntamente. La realidad nos ofrece multitud de ejemplos de acuerdos económicos bilaterales que son amplios en términos de ámbito, pero sin profundidad alguna en términos de obligaciones o cooperación efectiva. Terminan siendo poco más que declaraciones políticas de intenciones.

³ Un ejemplo tomado del nivel multilateral ayuda a diferenciar estas nociones. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) es amplio porque cubre todos los sectores de servicios y todos los aspectos del trato postestablecimiento de las firmas extranjeras; pero no es muy profundo (y no igualmente profundo, en todo caso) porque las obligaciones de acceso al mercado y de trato nacional asumidas por los miembros en sus listas de compromisos son bastante limitadas.

Contenido versus Contenido efectivo

Como los procesos de IER se generan dentro de un sistema multilateral en el que sus miembros ya han asumido obligaciones, para descubrir el verdadero valor añadido de la IER se debe analizar el «contenido efectivo» de los procesos de IER y no sólo su contenido. El contenido efectivo debe ser definido como «contenido regional menos obligaciones multilaterales (o plurilaterales)». También aquí la realidad nos ofrece una multitud de ejemplos de acuerdos bilaterales/regionales que intentan aumentar su contenido mediante la simple reescritura de obligaciones que sus miembros ya han aceptado en los planos bilateral o multilateral, o incluso menos que eso. Esta estrategia parece peligrosa. Crea confusión, reduce la transparencia y debilita el sistema multilateral sin aportar nada significativo a la integración regional.

I.2.3. Fortaleza

Sugiero analizar la fortaleza de un proceso de integración regional examinando conjuntamente dos aspectos: la credibilidad y la eficacia del derecho de la integración y el grado de compromiso (definido en sentido amplio) de los Estados miembros. También aquí se debería considerar que ambos aspectos se multiplican uno a otro en vez de simplemente sumarse⁴.

⁴ Muchos ejemplos demuestran que el simple compromiso político no es suficiente para fortalecer un proceso de integración si no está acompañado de al menos cierta credibilidad por lo que se refiere al derecho de la integración. Sin embargo, los mecanismos jurídicos no pueden compensar la ausencia de compromiso político. La fortaleza del proceso tiende a ser 0 si uno de sus dos componentes (el jurídico o el político) es 0 (incluso si el otro es positivo). Esta consideración me parece sumamente pertinente al analizar los procesos de integración en América Latina.

La credibilidad y la eficacia del derecho

La IER puede funcionar, sin duda, sobre la base del cuarto instrumento anteriormente delineado (los instrumentos de diálogo y cooperación), y sin ningún derecho de la integración. Pero si se apoya en el derecho o es regulada por él, entonces el derecho debe ser creíble y eficaz. Si no lo es, el proceso se convierte en un fracaso y puede ser sustituido con éxito por la simple integración de facto.

Ningún derecho es creíble y eficaz al 100%; su credibilidad y su eficacia son siempre una cuestión de grado. Un alto grado de credibilidad puede ser alcanzado por diferentes mecanismos; sin embargo, la credibilidad no está necesariamente ligada a la existencia de un mecanismo regional de ejecución obligatoria (*enforcement*) del derecho. Parece depender mucho más de la existencia de una actitud general de respeto del derecho (*del rule of law*) y de la percepción del interés (tanto político como económico) en fortalecer la integración.

Compromiso político

El grado de compromiso político de los Estados miembros hacia el proceso de IER puede ser difícil de medir con precisión. Sin embargo, su existencia es absolutamente necesaria. El compromiso político es «político» por cuanto puede ir más allá del contenido efectivo económico del proceso de integración. Al ir más allá fortalece el proceso. Un ejemplo es el de las acciones comunes de los otros tres Estados del Mercosur cuando el cuarto Estado miembro, Paraguay, estaba sumido en una crisis y la democracia estaba en peligro. Otro ejemplo es el de la intervención de Estados Unidos cuando México fue afectado por una crisis financiera profunda. Estas acciones (en áreas que propiamente no están cubiertas por los procesos) fortalecieron el MERCOSUR y el NAFTA/TLCAN, respectivamente.

Si existe el compromiso político, los instrumentos diplomáticos de diálogo y cooperación pueden llegar a ser un medio efectivo de

potenciar la integración. Si no existe, pueden llegar a ser contraproducentes, a largo plazo, porque generan en la opinión pública la percepción (correcta) de que la integración se ha convertido en un asunto puramente retórico.

I.2.4. Dinamismo y capacidad de adaptación

Se ha definido «Región» como un grupo de países que han creado un marco legal de cooperación que abarca una relación económica amplia, y que han previsto la posibilidad de que la región evolucione porque las estructuras económicas de los países cambian, y con ello la naturaleza de sus ligámenes⁵.

Yo no iría tan lejos con el argumento. La evolución o la capacidad de adaptación es sólo una dimensión de los procesos de IER, no una característica definitoria. En primer lugar, la necesidad de adaptación depende de los objetivos perseguidos y del grado de adecuación de los instrumentos iniciales. En segundo lugar, la capacidad de adaptación (o un exceso de ella) puede poner en peligro la fortaleza del proceso (y, en particular, su credibilidad). Una buena parte de la historia de la integración regional en América Latina podría ser escrita desde esta segunda perspectiva.

La capacidad de adaptación tiene que ver esencialmente con los mecanismos para crear normas y la velocidad con que las normas nuevas o reformadas pueden adaptarse a las nuevas circunstancias. ¿Requieren un nuevo tratado las normas nuevas o reformadas? ¿O, alternativamente, prevé el tratado algún mecanismo de adaptación? La distinción entre la naturaleza estática o dinámica de la integración regional depende de la respuesta a estas cuestiones⁶.

⁵ S. Page (2000), *Regionalism Among Developing Countries*, Londres, MacMillan Press/Overseas Development Institute.

⁶ Una comparación inicial entre el NAFTA/TLCAN, la Comunidad Europea y el MERCOSUR revela, en este sentido, tres diferencias importantes. Por un lado, el NAFTA tiene una naturaleza estática. Es un acuerdo de contenido amplio que está ahí de una vez por todas; no dispone de un mecanismo de producción de derecho. Toda adaptación debe provenir de nuevos acuerdos o tratados que modifiquen o complementen el inicial. Por otro lado, los tratados constitutivos de la Co-

La necesidad de dinamismo (o adaptabilidad) está ligada a las otras tres dimensiones. En primer lugar, si existe una dimensión externa del proceso, la necesidad de adaptación viene del exterior, de los otros participantes en el sistema mundial y en sus instituciones multilaterales. La política comercial de una Unión Aduanera (u otras políticas exteriores si existen) no pueden permanecer sin cambios a lo largo del tiempo; deben ser adaptadas. Esta necesidad no se presenta en el caso de las ZLC, donde cada miembro adapta su política comercial extrazona por su cuenta.

En segundo lugar, y por lo que respecta al contenido, la necesidad de adaptación surge si el proceso de IER incluye actividades públicas regionales o redistribución de los ingresos. Todas ellas deben ser definidas, ajustadas y ejecutadas. La necesidad de adaptación también está ligada al tema de la profundización (mucho más que a la de aumento de la amplitud, porque no es probable que, simplemente por vía de adaptación, un proceso de IER pase a abarcar materias no cubiertas en el tratado inicial). Si el acuerdo es estático (como el NAFTA), todas las disposiciones que dan profundidad deben quedar incluidas en el tratado inicial. Si el acuerdo es dinámico, el tratado inicial puede quedar limitado a la definición de algunas reglas u obligaciones relativamente abiertas o redactadas de manera poco detallada, dejando para más adelante la profundización de las mismas.

En tercer lugar, la adaptabilidad también está ligada a la fortaleza. La naturaleza estática de un proceso de IER contribuye ciertamente a su fortalecimiento; pero una naturaleza dinámica también

munidad Europea tienen una doble naturaleza. Tienen una sólida naturaleza estática en tanto que tratados internacionales clásicos que imponen obligaciones de muy amplio alcance a sus Estados miembros (exactamente igual que el NAFTA), pero también instituyen un mecanismo específico de producción de nuevo derecho que les confiere una naturaleza dinámica. Además, la práctica de revisar periódicamente y modificar los tratados fundacionales ha potenciado dicha naturaleza dinámica. El MERCOSUR corre el riesgo de no tener ni una naturaleza estática ni una dinámica por cuanto, en una perspectiva estática, no impone el amplio, profundo y fuerte conjunto de obligaciones típico del NAFTA y de los tratados constitutivos de la Comunidad Europea y, en una perspectiva dinámica, su dinamismo no es más que virtual, en gran medida, porque sus mecanismos de producción de derecho no funcionan correctamente.

puede contribuir a él si, por medio de la adaptación, se puede evitar su obsolescencia jurídica. Una naturaleza dinámica también puede aumentar la adecuación del derecho a las necesidades y así prevenir las violaciones del derecho.

II. EL PAPEL DE LOS ACTORES INTERNOS EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

II.1. *En función de los instrumentos utilizados en el proceso de integración*

1. El papel de los actores internos es radicalmente distinto según que el instrumento principalmente utilizado sea el primero distinguido en la sección precedente (las reglas jurídicas) o bien el cuarto (las actividades diplomáticas tendentes a crear marcos de cooperación y concertación).

Si el instrumento son las reglas, todo el protagonismo recae en los gobiernos (y, en particular, en aquellos ministerios implicados en las relaciones y negociaciones internacionales). El papel de los Parlamentos se reduce y, como máximo, pueden tan sólo jugar el papel negativo de rechazo (de los acuerdos internacionales si estos se han de ratificar o del derecho secundario si se requiere una intervención suya para entrar en vigor); pierden toda capacidad propositiva —si la tienen en el plano interno— y casi toda la capacidad de participar activamente en la discusión y debate de las nuevas normativas. La sociedad civil difícilmente encontrará en el plano regional instancias para intervenir directamente y deberá limitarse a hacer presión sobre sus respectivos gobernantes. Al «deslocalizarse» la toma de decisiones, es muy posible que también la sociedad civil pierda capacidad de incidencia, incluso en el plano interno, a reserva de lo que se dirá más adelante sobre el rol de empresas y organizaciones empresariales cuando se trate del uso de reglas específicas de acceso al mercado.

Todas las experiencias son coincidentes en este punto, desde la europea a las americanas. No obstante, hay distintas prácticas al

respecto. Mencionaré algunas que demuestran que, incluso en relación con el uso del instrumento de las reglas jurídicas, la capacidad de incidencia de parlamentarios y sociedad civil puede ser notable:

- El Congreso americano se ha mostrado mucho más eficiente que cualquier otro Parlamento a la hora de condicionar el margen de maniobra del Ejecutivo para negociar acuerdos internacionales, tanto desde la perspectiva de los procedimientos (concesión o no de *fast track*) como de la de los contenidos.
- También algunos Parlamentos de Estados miembros de la Unión Europea son mucho más eficaces que otros a la hora de condicionar la acción de los gobiernos. El Parlamento danés, por ejemplo, lo hace incluso de manera excesiva.
- Y, aún en Estados Unidos, todos sabemos que sectores significativos de la sociedad civil, desde empresas y sindicatos a organizaciones ecologistas, son bien eficaces a la hora de condicionar la acción de sus gobernantes, sobre todo a la hora de negociar acuerdos internacionales.

Si el instrumento son las actividades diplomáticas tendentes a crear marcos de cooperación y concertación, el papel de los actores públicos se reduce y el de los actores privados aumenta (suponiendo que el instrumento sea verdaderamente efectivo y no se reduzca a una simple repetición de ceremonias de fotos y discursos). Hay una experiencia europea extraordinariamente reveladora en este sentido: el denominado «Proceso de Bolonia» de reforma de la enseñanza superior que está en curso en Europa. Contrariamente a lo que comúnmente se piensa, dicho proceso no sólo se desarrolla completamente fuera del marco de la Unión Europea sino que no tiene en su base ni una sola línea de derecho (ya no comunitario sino internacional). Es un proceso engendrado exclusivamente por medios diplomáticos (una reunión de ministros y una declaración de intenciones), pero que ha sido capaz de engendrar un proceso muy vasto de cooperación, protagonizado en buena medida por las propias Universidades, que en cierto modo han arrastrado a sus gobiernos al tomar la «Declaración de Bolonia» como una especie

de texto vinculante. Es muy posible que, al final, los resultados del proceso sean muy desiguales y disten mucho de crear un «espacio europeo de educación superior» (precisamente por la ausencia absoluta de un derecho común). Pero nadie puede dudar de la capacidad movilizadora que ha tenido.

Es cierto que el Proceso de Bolonia constituye más bien una excepción en Europa. Pero el uso efectivo de los instrumentos diplomáticos para promover la cooperación parece haber sido realmente eficaz en ciertas subregiones de Asia y en el conjunto de Asia-Pacífico, desde los orígenes de la ASEAN hasta la más reciente multiplicación de iniciativas y conferencias diplomáticas, que al menos no resultan nada disfuncionales para promover sobre todo la cooperación empresarial. En cambio, en América Latina, y en sus distintas subregiones, la «diplomacia presidencial», practicada de manera abundante e incluso excesiva, no parece haber sido capaz de promover de manera eficaz la cooperación entre actores no gubernamentales. Me parece evidente que ésta es una tarea pendiente de los procesos de integración en América Latina que podría y debería abordarse como vía eficaz para hacerlos avanzar.

2. El segundo instrumento discutido en la sección precedente, las actuaciones públicas, también acrecienta la interdependencia entre actores públicos y privados. A diferencia de las reglas jurídicas, que, una vez promulgadas, quedan ahí y ejercen su efecto por el simple hecho de existir (si funcionan adecuadamente), las actuaciones públicas exigen una implicación continuada de los gobernantes, con lo cual se facilita que los gobernados interactúen con ellos a lo largo del tiempo. Por otro lado, estas actuaciones públicas también pueden ir orientadas a (o acabar promoviendo de manera involuntaria) la cooperación entre actores privados. Otro ejemplo europeo, también en el terreno educativo, es bien pertinente: el conocido «Programa Erasmus», destinado a facilitar el movimiento temporal de estudiantes entre Universidades de Estados miembros. Esta actuación pública de la Comunidad Europea en el plano regional ha promovido la cooperación directa entre Universidades, que en el fondo ha sido más importante para el éxito del programa que el limitado presupuesto dedicado a la concesión de «becas Erasmus» (de relativamente reducido importe cada una de ella).

Pienso que ésta es también otra tarea pendiente de los procesos de integración en América Latina y refleja un grave error estratégico en el diseño de los mismos. Si en vez de hipertrofiar la producción de reglas jurídicas (destinadas en muchos casos a no entrar en vigor por falta de ratificación/internalización o bien a ser olvidadas) o la diplomacia presidencial, los esfuerzos se hubieran dedicado a concebir e implementar actuaciones públicas regionales que, además de su propio valor y efectos, hubieran promovido la cooperación de actores no gubernamentales, no parece haber duda de que los procesos de integración gozarían de mejor salud.

3. El tercer instrumento discutido en la sección precedente, las políticas de redistribución a través de transferencias presupuestarias, no garantiza ninguna especial intervención de la sociedad civil en el proceso de integración. Para comprenderlo, es necesario introducir una distinción bastante obvia pero que a menudo se deja de lado: la que existe entre las transferencias regionales a personas y las transferencias regionales a gobiernos.

Los fondos estructurales y el fondo de cohesión de la Comunidad Europea constituyen transferencias del segundo tipo, no del primero. Los destinatarios son los propios gobiernos de los Estados miembros y no los actores de la sociedad civil. Refuerzan, por tanto, el papel de los actores gubernamentales, que disponen de fondos adicionales, y más bien fomentan la actitud dependiente y clientelar respecto a ellos de las instituciones de gobierno de niveles inferiores así como de los actores privados, que compiten por participar o beneficiarse de dichos fondos.

Es también por ello que muchos especialistas se están preguntando, en estos momentos de crisis del proceso de integración europeo, si no debiera cambiarse la lógica de este tercer instrumento a fin de orientarlo más hacia las personas y menos hacia los territorios y sus gobiernos.

De lo anterior se deduce una conclusión para los procesos de integración en América Latina: la copia/adaptación de este instrumento típicamente europeo, que muchas veces se predica como una vía de avance decisiva para la integración (puesta tímidamente en marcha con el Fondo de Convergencia del MERCOSUR), no servirá, aunque fuera de una magnitud significativa, para conseguir

una mejor implicación de los actores privados en el proceso de integración sino que reforzará a los gobiernos beneficiarios. Si se persigue dicha mayor implicación, sería mejor destinar los fondos disponibles a la financiación del segundo instrumento a que antes me he referido: actuaciones públicas regionales bien diseñadas que promovieran la cooperación entre actores privados de los Estados miembros.

4. Por último, si bien ya he indicado que el primer tipo de instrumento, las reglas jurídicas, refuerza el papel de los actores públicos y, en particular, los gobiernos, su papel y el de los actores privados depende tanto del tipo de reglas (y a esto me referiré en la subsección siguiente al tratar el tema desde la perspectiva de las dimensiones de la integración regional) como de las técnicas utilizadas en su producción. La relación es muy ambivalente.

En efecto, parecería que la segunda técnica, al permitir espaciar en el tiempo la producción de nuevo derecho, da más margen para que los actores privados incidan en ella. Pero la experiencia demuestra más bien que los actores privados (sobre todo si no son empresas) difícilmente pueden mantener una atención y vigilancia constantes a lo largo del tiempo, con lo que, en realidad, los actores públicos, y en particular los funcionarios de los ministerios implicados, acaban teniendo mucha autonomía.

En cambio, si se adopta la primera técnica, al ser una ocasión políticamente muy señalada la negociación y posterior ratificación de un nuevo tratado, la experiencia sigue demostrando que es posible que se generen amplias y en ocasiones multiformes alianzas de intereses privados que jueguen al menos un papel defensivo eficaz en contra de reglas internacionales que sean vistas como lesivas para aquellos intereses.

II.2. *Desde la perspectiva de las dimensiones de la Integración Económica Regional*

1. El papel respectivo de los actores públicos y privados varía mucho en función del contenido efectivo de los procesos de Integración Económica Regional. Centrándome en América Latina, y so-

bre todo en el MERCOSUR, dos consideraciones al respecto me parecen esenciales.

La primera se refiere a los ámbitos en los cuales se da, de verdad, un contenido efectivo de los procesos de integración. Es muy claro en el caso del MERCOSUR, pero también en el de los otros procesos de integración subregionales, que dicho contenido efectivo se concentra sobre todo en la liberalización del comercio intra-zona. Si ello es así, es evidente que los únicos actores privados que tienen un papel claro a jugar en el proceso son las empresas afectadas por dicha liberalización del comercio, tanto desde la perspectiva defensiva de protegerse de la competencia de empresas de otros Estados miembros, como desde la perspectiva ofensiva de penetrar efectivamente los mercados de los otros Estados. De hecho, este papel puede ser tan activo y decisivo que los actores públicos (los gobernantes) acaben siendo simples instrumentos de los intereses privados predominantes y actúen simplemente a su servicio. Esta instrumentalización es casi inevitable (y por ello casi ni tan sólo criticable) en el marco de procesos de integración con un contenido efectivo escaso y restringido a la liberalización del comercio intra-zona. En este marco, no hay otras consideraciones propias del proceso que permitan equilibrar el peso de los intereses empresariales directamente afectados. Otras consideraciones serán en cierta manera artificialmente importadas desde fuera: si el proceso ha sido concebido tan sólo para liberalizar mercados (con ciertas excepciones) no es nada extraño que sea esta lógica la que se imponga.

La segunda deriva en cierta manera de la primera y se refiere al hecho para mí evidente de que toda la retórica del «MERCOSUR social» (y de la incorporación de la sociedad civil al proceso) no es sino una manera de encubrir la falta de contenido efectivo del MERCOSUR en materia social y la falta de voluntad política para dárselo. Para discutir adecuadamente esta falta de contenido y de voluntad política, el mejor medio es analizar el derecho primario y secundario del MERCOSUR y constatar los dos hechos siguientes:

- a) el MERCOSUR no incorpora ni en su derecho primario ni en su derecho secundario no ya una norma sobre liberalización del acceso a los respectivos mercados de trabajo sino

algo que parece lo mínimo: una obligación de trato nacional para los trabajadores de los otros Estados miembros que ya han accedido legalmente al mercado de trabajo de uno de ellos;

- b) los seis actos jurídicos dedicados al tema del empleo en el periodo 2003-2005, que no tienen el más mínimo contenido desde el punto de vista de las políticas o la promoción del empleo (véase la primera parte del libro de la Red MERCOSUR citado en la Introducción). Así, la Decisión del CMC 45/04, pomposamente denominada «Estrategia MERCOSUR de crecimiento del empleo» se limita a contener tres artículos que crean un grupo de alto nivel.

Ante ello, el tema que me parece esencial a discutir es el siguiente: ¿cómo se da «contenido social» a los procesos de integración regional: a) produciendo derecho con contenido social y llevando a cabo actuaciones públicas regionales que beneficien a sectores amplios y necesitados de la población; o b) creando instancias de participación y representación de la sociedad civil en el plano regional? Se me podrá argumentar que las dos vías no son contradictorias pero esta respuesta no es correcta si nos referimos al establecimiento de prioridades: ¿qué vía es la prioritaria? Si la experiencia europea sirve de algo, con todas sus limitaciones, parece claro extraer de ella que el «contenido social» del proceso no ha venido, por ejemplo, de la creación del Comité Económico y Social, sino del hecho de haber insertado en el Tratado de Roma una serie de disposiciones sobre los derechos de los trabajadores migrantes en materia de acceso al mercado y trato nacional.

Pienso que esta argumentación puede generalizarse a todos los procesos de integración subregionales y a todos los ámbitos sociales donde hay actores no gubernamentales relevantes: el problema principal no es el de la participación de la sociedad civil sino el del contenido efectivo de los procesos; la falta de contenido sólo se corrige dando verdaderamente contenido, no mediante mecanismos artificiales y vacíos de representación.

2. Por lo que se refiere a la fortaleza, tanto en términos de compromiso político como de credibilidad y eficacia del derecho, es in-

dudable que los actores esenciales siguen siendo los actores públicos, en particular los gobiernos. Sin embargo, el segundo eje de esta dimensión, la credibilidad y eficacia del derecho, desborda claramente el marco de los gobiernos hacia los otros actores públicos por un lado y hacia la sociedad civil por otro.

En efecto, si bien esas dos características derivan en buena parte de la propia naturaleza del derecho y de la técnica utilizada en su producción⁷, no puede negarse que resultan sobre todo de la «cultura política y cívica» dominante dentro del conjunto de actores públicos (incluyendo muy en particular parlamentarios —y por detrás de ellos los partidos políticos— y jueces), así como en la sociedad civil.

Personalmente, cada vez estoy más convencido de que la falta de dicha cultura política y cívica de respeto del derecho es quizá el factor decisivo (resultado a su vez de otros muchos) a la hora de explicar la fragilidad de los procesos de integración en América Latina, que, paradójicamente, al menos en apariencia, se han centrado sobre todo en la producción de reglas jurídicas. Si ello es así, la disyuntiva es clara: o bien el conjunto de actores públicos y privados modifican su actitud hacia la observancia del derecho o bien, si ello no se produce, es mejor reducir drásticamente el uso del instrumento de las reglas jurídicas en los procesos de integración y potenciar el uso de los otros tres, sobre todo, las actuaciones públicas regionales y los instrumentos diplomáticos que promueven la cooperación entre los distintos actores de los Estados miembros.

3. Por lo que se refiere a las restantes dos dimensiones, no veo ningún papel especial que pueda ser jugado por la sociedad civil y los otros actores públicos que no son los gobiernos.

En efecto, por lo que se refiere a la dimensión externa, ésta se desarrolla o no en función de que los tratados fundacionales de cada proceso de integración introduzcan o no las reglas pertinentes (por ejemplo, para crear no sólo una zona de libre comercio sino también una unión aduanera). Pero la lógica de esta introducción

⁷ Así, por ejemplo, es evidente que el artículo 40 del Protocolo de Ouro Preto envía al limbo el derecho secundario del MERCOSUR al hacer depender su entrada en vigor como derecho entre los Estados de su aplicación a los ciudadanos como derecho interno. Al hacerlo le resta toda credibilidad y eficacia.

no es la misma que la de la introducción de reglas aplicables entre Estados miembros donde, como acabo de indicar, aún es posible que parlamentarios y sociedad civil incidan de manera efectiva. En la perspectiva de la dimensión externa, de lo que se trata es de que cada Estado se comprometa a actuar conjuntamente con los demás en materia de relaciones con países terceros. Éste es un tipo de decisión y debate que, en la práctica si no en la teoría, está reservado a los poderes ejecutivos, sobre todo en regímenes presidencialistas como los de América Latina.

Y por lo que se refiere al dinamismo y capacidad de adaptación, ésta es una dimensión que resulta sobre todo del diseño de los tratados fundacionales, en la medida en que prevean o no los mecanismos institucionales para permitir su desarrollo. Si no lo permiten, toda evolución está cerrada. Tan sólo si la permiten se abre una vía para que parlamentarios y sociedad civil presionen para que la adaptación tome una u otra dimensión. Sin embargo, la decisión final recaerá exclusivamente en los gobiernos.

III. EL PAPEL DE LOS ACTORES EXTERNOS EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Los actores externos inciden sobre las políticas de integración regional como sobre todo el conjunto de políticas públicas. Esta consideración aparentemente banal no puede dejarse de lado por cuanto la primera influencia externa deriva de la predominancia de la producción político-ideológica de los países desarrollados, y, sobre todo de Estados Unidos, durante los últimos decenios. Esta predominancia se convierte casi en monopolio en materia de teoría y política económica y, sin duda, esto se refleja en la concepción de los procesos de integración.

Esta consideración sirve también para enfatizar que la influencia externa se ejerce a través de actores internos, los «expertos» que, muy a menudo, simplemente importan y aplican, como si fueran dogmas absolutos, categorías e instrumentos teóricos discutibles y aún decididamente erróneos.

Más en concreto, es conveniente centrarse en dos aspectos de esta influencia externa: la exportación de modelos para el tratamiento de ciertos problemas y la actitud favorable o contraria a los procesos de integración.

III.1. *La exportación de modelos para el tratamiento de ciertos problemas*

La experiencia de los procesos de integración en América Latina demuestra que la influencia de los actores externos ha sido decisiva al menos en el tratamiento dado a tres problemas de integración regional.

III.1.1. La influencia europea en la concepción general de la integración

Es bien conocido hasta qué punto el proceso de integración europeo jugó el papel de modelo para los procesos andino y centroamericanos y cómo, en cierta manera, el MERCOSUR se autodefinió como un modelo alternativo. Precisamente por ello, discutiré dos cuestiones que, en mi opinión, se dejan de lado en este contexto:

- La primera es señalar que, normalmente, la versión del modelo europeo que se pretendía importar desde América Latina (o exportar desde Europa) era distorsionada cuando no errónea. Como no es éste el lugar para una discusión en detalle de este tema, me centraré en dos puntos. Desde el punto de vista jurídico, se han generalizado concepciones sobre el modelo europeo que son equivocadas: a) se piensa así que la aplicabilidad directa e indirecta a los particulares es una característica del derecho comunitario europeo (cuando no es así, por ejemplo para las directivas); b) se olvida que, en todo el «período fundacional» comunitario, el Tribunal de Justicia, no tenía el más mínimo poder de *enforcement* de sus decisiones y que, por tanto, como las represalias entre Estados están absoluta-

mente prohibidas, toda la credibilidad y eficacia del derecho comunitario resultaba del cumplimiento voluntario del mismo (incluyendo las decisiones del Tribunal) por parte de los Estados miembros. Uniendo ambas críticas en una sola, no se ha tenido en cuenta en América Latina que si el derecho comunitario europeo ha tenido la fortaleza que ha tenido, no ha sido sólo, ni tanto, por haber sido más o menos aplicable a los particulares, sino por haber sido un excelente derecho internacional entre Estados. Desde el punto de vista institucional, se ha privilegiado una visión del proceso centrada en la Comisión, olvidando que el centro de toma de decisiones (sobre todo legislativas) es el Consejo, una institución «supranacional» aunque está compuesta por representantes de los gobiernos.

- La segunda se refiere al hecho de que el modelo europeo se ha tomado a la vez demasiado y demasiado poco como modelo de integración. Que se ha tomado demasiado como modelo debería ser ahora evidente para todo el mundo al ver las dificultades de los procesos de integración más directamente inspirados por el modelo europeo, comenzando por el andino. Pero se ha reflexionado poco en hasta qué punto se ha tomado demasiado poco como modelo en algunas cuestiones. Me refiero, en particular, a tomar como modelo la concepción y organización interna del Consejo y de su Secretaría para procesos que, como el MERCOSUR, quieran limitar las instituciones básicas del proceso a aquellas compuestas por representantes de los gobiernos (véase a este respecto el capítulo tercero de la primera parte del libro editado por la Red MERCOSUR y mencionado en la Introducción).

III.1.2. La negativa influencia del GATS/OMC

Surgió de las negociaciones de la Ronda Uruguay un nuevo acuerdo en materia de servicios: el AGCS/GATS. Este acuerdo tienen tres características principales: a) incluye, dentro de la noción de «comercio de servicios» que define su ámbito, a las inversiones extranjeras

directas en los sectores de servicios, rebautizadas como «presencia comercial»; b) deja de lado la armonización de reglamentaciones internas, c) por lo que se refiere a las obligaciones de acceso al mercado y trato nacional, adopta un enfoque *bottom-up* o de «listas positivas», en virtud del cual dichas obligaciones sólo se aplican a los sectores, subsectores y aspectos incluidos en una lista o *schedule* de compromisos. En la práctica, tras 12 años de vigencia del GATS en el seno de la OMC, es ya indiscutible que dicho acuerdo no ha tenido efectos apreciables en cuanto a la liberalización efectiva de los sectores de los servicios sino que tan sólo ha servido, por lo esencial, para consolidar internacionalmente ciertos aspectos del régimen efectivamente aplicado por los distintos miembros de la OMC.

Pero el GATS ha sido utilizado como modelo para el tratamiento de los servicios tanto en el MERCOSUR como en la Comunidad Andina. Ello es, para mí, un grave error por cuanto la lógica de la OMC (en la cual el GATS tomaría sentido, aunque tampoco es seguro que el GATS tenga sentido como acuerdo multilateral) no es la de los procesos de integración regional, que, en materia de servicios, deberían perseguir objetivos no sólo más ambiciosos (en materia de acceso y trato nacional) sino distintos a los del GATS («distintos» porque en el plano regional debería privilegiarse la armonización de ciertos aspectos regulatorios). Por otro lado, como veremos a continuación, esta importación del enfoque del GATS en materia de servicios puede ser contradictoria con el enfoque de los BIT/NAFTA en materia de inversiones.

III.1.3. La influencia de los BIT/NAFTA en materia de inversiones

En materia de tratamiento de las inversiones, el modelo externo ha sido el de los BIT (acrónimo inglés de los Acuerdos Bilaterales de Inversión, o «APPRI» —Acuerdos de Protección y Promoción de Inversiones—, en otra terminología), cuyo enfoque coincide con el del NAFTA. En contraposición al GATS, los BIT (y el capítulo de inversiones del NAFTA) siguen un enfoque *top-down* o de «listas negativas» (engendrando obligaciones generales de liberalización

del acceso y de trato nacional sujetas a una lista de excepciones), tratan por igual las inversiones en todos los sectores económicos e imponen ciertas obligaciones absolutas en materia de trato postestablecimiento que van más allá de la simplemente relativa o comparativa del trato nacional.

Este fue el enfoque utilizado, por ejemplo, por el MERCOSUR en el Protocolo de Colonia sobre inversiones (un Protocolo que no ha sido aún —ni será— ratificado).

No se es consciente a menudo de que este enfoque es contradictorio con el del GATS. Así, en el caso del MERCOSUR, se ha tenido mucho tiempo en el limbo adónde va a parar el nuevo derecho del MERCOSUR mientras no ha entrado en vigor, dos protocolos contradictorios: el de Colonia que seguía el enfoque BIT/NAFTA y el de Montevideo que seguía el enfoque GATS. La contradicción ha acabado resolviéndose a favor del segundo, mucho menos ambicioso de contenido, que ya ha entrado en vigor, mientras que el primero parece ya definitivamente enterrado sin haber entrado nunca en vigor.

En cambio, en ningún momento se ha planteado la conveniencia de tomar como modelo el enfoque del Tratado de la Comunidad Europea, que de manera muy inteligente distinguía entre movimiento de capitales y derecho de establecimiento y les asigna dos capítulos distintos con reglas de orientación también distinta.

III.2. *La actitud favorable o desfavorable a los procesos de integración tomados en su conjunto*

Existe una versión muy generalizada según la cual la Unión Europea ejercería una influencia favorable hacia los procesos de integración en América Latina. Esta versión tiene ciertamente su fundamento, pero debería también aportársele al menos tres matizaciones.

La primera deriva de la constatación de que, si bien es cierto que la Unión Europea ha insistido mucho en la negociación con MERCOSUR, la Comunidad Andina y América Central tomados como bloques o procesos de integración, también lo es que, por el momento, lo que ha hecho ha sido privilegiar a los países que no están integrados en procesos de integración latinoamericanos, es

decir, Chile y México, únicos países con los que la Comunidad Europea y sus Estados miembros han celebrado acuerdos con contenido efectivo económico.

La segunda resulta de la constatación de que, al impulsar el ALCA, Estados Unidos no impulsaba un haz de acuerdos bilaterales sino un área de libre comercio que no sólo hubiera integrado a los países de la región con Estados Unidos sino que también los hubiera integrado entre ellos. Por tanto, desde el punto de vista de la integración regional latinoamericana, el ALCA era extraordinariamente ambicioso.

La segunda matización conduce a la tercera. Debería reflexionarse seriamente sobre el efecto real de la política de Brasil en materia de integración regional. Ahora es ya evidente para todo el mundo lo que bien podía intuirse en aquel momento⁸: al aceptar los resultados de la Conferencia Ministerial de Miami en noviembre de 2003, que, de hecho, enterraban (o, al menos, metían en el frigorífico) las negociaciones del ALCA, y presentarlos incluso como un éxito, fue Brasil quien en parte promovió y al menos bendijo la estrategia alternativa de Estados Unidos a favor de acuerdos bilaterales.

En cualquier caso, me parece del todo erróneo atribuir a la influencia de actores externos un exceso de efectos causales sobre la crisis de los procesos de integración en América Latina, que depende esencialmente de factores internos a sus Estados miembros.

⁸ Véanse los artículos de Roberto Bouzas, Pedro da Motta Veiga y Ramón Torrent en la *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, núm. 78, Río de Janeiro, Funcex, marzo, 2004.

9. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN: ACTORES INTERNOS Y EXTERNOS

LORENZA SEBESTA *

La tarea de identificar a los actores de un proceso histórico es delicado y, siempre, arbitrario. La elección final depende de circunstancias múltiples y de distinta naturaleza; entre las más importantes se encuentran: la tipología y la disponibilidad de las fuentes, la visión de la historia de la que se hace portador aquel que escribe, el momento en el que se escribe —siempre el presente proyecta su larga sombra sobre la reconstrucción del pasado—.

En lo que respecta a las fuentes y a la distorsión a la que éstas pueden dar lugar, se trata de un fenómeno aun más grave en el caso de un proceso innovador como el de la integración que, ubicándose entre la arena interna y la arena internacional, difícilmente puede ser reducido a los cánones interpretativos de la historia contemporánea (aquellos que priorizan la política interna) y de las relaciones internacionales (internacionalista), y en el que conviven viejos y nuevos actores cuyas dinámicas no se han estabilizado y cuyos límites no respetan fronteras territoriales (sino más bien funcionales).

¿A qué fuentes recurrir para poner un poco de orden en este caos? La naturaleza de los actos sobre los que descansa la legitimidad legal de las Comunidades, una serie de tratados internacionales (fundadores y modificativos), ha inducido a muchos historiadores a volcarse hacia fuentes extraídas de los ministerios de relaciones exteriores —claramente portadores de una visión autocentrada y autorreferencial—. El hecho de que, aun hoy, en muchos gobiernos

* Directora de la revista *Puente@Europa*. Profesora Jean Monnet ad personam en la Universidad de Bolonia, campus de Buenos Aires.

—como el italiano, por ejemplo— sea sobre todo el Ministerio de Relaciones Exteriores el que filtre la participación del gobierno en la actividad comunitaria (proceso *bottom-up*) ha tenido como consecuencia la consolidación de esta tradición historiográfica, con graves consecuencias en términos de (in)comprensión de las complejas tramas de la historia de la integración que permanecen ligadas, según esta visión, a la exclusiva voluntad política de un restringido círculo de representantes gubernamentales¹.

En segundo lugar, la historia de la integración, como la de cualquier otro acontecimiento, está construida sobre la base de indicios más que sobre pruebas concretas. Sin embargo, para interpretar los indicios es necesario, ante todo, como bien sabía Zadig, saber leerlos e interpretarlos según una lógica que no sea interna a las fuentes mismas, sino que cada uno deduzca de las propias hipótesis interpretativas. Aquí entra en juego el segundo elemento de arbitrariedad que incide profundamente en la elección de los actores —que se revelan como protagonistas de una serie de hechos, seleccionados por el autor entre los muchos posibles sobre la base de criterios de plausibilidad más que de «Verdad»—.

La primera «corriente» historiográfica relativa a la integración estuvo caracterizada por reconstrucciones «militantes», escritas por los federalistas cuando la integración tenía una profunda necesidad de fuentes de legitimidad y la nueva arena política europea necesitaba mitos fundadores.

No es casual, por lo tanto, que de esta exigencia haya surgido una visión de la historia de matriz kantiana, o sea, que aspira a dilucidar, en medio de la «confusión» de los hechos, aquellos que ayuden a reconstruir el pasado como una evolución hacia la afirmación del ideal por el que se combatía (el confederalismo cosmopolita en el caso kantiano, el federalismo europeo en el caso de los federalistas)². De este modo, en un clásico texto de Walter Lipgens, la historia de la integración era descrita como «el progreso del movimiento

¹ Para todo, véase, Enrico Serra (dir.), *Il rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma. La relance européenne et les Traités de Rome*, Actes du colloque de Roma, 25-28 marzo de 1987, Bruselas, Bruylant, 1989.

² Immanuel Kant, *Idea para una historia universal en clave cosmopolita*, México, Universidad Nacional Autónoma de México [1784], 2006.

para la unidad europea de la teoría a la práctica»³; en el compendio documental iniciado en 1968 y completado entre 1985 a 1991 con Walter Loth, los documentos reproducidos daban cuenta del pensamiento de aquellos filósofos, aquellos *maquisards*, aquellos partidos políticos y grupos de presión que desde hacía tiempo en sus reflexiones habían adelantado la idea de una necesaria e ineluctable integración de Europa⁴.

Con el justo *caveat* de Norberto Bobbio —también él asociado a los federalistas en la inmediata posguerra—, quien sostiene que mientras los precursores de los federalistas de los siglos XVII y XVIII (europeos continentales como Kant, Saint-Simon y Thierry) compartían una idea «fuerte» de Europa como ápice de la cultura universal y potencia en expansión, los federalistas de la segunda posguerra tenían (y ofrecían), en cambio, una imagen de trinchera, como de «ciudadela asediada», que solo podría salvarse del derumbe definitivo a través de un riguroso análisis de las involuciones pasadas y adoptando, para el futuro, una forma jurídica estricta y clara respecto a la soberanía nacional de los estados, considerada como la principal responsable de los lutos vividos por Europa durante el siglo XX. No es casual que su *livre de chevet* fuera *The Federalist* de Alexander Hamilton, James Madison y John Jay más que *La paz perpetua* de Immanuel Kant⁵.

Para los federalistas de los años cuarenta no existían dudas sobre el hecho de que el objetivo político de la integración era la realización de una federación europea como respuesta a la dramática conflictividad interestatal, debida al absolutismo y al nacionalismo de los estados europeos. Y no había dudas de que esta operación sería tanto más necesaria (y factible) allí donde la degeneración institucional de las democracias liberales (Italia y Alemania), aun antes

³ Walter Lipgens, *A History of European Integration, 1945-1947. The Formation of European Unity Movement*, Oxford, Clarendon Press, 1982, p. 92.

⁴ Walter Lipgens y Wilfried Loth (eds.), *Documents on the History of European Integration*, Berlín, De Gruyter, 4 vols.

⁵ Norberto Bobbio, «Il federalismo nel dibattito politico e culturale della resistenza», en Sergio Pistone (ed.), *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Turín, Fondazione Luigi Einaudi, 1975, pp. 221-236; para la cita, p. 229.

de la guerra, había tan claramente mostrado el peligro del exceso de nacionalismo. La guerra y el caos que le siguió ofrecían una ocasión histórica única e irrepetible para poner en marcha una revolución cuya consigna, en la versión original spinelliana ⁶, era: federación, socialización de los monopolios y redistribución de la riqueza —un programa político y social, internacional e interno ⁷—.

A lo largo de los años, esta visión fue depurada de sus contenidos más exquisitamente filosóficos, en la búsqueda de un anclaje histórico más material. Surgieron nuevas reconstrucciones del rol de los movimientos federalistas y refinados análisis de la actividad del Parlamento Europeo, visto como el principal portador, entre las instituciones europeas, de las instancias populares y como correa de transmisión entre los movimientos federalistas y la máquina de gobierno de Bruselas —en el lento camino hacia la federación ⁸—.

A los análisis de los federalistas se sumaron aquellos de los politólogos que, a partir de Ernst Haas, reconocieron en los actores políticos y sociales internos a los estados y en el desplazamiento de sus lealtades y referencias identitarias hacia la nueva arena, la dinámica fundamental a través de la cual reconstruir el camino seguido por la integración y predecir su desarrollo. La idea central de este análisis era aquella según la cual esta arena podría (y debería) ofrecer «ventajas distintas a grupos distintos» identificados, ante todo, en partidos y representaciones sindicales ⁹. Este desplazamiento de identi-

⁶ Altiero Spinelli, distinguida figura del federalismo europeo, escribió en 1941, durante su confinamiento de Ventotene, con Ernesto Rossi y Eugenio Colomi (que, luego, firmó sólo la introducción) un texto destinado a convertirse en una de las biblias de los federalistas, *Il Manifesto di Ventotene. Per un'Europa libera e unita* —en su versión de 1944, el documento se encuentra disponible en muchos idiomas, entre los cuales el castellano, en el sitio del Movimento Federalista Europeo, www.mfe.it/ventotene.htm—.

⁷ S. Pistone, *op. cit.*

⁸ Véase, por ejemplo, Sergio Pistone (ed.), *I movimenti per l'unità europea, 1954-1969*, Pavia, PIME, 1992; Ariane Landuyt y Daniela Preda (eds.), *I movimenti per l'unità europea, 1970-1986*, Bolonia, Il Mulino; Daniele Pasquinucci y Luca Verzichelli, *Elezioni europee e classe politica sovranazionale, 1979-2004*, Bolonia Il Mulino, 2004.

⁹ «(...) the initiation of a deliberate scheme of political unification, to be accepted by key groups that make up pluralistic society, does not require absolute

dades y lealtades hacia Europa contribuiría a crear una nueva arena política a la que recurriría un número cada vez mayor y cada vez más amplio de representantes sectoriales, poniendo en marcha procesos de ampliación de las competencias (*spill-over* funcional) y consolidación del proceso de integración, anclado a una dinámica de *path dependency*, una suerte de inercia institucional virtuosa.

La arena de Bruselas garantizaba a los grupos una mano libre respecto a las imposiciones del poder central de los estados y un reparo frente a las diatribas ideológicas características del juego redistributivo vigente en la esfera nacional. Favorecía, al mismo tiempo, una composición de intereses plurales y no necesariamente divergentes, sobre la base de una gestión inspirada en la eficiencia, donde *honest brokers* neutrales, indiferentes de las preferencias nacionales, los funcionarios, serían capaces de dirimir las controversias a través de la búsqueda de soluciones «técnicas». La Comisión, principal intérprete de los tratados y del «interés común», era para estos estudiosos un actor clave, no solo para favorecer (mirando el futuro) el proceso de integración, sino para entender sus dinámicas esenciales (mirando el pasado).

Tanto el enfoque federalista como el funcionalista se encontraron a lo largo del tiempo con una compleja realidad de marchas y contramarchas, responsables de un desarrollo de la integración difícil de contener (y explicar) dentro de categorías explicativas completamente orientadas hacia la nueva arena. En este contexto de incertidumbre interpretativa, Stanley Hoffman, responsable del Center for European Studies de Harvard, comenzaba a preguntarse, durante la segunda mitad de los años sesenta, sobre la capacidad real de las Comunidades Europeas de trascender a los estados —de proponerse como actor «alternativo»—. Para hacer esto se lanzaba en una crítica consistente al supuesto federalista según el cual, dentro de un juego de suma cero, a cada aumento del poder central (de Bruselas) correspondería un debilitamiento de los poderes locales

majority support, nor need it rest on identical aims on the part of all participants. The European Coal and Steel Community was initially accepted because it offered a multitude of different advantages to different groups»; Ernst Haas, *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Notre Dame, Notre Dame University Press, 2004 (ed. or., 1958), p. xxxiii (prólogo de 1958).

(de los Estados miembros). Hoffman ponía en duda este supuesto, interpretando las Comunidades no como un actor «distinto» respecto a los Estados, sino como una «reproposición» bajo otra forma, una forma más coherente para enfrentar los desafíos económicos y geopolíticos de la segunda posguerra. Los protagonistas indiscutibles de la escena política europea eran, por lo tanto, una vez más, los Estados, recuperado cada uno en su esencia de actor racional, una suerte de «panóptico» informado y previsor, capaz de juzgar y elegir el camino más propicio para su consolidación. Lejos de probar la «obsolescencia» del sistema estatal, la integración demostraba su «obstinación», es decir, la capacidad de renovar sus formas de poder para adaptarse a los nuevos desafíos internos e internacionales¹⁰.

Por otra parte, el *spill over* funcional, luego de la primera crisis grave vivida durante la mitad de los años sesenta con la «crisis de la silla vacía», parecía haberse anclado definitivamente en los años setenta a favor de una “eurosclerosis” institucional y de una paralela consolidación del poder de los *lobbies* agrícolas, que acaparaban los (escasos) recursos presupuestarios, logrando obtener para sí cuotas que, en 1979, alcanzaron más del 70%.

Esta dinámica parecía confirmar la tesis de un libro que por entonces estaba alcanzando una amplia repercusión, aquel de Mancur Olson¹¹, que argumentaba que bajo la óptica de un comportamiento racional, los individuos eran impulsados a no participar en asociaciones de tipo político (partidos, sindicatos, etc.), cuyos beneficios recaerían sobre la colectividad en su conjunto (que ofrecían, por lo tanto, bienes colectivos, *public goods*). En estos casos, en realidad, los individuos serían más bien impulsados a actuar como *free riders*, beneficiándose de los resultados de las luchas de otros a costo cero. El único modo para inducir a los individuos a participar en la arena política, según Olson, eran los grupos de interés que prometían incentivos selectivos (es decir, premios solo para los afiliados): de este modo, el funcionamiento de la arena política europea parecía sus-

¹⁰ Stanley Hoffmann, «Obstinate or Obsolete: the Fate of the Nation State and the Case of Western Europe», *Daedalus*, núm. 95, 1966, pp. 862-915.

¹¹ Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Harvard, Harvard University Press, 1965.

tentar esta visión, nacida de un análisis que, sin embargo, había sido conducido en un contexto totalmente distinto.

Así como, años después, parecería confirmarse otra hipótesis adelantada por Olson, aquella según la cual esta dinámica habría conducido necesariamente a una asignación ineficaz de los recursos, hecha sobre la base de la capacidad de reclamar y obtener más que de producir. La eficacia de la acción de presión de los *lobbies* agrícolas en Bruselas era explicable, en la visión olsoniana, en base al hecho de que actuaban al margen de cualquier tamiz crítico, en especial de aquel de la opinión pública nacional y de los representantes del Parlamento —ya que los precios agrícolas no se discuten en el Parlamento Europeo, sino que son acordados entre la Comisión y el Consejo—. Los beneficios que los agricultores obtenían de Bruselas determinaban, así, un desarrollo económico ineficiente que, a la larga, hubiera puesto en peligro la sustentabilidad misma del sistema.

Por otra parte, algunos años después, otro texto devenido más tarde libro de culto (y, como el de Olson, referido a un contexto totalmente distinto al europeo), ofrecía algunos puntos importantes para identificar otro conjunto de actores hasta aquel momento poco considerados por los expertos en materia de integración europea. Se trataba del libro de Albert Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty*¹².

En su libro, Hirschman intentaba comprender la lógica que guía el comportamiento de un «cliente» en el momento de reaccionar en un contexto colectivo (ya sea una empresa, una organización o un estado) frente a un producto o hecho que consideraba no satisfactorio. El interés de esta cuestión es evidente, si estimamos que del juego entre demanda y oferta y, sobre todo, de la capacidad de la oferta (no solo de bienes privados, sino también de bienes públicos) de registrar y reaccionar frente al descontento ya no depende tanto ni tan solo la vitalidad de un mercado, sino, en última instancia, la capacidad de supervivencia de una sociedad en su conjunto.

¹² Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1970.

La investigación de Hirschman profundiza un punto clave de este juego: el comportamiento de los ciudadanos frente a la falla (en el caso en cuestión: la total desconfianza sobre el funcionamiento del sistema ferroviario nigeriano), o sea, la elección entre hacer sentir el disenso (*voice*) y volcarse directamente a un producto alternativo, en el caso en cuestión, el transporte terrestre (*exit*). Según el autor, la elección entre ambos comportamientos está estrechamente ligada al grado de lealtad (*loyalty*) que vincula al ciudadano a la empresa, organización o estado productor del bien que ya no responde a sus expectativas. En presencia de un apego a la empresa, la opción será expresar su descontento, es decir, hacer sentir la voz en la arena pública; en el caso de indiferencia, la opción será, en cambio, la simple «salida».

El análisis de Hirschman es utilizado por Joseph Weiler para interpretar uno de los puntos más controversiales de la historia de la integración europea, la así llamada «crisis de la silla vacía» y para poner en el centro de la escena a un actor muchas veces subestimado en los estudios de la historia de la integración: el Tribunal de Justicia¹³. La crisis había nacido por el retiro de los representantes franceses de las instituciones comunitarias —en primer lugar el Consejo—, retiro justificado mediante el desacuerdo del gobierno respecto a algunas iniciativas promovidas por la Comisión¹⁴ y como respuesta al incipiente pasaje, previsto en los tratados, a la regla de mayoría en las votaciones del Consejo para una serie de cuestiones en materia de libre comercio y de unión aduanera.

El general de Gaulle, sostiene Weiler (inspirándose libremente en las dinámicas puestas al descubierto en el libro de Hirschman¹⁵),

¹³ Joseph H. H. Weiler, «The Transformation of Europe», *Yale Law Journal*, núm. 100, 1991, pp. 2.403-2.483.

¹⁴ Que preveían la atribución automática al presupuesto comunitario de los aranceles aduaneros externos, destinados a transformarse en la única fuente de recursos para cubrir las ayudas agrícolas, y un refuerzo del rol del Parlamento Europeo al interior del proceso de aprobación del presupuesto.

¹⁵ Inspirándose libremente porque, en realidad, según Hirschmann, desarrollar una mayor *voice* en una organización no significa sólo asegurarse una posibilidad de veto sobre sus decisiones, sino, de una manera más articulada, aumentar el control democrático en ella por medio de la articulación y agregación de intereses que ella expresa. *Ibid.*, p. 55.

había adoptado esta medida extrema, preocupado por el hecho de que las normativas europeas fueran cada vez más incisivas en el ámbito interno. En el momento en que, sobre todo (aunque no solo) a causa de las sentencias del Tribunal de Justicia ¹⁶, resultaba difícil para los estados sustraerse de las consecuencias de un acto comunitario (es decir, optar por la vía del *exit*), Francia sentía el deber de pedir mayor *voice*. Desde una lectura hirschmaniana, este comportamiento no indicaba tanto la detención del proceso comunitario, sino más bien una sustancial *loyalty* francesa frente a ella. Pese a las asperezas del debate, en ningún momento el gobierno francés consideró plausible, de hecho, la opción de denunciar los tratados.

Piers Ludlow ha realizado a esta interpretación una crítica ingenua porque pide pruebas, como los jueces, en lugar de contentarse, como historiador, con indicios. «Nor has this author seen —escribe en un ensayo reciente—, such evidence to suggest that Joseph Weiler is right to look to the European Court of Justice and its series of trail-blazing—but also potentially frightening— set of judgements which had laid the main pillars of Community law as the main factor behind the crises» ¹⁷. Pero el mismo autor no duda en señalar la cuestión institucional (el pasaje previsto al voto por mayoría en el Consejo para una amplia serie de cuestiones ligadas a la realización del área de libre comercio y de la unión aduanera) como la fuente principal de preocupación de De Gaulle. Pero ¿por qué De Gaulle habría debido preocuparse por la modalidad de voto si hubiese podido disentir de las decisiones aprobadas por mayoría —como se puede hacer en el caso de las decisiones tomadas en las organizaciones internacionales—?

¹⁶ En particular, aquellas sobre la eficacia directa y sobre la primacía del derecho comunitario; véanse sentencias Van Gend en Loos (26/62) y Costa-Enel (6/64).

¹⁷ Piers Ludlow, «De-Commissioning the Empty Chair Crisis. The Community Institutions and the Crisis of 1965-1966», en Jean-Marie Palayret, Helen Wallace y Pascaline Winand (eds.), *Visions, Votes and Vetoes. The Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years On*, Bruselas, PIE, Peter Lang, 2006, pp. 79-96: 89. Esta crítica recuerda aquella que había realizado hace tiempo Milward a los históricos federalistas, a quienes aseguraba, en tono desafiante, «In all this debate [the Belgian debate on the European Coal and Steel Community] no trace of idealism about the wider advantages to mankind of European integration can be discovered»; A. Milward, *op. cit.*, pp. 82-83.

La importancia de esta interpretación es, en lo que respecta a nuestro argumento, haber puesto en evidencia un nuevo actor del proceso comunitario, el Tribunal de Justicia. Basándose en la interpretación teleológica y haciendo, entonces, una frecuente referencia a las disposiciones iniciales de los tratados para aclarar el sentido de su compleja y a veces ambigua articulación, los jueces han «forzado la mano» en un sentido federalista, contribuyendo a reforzar la fuerza y autonomía del ordenamiento jurídico del que sólo se les pedía, formalmente, aclarar el sentido. Nadie piensa hoy que los tratados hubieran podido ser ratificados por los parlamentos nacionales en 1957-1958 si se hubiera incluido la norma de la primacía del derecho comunitario —una norma que se origina en una sentencia redactada por siete jueces del Tribunal de Justicia europeo, que se transformó en esencial para el progreso de la integración en un sentido que en aquel momento no parecía evidente—.

En los años ochenta, como resultado de la apertura de las fuentes gubernamentales relativas al período del nacimiento de las Comunidades (en base a la regla de los treinta años¹⁸), surgía un nuevo enfoque interpretativo, cuyo punto de partida era una crítica a la visión federalista, de la que se burlaba por considerarla una apología de los «santos fundadores». La acusación realizada a los federalistas era que hacían una reconstrucción parcial, en la que algunos «traductores» del diseño providencial kantiano emergían como actores solitarios de un relato centrado en la inexorable victoria de las ideas federalistas. La visión alternativa propuesta ponía el acento en los componentes económicos de la elección europeísta de los países miembros. Por un lado, se focalizaba en el papel que jugaban los intereses sectoriales en la determinación del avance o estancamiento del proceso de integración, a través de un análisis minucioso de algunos estudios de caso (como aquel del sector del carbón en Bélgica). Por el otro, se resaltaba la importancia que la apertura comer-

¹⁸ Según la cual los documentos están disponibles para consulta treinta años luego de su firma: para algunas reflexiones sobre la relación entre apertura de archivos y escuelas historiográficas véase Stefano Dell'Acqua, *Nuove fonti e revisioni storiografiche a un bivio interpretativo tra «crisi» e «salvezza» degli stati nazione*, paper presentado en «Storie in corso», Workshop nacional de doctorandos en historia contemporánea, Nápoles, 23-24 de febrero de 2006.

cial intraeuropea había tenido para la recuperación económica de los países europeos. La excepcional tasa de crecimiento económico, estimulada por el aumento de la demanda externa y de la modernización de la producción (inducida, a su vez, por la competencia), había hecho posible, según Milward, la introducción de generosos planes de políticas sociales, base crucial de la consolidación de los tambaleantes estados democráticos europeos de la segunda posguerra.

Mientras los estudios de caso de algunos sectores económicos involucrados en la integración enriquecían sin ninguna duda la comprensión de sus dinámicas, la referencia al éxito económico de la integración como motor de su origen hacía surgir importantes dudas metodológicas mientras que parecía volver a proponer, en versión renovada, el viejo vicio del *post hoc propter hoc*. Si, de hecho, era plausible sostener que algunos actores económicos, como por ejemplo las federaciones agrarias francesas más grandes, tenían tanto la información como la cultura necesarias para evaluar las posibles consecuencias de la integración (en realidad, de cierto tipo de integración que preveía generosas ayudas para algunas producciones agrícolas) y, por ende, actuar para obtenerlas en su favor, era más difícil decir que los gobiernos, en su conjunto, habrían podido prever desde el principio el resultado positivo sobre su propia economía del área de libre comercio y de la unión aduanera, cuyos efectos, en el momento de las negociaciones iniciales, no eran evidentes.

Cabe señalar, por ejemplo, que el Ministro de Finanzas alemán, Ludwig Erhard, era más partidario de la idea de un área de libre mercado —a realizarse eventualmente también con Gran Bretaña— que de la hipótesis de una unión aduanera como la que finalmente surgió de las negociaciones. También en cuanto a la política agrícola, cabe subrayar que el artículo que establecía sus fundamentos, el 39, era muy vago; la política agrícola en realidad nació luego de varias «maratones» diplomáticas que tuvieron lugar a lo largo de los años, a partir de 1961, en el Consejo de Ministros y en sus comisiones, maratones cuyo resultado nunca se dio por descontado.

Además, el análisis de Milward y sus seguidores, ignorando el panorama internacional en el que había nacido y se había desarro-

llado la integración, parecía olvidar el gran peso de los componentes externos en las elecciones de los gobiernos. Desde un punto de vista estratégico, por ejemplo, no hay dudas de la importancia del rol desarrollado por el gran «federador» externo, Estados Unidos, en el nacimiento de las Comunidades Europeas. Por un lado, los europeos fueron, de hecho, impulsados políticamente y apoyados materialmente por el Departamento de Estado estadounidense para definir un proyecto de integración y encontraron aliados puntuales en una serie de personalidades estadounidenses influyentes —aquellos «amigos de Jean Monnet» que llegaron a contribuir en la redacción material del texto de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero¹⁹—.

Por el otro, la presencia hegemónica de Estados Unidos no sirvió sólo para garantizar la seguridad externa de Europa —permi-tiéndole concentrar energías en su renacimiento económico— sino una cierta igualdad entre los países europeos en el sector estratégico. Como señala Nicole Gnesotto «Tous préfèrent la domination d'un protecteur puissant, légitimé par l'histoire des deux guerres mondiales, et surtout distant de quelques 8.000 kilomètres, à une éventuelle vassalisation sous leadership européen»²⁰. Esto parecía cierto sobre todo para países como Italia, cuyos gobiernos compartían la consigna «anticomunista» con el aliado hegemónico y utilizaban las presiones americanas para reforzar la propia legitimidad interna.

Debe subrayarse el hecho de que la fuerza de atracción de Estados Unidos y su poder de persuasión no derivaban sólo de su fuerza geopolítica y de sentimientos de reconocimiento ganados por su contribución a la liberación de Europa sino, también, de ser ellos mismos prueba irrefutable de la factibilidad de una federación alcanzada en Estados Unidos, conviene señalar, luego de una guerra civil y venciendo profundas resistencias (sobre todo de los sectores agrarios de los estados del sur). La historia de la emancipación y de

¹⁹ François Duchêne, *Jean Monnet: The First Statesman of Interdependence*, Nueva York, Norton, 1994; en general, véase Pascaline Winand, *Eisenhower, Kennedy and the United States of Europe*, Basingstoke, Macmillan, 1993.

²⁰ Nicole Gnesotto, *La puissance et l'Europe*, París, Presses de Sciences Po, 1998, p. 92.

la revolución americana garantizaba entonces un peso distinto a las opiniones sobre la integración que se expresaban en la otra orilla del océano Atlántico²¹.

Es importante entender que la integración era vista, no sólo por los federalistas, sino por una amplia gama de pacifistas (inclinación que entonces cortaba transversalmente a sectores distantes del arco político), como respuesta europea al militarismo atlántico —encarnado en la organización militar del Pacto Atlántico, la OTAN. Grupos internos al socialismo y a la democracia cristiana italiana y alemana, por ejemplo, contrarios a la participación en un pacto con tan fuerte acento militar a tan poco tiempo del fin del conflicto, veían en la integración una declinación «benigna» del atlantismo, una proyección doméstica y pacífica, capaz de lograr la simpatía de amplios sectores de la opinión pública. Es sabido también que los comunistas franceses e italianos, que con facilidad habían justificado su oposición al Pacto Atlántico por verlo como una *longa manus* del capitalismo americano anticomunista, tuvieron más dificultad para justificar su obstinado antieuropeísmo, dictado dogmáticamente por Moscú.

Actor inconsciente de la integración fue, finalmente, también el coronel Nasser que, precipitando la crisis del Canal de Suez con su nacionalización, indujo a los anglofranceses a una acción que puso en evidencia en 1956 (apenas un año antes de la firma de los tratados de Roma) la fragilidad de la herencia colonial anglofrancesa y, para Francia, la necesidad de reinventar los instrumentos de su propia *grandeur*. Historiadores de la diplomacia de varios países han

²¹ «Poiché andavo cercando chiarezza e precisione di pensiero, la mia attenzione non è stata attratta dal fumoso, contorto e assai poco coerente federalismo ideologico di tipo proudhoniano, o mazziniano che allignava in Francia o in Italia, ma dal pensiero pulito, preciso e antidottrinario dei federalisti inglesi del decennio precedente la guerra, i quali proponevano di trapiantare in Europa la grande esperienza politica americana» («Dado que buscaba claridad y precisión de pensamiento, mi atención no se dirigió al vago, retorcido y poco coherente federalismo ideológico de tipo proudhiano, o mazziniano que crecía en Francia o Italia, sino al pensamiento limpio, preciso y antidottrinario de los federalistas ingleses del decenio precedente a la guerra, que proponían trasplantar a Europa la gran experiencia política americana»); Altiero Spinelli, *Il lungo monologo*, Roma, 1968, p. 135, cit. en N. Bobbio, *op. cit.*, p. 229.

mostrado persuasivamente una relación temporal bastante significativa entre la debacle de Suez y la pérdida de fuerza de la posición francesa sobre los (no pequeños) escollos que todavía obstaculizaban un resultado positivo de las negociaciones. En particular, fue sólo después de Suez que cayeron las exigencias francesas frente a la resuelta oposición alemana a la idea de estándares comunes de protección social —fuertemente buscada por Francia, país cuyos asalariados gozaban de una protección social más alta que aquella vigente en los otros cinco miembros²²—.

Últimamente, el análisis del proceso de integración está en un compás de espera. El debate en curso, estimulado por la crisis del proceso, ha sido aparentemente monopolizado por una visión llamada pomposamente liberal *intergovernmentalism* que, a partir de la interpretación de Milward, ha retomado la idea de los intereses económicos particulares como el motor de la integración. A diferencia de Milward, estos autores son politólogos y, aún haciendo alarde de sus conocimientos históricos, utilizan la historia de manera fragmentada y tosca, como un relato en el cual buscan «pruebas» de su propia hipótesis inicial. Así, por ejemplo, Andrew Moravcsik nos dice que «the pursuit of mundane agricultural and industrial interests, combined with domestic economic reforms, constitutes a predominant influence on and a sufficient explanation of French policy towards the EEC under de Gaulle»²³. Y para demostrar la veracidad de su hipótesis, el autor enlaza, sin utilizar un mínimo filtro crítico, algunas afirmaciones de De Gaulle relativas a la importancia del problema agrario para Francia y intervenciones de la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles solicitando una solución al crucial tema de las propias desventajas competitivas por medio de medidas de ayuda y salvaguardia que, realmente, no parecían exigir elaboradas arquitecturas integradoras, sino más bien la exhumación de las políticas de ayuda agrícola *d'antan*. En cuanto al sector industrial, el autor sostiene, en cambio, que un paquete de

²² E. Serra (dir.), *op. cit.*

²³ Andrew Moravcsik, «De Gaulle between Grain and Grandeur: The Political Economy of the French EC policy, 1958-1970», parte I, en *Journal of Cold War Studies*, vol. 2, núm. 2, primavera, 2000, pp. 3-43, para la cita p. 6; parte II, en *ibid.*, núm. 3, otoño, 2000, pp. 4-68.

medidas de austeridad y devaluación promovido en el período inicial de la presidencia de De Gaulle les había permitido adquirir competitividad respecto al exterior y, por ende, beneficiarse desde el inicio del amplio mercado europeo²⁴.

Los motivos aducidos por el autor para explicar la participación de Francia en las Comunidades durante la larga presidencia del general De Gaulle (y, sobre todo, en su interior, de los momentos claves como la «crisis de la silla vacía») se apoyan, por lo tanto, en simples motivos de *domestical societal pressures*, de las que, por otro lado, no se pregunta ni los orígenes, ni las dinámicas²⁵. La convicción del autor se basa sobre (pocos) datos económicos relativos al aumento de la producción de granos, azúcar y vino hacia mediados de los años cincuenta —y a la relativa necesidad de medidas estatales para subsidiar esta sobreproducción— y sobre el alto porcentaje de fuerza de trabajo ocupada en la actividad agrícola en el momento de la firma del tratado (25%).

Esta interpretación no sólo empobrece la historia transcurrida sino, aún más grave, desde un punto normativo, justifica una mirada “conservadora” con poco espacio para el cambio y limitado alcance —definido por la desiderata de los grandes grupos de presión económica—.

El sentido de ésta, como de otras interpretaciones ofrecidas a lo largo del proceso de integración no debe buscarse, entonces, en el nivel de persuasión de los argumentos presentados —persuasión que parece, a veces, ligada más a la capacidad retórica del autor que a la veracidad de las hipótesis presentadas—. Cada interpretación ha tenido el mérito de resaltar la importancia de un actor distinto en la génesis y el desarrollo de la integración. Ha hecho surgir un panorama compuesto que tiene el mérito de ofrecer no sólo múltiples puntos de partida para la interpretación, sino una visión más compleja de la historia pasada y de los diversos actores que en cada momento han contribuido (y lo podrán hacer todavía en el futuro) al proceso europeo de integración.

²⁴ *Ibid.*, parte I, pp. 15-19.

²⁵ *Ibid.*, parte I, p. 41.

10. INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN INTERREGIONAL: EL CASO DE LAS RELACIONES AMÉRICA LATINA-ASIA PACÍFICO *

SHIGERU KOCHI **

INTRODUCCIÓN

El Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) reúne actualmente a 21 economías que representan el 56% del PIB mundial y casi la mitad del comercio del planeta. El dinamismo de los países asiáticos, en los que destaca últimamente China, ha hecho que el Asia Pacífico llame la atención de todo el mundo. Este dinamismo, sin embargo, no ha traído consigo una institucionalización de las relaciones económicas a través de un marco formal, como en el caso de la Unión Europea (UE) o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Para varios especialistas, la falta de una institucionalización en el Asia Pacífico se debe a la integración *de facto* o «integración liderada por el mercado» que se ha desarrollado especialmente en Asia del Este desde la década de los ochenta. A pesar del impulso que se le ha dado a este tipo de integración, desde mediados de los noventa los miembros del APEC se han propuesto diversos mecanismos para liberalizar el comercio y las inversiones dentro de su bloque.

Sin embargo, hoy en día el APEC se encuentra haciendo esfuerzos por sobrepasar un periodo de estancamiento ya que, como se analizará a continuación, no se habían observado avances concretos en su proceso de liberalización económica. Ésta es la otra cara del

* Este trabajo constituye una versión enmendada y actualizada de Kochi (2005).

** Profesor Asistente de School of International Politics, Economics and Communication de la Universidad Aoyama Gakuin en Tokio, Japón.

APEC que, para algunos especialistas, sirve como evidencia para afirmar que este foro no es un marco de integración regional, sino un simple mecanismo de diálogo con ciertos instrumentos de cooperación. La lógica (o excusa) para una falta de desarrollo en materia de liberalización económica en el APEC ha sido, para los promotores de este foro, la concordancia con las reglas y normas del sistema mundial de comercio, que actualmente se encuentra institucionalizado a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC). No obstante, esto no significa que todos los miembros del APEC tomen una postura común dentro de las negociaciones o rondas de la OMC; a diferencia de los miembros de la UE, los del foro del Asia Pacífico no negocian como un grupo dentro del sistema multilateral de comercio.

Frente a la crisis por la que atraviesa la OMC luego de que se fracasara en el establecimiento de una nueva ronda de negociaciones en Seattle, la liberalización económica dentro del APEC no ha podido ser simplemente apoyada por la lógica de seguir los lineamientos del régimen de la OMC. Por esta razón, los miembros del APEC ubicados en el espacio geográfico de Asia del Este han optado por tomar diferentes estrategias de institucionalización económica en forma parcial, ya sea a través de tratados de libre comercio (TLC) o nuevos marcos de integración subregionales.

Este capítulo presenta en forma concisa el panorama actual de la institucionalización de las relaciones económicas en el Asia Pacífico y sus implicaciones para América Latina, así como la cooperación interregional entre ambas regiones. La primera sección revisa brevemente la historia del APEC en torno a sus intentos de institucionalización económica. Asimismo, se analizan las principales motivaciones de los miembros latinoamericanos para ingresar a este foro. La segunda sección estudia las nuevas tendencias integracionistas que han surgido en Asia del Este dentro del contexto geográfico que cubre el APEC. Estas nuevas tendencias se han desarrollado a la vez que se ha impulsado un nuevo marco de cooperación interregional entre Asia del Este y América Latina, el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE), que es objeto de estudio de la tercera sección. Finalmente, se presentan las conclusiones de este trabajo.

I. UNA BREVE HISTORIA DEL APEC EN TORNO A SUS INTENTOS DE INSTITUCIONALIZACIÓN ECONÓMICA

En noviembre de 1989 el APEC comenzó sus actividades como un foro de diálogo informal a nivel ministerial teniendo como agenda principal la cooperación económica. En sus comienzos el foro estuvo compuesto por doce miembros: Australia, Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos, Corea del Sur, Japón y los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Posteriormente se incorporarían China, Hong Kong y Taiwán (1991), México y Papua Nueva Guinea (1993), Chile (1994) y Rusia, Vietnam y Perú (1998).

La primera reunión de los líderes de los miembros del APEC, realizada en 1993 en Estados Unidos, tuvo un carácter más bien simbólico y sirvió para definir abstractamente la visión del foro: «estabilidad, seguridad y prosperidad para nuestra gente». Al año siguiente los líderes reunidos en Indonesia decidieron trazarse el objetivo específico de impulsar un proceso de liberalización económica. Así, a través de la Declaración de Bogor, se estipuló la creación de una región de comercio libre y abierto antes de 2020 (el plazo para los países desarrollados es el año 2010).

En 1995, para cumplir con los objetivos trazados en la Declaración de Bogor, se establecieron en Osaka las directrices que a largo y mediano plazo seguiría el APEC (Osaka Action Agenda). Asimismo, se enfatizó que los tres pilares de las actividades del APEC serían los siguientes:

- 1) liberalización del comercio y las inversiones;
- 2) facilitación del comercio y las inversiones; y
- 3) cooperación económica y técnica (*ecotech*). También se decidieron los principios generales que se aplicarían en sus actividades tales como la amplitud (*comprehensiveness*), consistencia con la OMC, no-discriminación y transparencia.

Para cumplir con las metas trazadas en la Declaración de Bogor, en 1996 se acordó tomar las medidas necesarias a través de un plan

de acción (MAPA-Manila Action Plan for APEC). Cada miembro del APEC presentó su Plan de Acción Individual (IAP) para la liberalización y facilitación del comercio y las inversiones, al mismo tiempo que también se decidió adoptar un Plan de Acción Colectiva (CAP). La característica principal del APEC reside en la «liberalización unilateral concertada». Esto significa que los países miembros deciden qué programas de liberalización y facilitación van a implementar, para luego anunciarlos y ponerlos en marcha de acuerdo a sus respectivos marcos legales nacionales sin que tengan que acatarse a un acuerdo internacional jurídicamente establecido. Esta modalidad fue adoptada ya que varios miembros asiáticos estaban en contra de una legalización del APEC en su etapa inicial. La falta de una formalidad en el APEC es, para sus críticos, su principal debilidad; no obstante, por lo menos hace que los miembros se observen de cerca y sientan cierto tipo de presión para formar parte del proceso de liberalización (Yamazawa, 2004).

Los planes de liberalización individual presentados en un comienzo, sin embargo, fueron decepcionantes para Estados Unidos y otros miembros ansiosos en la liberalización económica ya que a mitad de camino se supo que no se iría más allá de lo acordado en la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Tarifas y Aranceles (GATT). Para contrarrestar esta debilidad, a iniciativa de Washington se propuso un proceso de liberalización por adelantado en ciertos sectores, denominado Liberalización Sectorial Temprana y Voluntaria (EVSL-Early Voluntary Sector Liberalization).

En 1996 se materializó el primer acuerdo EVSL, el Acuerdo de Informática (ITA-Information Technology Agreement). Esta iniciativa del APEC tuvo cierto éxito en sus comienzos ya que el ITA fue luego propuesto y aceptado también en la primera reunión ministerial de la OMC que se organizó poco después en Singapur. Japón y Estados Unidos estuvieron satisfechos con estos resultados, pero las economías en vías de desarrollo temían que los miembros industrializados fueran los que tomaran la iniciativa en las negociaciones y, por consiguiente, se menospreciara el principio de liberalización comprehensiva del APEC.

I.1. *El estancamiento del APEC y sus repercusiones*

En 1997 las reuniones del APEC en Vancouver tuvieron como agenda principal la liberalización a través del marco EVSL y se acordó oficialmente negociar la liberalización sectorial en 15 áreas. Estados Unidos tomó la iniciativa y buscó conseguir un «paquete» con todos los sectores negociados en este marco pues quería algo que le sirviera como herramienta para negociar dentro de la OMC. Sin embargo, la diferencia de intereses entre los miembros del APEC, su derecho de voluntariedad (es decir, rechazar las políticas que no quieran adoptar) y la fuerte oposición de Japón en los sectores de silvicultura y pesca fueron factores que estancaron el proceso de liberalización. Las negociaciones de estos sectores pasaron luego del APEC al seno de la OMC, lo cual fue razón de críticas para los detractores del foro y razón de optimismo para los promotores del mismo.

Tras el fracaso de las negociaciones sectoriales del APEC, la agenda de liberalización dentro de este foro ha sido incierta. La crisis económica y financiera de Asia entre 1997 y 1998 hizo más difícil conseguir un consenso para acelerar el proceso de liberalización. El panorama se volvió más oscuro tras el fracaso del lanzamiento de una nueva ronda de la OMC en Seattle (1999). Aunque los miembros del APEC han reconocido la importancia de las nuevas negociaciones de la OMC no existe una posición oficial común entre sus miembros ante el sistema multilateral de comercio ni tampoco signos de que existan avances en esta materia dentro del foro. Actualmente tampoco se sabe hasta qué punto sus miembros cumplirían voluntariamente y completamente con los compromisos adquiridos en la Declaración de Bogor que, como se ha indicado anteriormente, hace un «llamado» para formar una región libre y abierta al comercio antes de 2020.

Mientras continuaba el estancamiento del proceso de liberalización dentro del APEC, sus miembros se inclinaron por negociar varios TLC bilaterales y un grupo de ellos se concentra en el «ASEAN+3», un nuevo esquema de integración regional en Asia, que incluye a los miembros de la ASEAN, Japón, China y Corea del

Sur. Por otro lado, la guerra contra el terrorismo de Estados Unidos ha causado hasta cierto punto una politización del foro que en un principio fue creado para la cooperación económica. Varios de sus miembros han expresado sus descontentos por la inclusión de la agenda de la lucha contra el terrorismo en el APEC.

En 2004, en la reunión de los líderes del APEC realizada en Chile, se acordó revisar el estado del proceso de liberalización económica; pero no se tomaron medidas concretas al respecto. La agenda comercial en este foro, por consiguiente, siguió siendo dominada por la presencia de la OMC y la proliferación de los TLC. Con respecto al primer punto, sólo se exhortó a los miembros a conducir con éxito las negociaciones de la Ronda Doha. Asimismo, con respecto a los TLC se tomó la posición de que este tipo de acuerdos contribuyen a la liberalización comercial dentro del APEC; bajo esta perspectiva se decidió aprobar un modelo de TLC que los países miembros tomarían como referencia en sus futuras negociaciones.

Fuera de la agenda netamente económica, en 2004 se discutió el tema de la seguridad humana y se decidió tomar medidas en diversas áreas, dentro de las cuales destacan: medidas contra el terrorismo, disposiciones para evitar la proliferación de armas de destrucción masiva, medidas contra enfermedades contagiosas como el Síndrome Respiratorio Agudo Severo (SRAS) y fortalecimiento de la seguridad energética ante el alza del costo del petróleo.

1.2. *Motivaciones de los países latinoamericanos para ingresar al APEC*

Según Saavedra (2007), por lo menos podrían considerarse cinco razones principales que impulsan a los países latinoamericanos a incorporarse al APEC. Primero, permite el fortalecimiento de su presencia internacional participando de un «club» que incluye a importantes países en la economía y política mundial: Estados Unidos, Rusia, China, Japón y Australia (véase cuadro 1). Segundo, los mayores beneficios directos para los miembros de América Latina se observan en las áreas de cooperación económica y técnica, tipos de

CUADRO 1. *Principales indicadores económicos de las economías miembro del APEC*

<i>Economía miembro (año de ingreso)</i>	<i>Área (mill. km²)</i>	<i>Población (millones)</i>	<i>PIB (US\$ bill.)</i>	<i>PIB per cápita US\$</i>	<i>Exporta- ciones (US\$ mill.)</i>	<i>Importa- ciones (US\$ mill.)</i>
Australia (1989).....	7.692	20,5	743,7	36.016	105.877	118.593
Brunei Darussalam (1989).	6	0,4	11,5	30.415	5.711	1.618
Canadá (1989).....	9.971	32,2	1.273,1	39.135	360.136	314.436
Chile (1994).....	757	16,2	140,4	8.570	39.544	32.321
China (1991).....	9.561	1.307,6	2.554,2	1.944	762.327	660.222
Corea (1989).....	99	48,3	877,2	18.015	284.419	261.238
Estados Unidos (1989).....	9.364	296,6	13.262,1	44.315	905.978	1.673.455
Filipinas (1989).....	300	84,2	116,9	1.361	41.007	44.052
Hong Kong (1991).....	1	7,0	188,7	26.824	292.328	300.635
Indonesia (1989).....	1.905	219,2	351,0	1.581	85.660	57.701
Japón (1989).....	378	127,7	4.463,6	34.955	595.269	516.202
Malasia (1989).....	330	26,0	147,0	5.570	140.979	114.626
México (1993).....	1.958	105,3	811,3	7.594	213.686	221.269
Papúa N. Guinea (1993)....	463	5,9	4,1	662	5.194	1.980
Perú (1998).....	1.285	27,9	89,3	3.151	17.269	13.222
Rusia (1998).....	17.075	142,7	975,3	6.861	241.244	98.577
Singapur (1989).....	1	4,4	133,5	30.161	229.681	200.075
Tailandia (1989).....	513	65,1	194,6	2.959	109.848	118.112
Taipei chino (1991).....	36	22,8	355,5	15.472	188.963	181.743
Vietnam (1998).....	332	83,2	55,3	655	30.966	38.348

FUENTE: Economic Fact Sheets (<http://www.dfat.gov.au/geo/fs>) para área, población, PIB en precios corrientes, y PIB per cápita; the APEC Region Trade and Investment 2006 para exportaciones e importaciones, como está citado en la página web del APEC (<http://www.apec.org/>).

cooperación que forman parte de los pilares del APEC. Tercero, existen mecanismos de cooperación en áreas no netamente económicas, tales como la respuesta ante el SRAS y la toma de ciertas medidas contra el terrorismo para evitar su repercusión en las relaciones económicas de la región. Cuarto, propicia una mayor participación en la construcción de un nuevo orden internacional, especialmente en las áreas de comercio y finanzas. Quinto, promueve el fortalecimiento de las relaciones económicas con Asia del Este, la región de mayor crecimiento económico en el mundo.

Existen otros factores que, siguiendo al mismo autor, podrían ser beneficiosos para los miembros latinoamericanos al ser miembros del APEC. Estos no sólo podrían convertirse en «puentes» entre países de Asia del Este y otros países latinoamericanos, sino que podrían atraer inversiones hacia América Latina y obtener con esto otros beneficios adicionales: incremento de la capacidad tecnológica, productividad y eficiencia de sus economías, al mismo tiempo que contribuyen a su desarrollo económico y social.

1.3. *Hacia un macro TLC del APEC*

La idea de crear un Área de Libre Comercio del Asia Pacífico (FTAAP, por sus siglas en inglés) entre los miembros del APEC se propuso en 2004, pero no fue hasta fines de 2006 que, en la reunión anual de líderes, se propuso estudiar seriamente la posibilidad de promover esta iniciativa. Se espera que en la próxima reunión anual del foro en Australia (2007) se presenten las conclusiones de los estudios sobre la viabilidad del macro TLC que, en el caso de hacerse realidad, impulsaría el proceso de liberación comercial de mayor cobertura geográfica en la historia.

Los factores que están impulsando esta iniciativa, según Bergsten (2007), son cinco. Primero, el estancamiento de las negociaciones de la Ronda Doha y el escepticismo sobre la efectividad de la OMC como institución. Segundo, el incremento de la liberalización comercial solo entre los países asiáticos se ha convertido en un tema de preocupación para los países que no participan en estos mecanismos (tal es el caso de Estados Unidos). Tercero, la percepción de que el FTAAP pueda absorber las numerosas iniciativas bilaterales y subregionales existentes. Cuarto, el deseo de incrementar la presencia de Estados Unidos en Asia. Quinto, el estancamiento del APEC mismo y su insuficiencia para impulsar la Ronda Doha.

El ambicioso proyecto tendría que sobrepasar varios obstáculos para hacerse realidad. Dada su magnitud, las negociaciones no sólo serían difíciles a nivel internacional sino también nacional. No obstante, los beneficios de un FTAAP serían, en teoría, también de grandes magnitudes. En primer lugar, se esperan grandes beneficios

económicos para los miembros tras la liberalización comercial de la región económica más grande y dinámica del mundo. En segundo lugar, el FTAAP podría tener un impacto positivo al impulsar las estancadas negociaciones de la Ronda Doha. En tercer lugar, reduciría los costos económicos de mantener reglas de origen en marcos bilaterales y subregionales que pueden ser conflictivos entre sí. Finalmente, el FTAAP reactivaría el APEC mismo.

II. NUEVAS TENDENCIAS INTEGRACIONISTAS EN ASIA DEL ESTE

Ante el estancamiento del proceso de liberalización del APEC y la incertidumbre por el sistema OMC, en los últimos años los países de Asia del Este han cambiado sus posturas con respecto a la integración subregional y la firma de acuerdos comerciales. En este nuevo contexto, la ASEAN no sólo se ha preocupado por acelerar su proceso de integración económica, sino que teniendo ya un TLC con China y otro con Corea, se encuentra negociando este tipo de acuerdo con Japón, la India y Australia/Nueva Zelanda. Esto significa que a corto plazo podría observarse la aparición de cinco TLC del tipo «ASEAN+1». La competencia por suscribir un TLC con la ASEAN no se limita al subbloque en conjunto. Japón ha optado también por firmar TLC a nivel bilateral con algunos de los miembros del bloque. Todo esto ha originado una especie de «competencia» dentro de Asia del Este para garantizar el acceso preferencial a los mercados extranjeros de la subregión, pero al mismo tiempo, y aunque parezca contradictorio, ha hecho sentir la necesidad de «cooperación» entre estos países para estabilizar la región y fortalecer su presencia en un contexto mundial. Esta necesidad de cooperación ha dado como resultado la idea de crear una Comunidad de Asia del Este.

II.1. ASEAN

Luego de la crisis asiática en 1997 y 1998, este bloque pareció haber debilitado su presencia en el contexto internacional. En la

reunión cumbre a fines de 2004, este grupo, actualmente conformado por diez países del Sudeste de Asia (Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam) decidió profundizar y acelerar su proceso de integración regional. Si bien ya se encontraba desarrollando un plan para consolidar un área de libre comercio (AFTA, por sus siglas en inglés), sus líderes acordaron trabajar para crear una «Comunidad del ASEAN» antes de 2020. Para cumplir con este objetivo se aprobó el Plan de Acción de Vientiane, a través del cual se busca fortalecer el marco de cooperación entre los miembros en tres principales áreas:

- 1) economía,
- 2) seguridad y
- 3) sociedad y cultura.

Desde el año 2005 y en el transcurso de seis años, los países de la ASEAN tienen una agenda de liberalización económica y reducción arancelaria total en once sectores prioritarios, incluyendo el agrícola y automotriz (ASEAN, 2004a).

A pesar de lo ambiciosa que parece ser la estrategia de la ASEAN, existen algunos problemas que este bloque tendría que resolver para tener éxitos en sus metas. En el área económica, el mayor problema es quizá la enorme asimetría que existe entre un grupo de miembros que han alcanzado un desarrollo económico visto una vez como «milagro» y otro grupo con economías pequeñas y débiles. Esta asimetría económica se convierte en una especie de problema «Norte-Sur» de una magnitud que ni siquiera se observa en el TLCAN al comparar a las economías de Estados Unidos y México. Para contrarrestar esta debilidad los miembros de la ASEAN han decidido tomar nuevas medidas, como el establecimiento de un fondo para el desarrollo.

En el plano político la ASEAN necesitaría consolidar la democracia para conseguir un mayor reconocimiento internacional. Aunque en los discursos oficiales los líderes de este bloque manifiestan el apoyo a la democracia y el respeto a los derechos humanos, existen algunos Estados con carácter militar y no democrático que todavía

no tienen sistemas políticos que puedan ser confiables para el mundo de Occidente. A 40 años de su fundación, el bloque subregional debe enfrentar varios retos en su agenda interna y externa.

II.2. *ASEAN+3*

Este es un mecanismo de cooperación que incluye a los miembros de la ASEAN y a los tres principales países de Asia del Este: Japón, China y Corea. Sus inicios se remontan a 1997, cuando en conmemoración del 30 aniversario de la ASEAN, los líderes de este bloque invitaron a sus contrapartes del Este. Como telón de fondo se encontraba la crisis financiera y económica de Asia que surgió en ese mismo año. Las reuniones de Jefes de Estado desde ese entonces se han celebrado una vez al año. También se organizan periódicamente reuniones ministeriales en las áreas de relaciones exteriores, finanzas, economía, trabajo, agricultura, turismo, energía y medio ambiente.

Una iniciativa interesante de este proceso, similar a la del caso del APEC, es la activa participación que se le dio al sector privado en sus comienzos. En 1998, por iniciativa de Seúl, se decidió crear el «Grupo de Visión de Asia del Este» (EAVG, por siglas en inglés) formado por representantes del sector privado, que discutiría las posibilidades de cooperación futuras dentro de la subregión en diversas áreas, incluyendo la económica, política, social y cultural. El resultado de los estudios de este grupo fue presentado en noviembre de 2001. Basándose en las propuestas del sector privado, otro grupo formado con representantes de sus respectivos Gobiernos (EASG) fue establecido para estudiar el futuro de la cooperación internacional en Asia del Este. Este grupo presentó sus conclusiones en la reunión cumbre de la «ASEAN+3» en 2002.

Tomando como base los mencionados estudios, los Gobiernos de Asia del Este se han propuesto como un objetivo de largo plazo el establecimiento de una «Comunidad de Asia del Este». En la reunión de cancilleres de la «ASEAN+3» en julio de 2004, se confirmó este proyecto, cuyo materialización se haría a través de un bloque regional que se construiría gradualmente (ASEAN, 2004b). No obstante, la

idea de una comunidad es algo que todavía no ha sido discutido ni analizado profundamente por estos países. Aunque se haya trazado un objetivo final ambicioso, queda todavía un largo camino por recorrer.

La reunión cumbre de los líderes de la «ASEAN+3», realizada en noviembre de 2004, puso de relieve la difícil tarea que queda pendiente para crear una nueva comunidad. A parte de las grandes diferencias que existen entre sus sistemas políticos, niveles de desarrollo económico, religiones e incluso culturas, la postura de sus Gobiernos ante la idea de crear una «Comunidad de Asia del Este» tiene también grandes diferencias. Aunque Japón ha liderado el debate sobre esta comunidad, hay propuestas de este país que han sido aceptadas por la ASEAN, pero todavía no por China, como la propuesta de compartir los principios del estado del derecho, derechos humanos y democracia. Por su parte, China todavía no ha expuesto propuestas concretas sobre la comunidad, y al parecer se encuentra más preocupada por fortalecer sus relaciones económicas con la ASEAN y esperar lo que hagan sus vecinos Japón y Corea. La ASEAN se encuentra dividida internamente en torno al debate sobre la comunidad y por el momento parece estar más preocupada por el camino que seguirá China. En este sentido, la rivalidad entre Japón, China y Corea por fortalecer sus relaciones con la ASEAN se convierte en una ventaja para el subbloque al negociar con estos países de Asia del Este y del Asia Pacífico en general.

II.3. *Otras alternativas en Asia del Este: bilateralismo y ASEAN+6*

Tal como se ha analizado en líneas anteriores, la ASEAN es también un bloque que ha llamado la atención de las dos potencias regionales de Asia del Este: China y Japón. Este último ya tiene un TLC con el bloque subregional. El primero en tomar la iniciativa fue China, cuando en noviembre de 2001 se comprometió a negociar un TLC con la ASEAN. La postura de China reflejó un cambio en su política comercial tras hacerse miembro de la OMC en el mismo año y prometer a los miembros de la ASEAN abrir su mercado interno (antes de firmar un TLC con ellos) en seis categorías de pro-

ductos agrícolas (Yamazawa, 2004). Posteriormente, en noviembre de 2002, China acordó finalizar las negociaciones con la ASEAN antes del 2015. Poco después de que China tomara la iniciativa, en noviembre de 2002 se anunció que Japón culminaría las negociaciones de un TLC con la ASEAN en el transcurso de diez años. Paralelamente a la negociación en «grupo» con la ASEAN, Japón ha firmado (y continúa negociando) varios TLC a nivel bilateral con algunos miembros de este bloque.

En el contexto mencionado, Asia del Este tendría dos opciones para promover su integración económica en un futuro cercano. Una primera opción sería profundizar y avanzar el mecanismo de ASEAN+3. Esto fue lo que se propuso en la reunión de Ministros de Economía del mecanismo realizada en agosto de 2006. Otra opción sería integrar los cinco TLC de tipo ASEAN+1 y crear un ASEAN+6, es decir, un bloque conformado por la ASEAN conjuntamente con China, Corea, Japón, India, Australia y Nueva Zelanda. Esta propuesta se presentó en la reunión ministerial de la ASEAN en agosto de 2006 y se decidió estudiar la propuesta desde el año siguiente.

II.4. *Los TLC interregionales entre Asia Pacífico y América Latina*

A pesar del potencial y crecimiento que sigue teniendo Asia del Este por sí sola, el interés de los asiáticos por abastecerse de recursos naturales, tales como minerales y alimentos, ha hecho que en los últimos años no se puedan olvidar completamente de América Latina, una región que posee estos recursos en abundancia. Asimismo, ante el desarrollo del TLCAN, el MERCOSUR y otros marcos de integración en el continente americano, los países asiáticos se han esforzado por mantener y fortalecer su presencia en la región. En este contexto el TLC Chile-Corea y el TLC México-Japón, respectivamente el primer y segundo TLC interregional entre América Latina y Asia Pacífico, tienen una importancia relevante como iniciativas y como propulsores de otras negociaciones interregionales.

El TLC Chile-Corea entró en vigor en abril de 2004. Según Kim (2007), la estrategia coreana mira más allá de la relación bilateral, ya que tiene en cuenta las relaciones de Corea con el MERCOSUR, con Sudamérica y toda América Latina. La mayor motivación que impulsa esta estrategia es la creciente importancia económica de América del Sur para Corea, razón por la cual Seúl busca garantizar, fortalecer y ampliar la presencia de su país en la región. Asimismo, el mencionado TLC fue el primero que Corea firmó en su historia, lo cual se convierte en una experiencia para futuras negociaciones bilaterales que Seúl haga con Japón, Singapur y la ASEAN en Asia, con la Asociación Europea de Libre Comercio en Europa, y con Estados Unidos y México en América del Norte.

En el caso de Japón, Nishijima y Hosono (2003) argumentan que existen dos razones principales para que su país tenga interés en desarrollar relaciones económicas más amplias con América Latina. Primero, la aceptación de la relevancia de los TLC en general, luego que Japón (y Corea) se hubieron concentrado en la vía multilateral a través del sistema GATT/OMC. Segundo, el deseo de no ser excluido en la región y perder competitividad ante Estados Unidos y la Unión Europea.

El orden que siguiera Japón para firmar sus TLC parece no ser una mera casualidad. El primer TLC firmado con Singapur, una de las «potencias» de la ASEAN, entró en vigor en noviembre de 2002 tras una relativa fácil negociación que no incluyó el sector agrícola y que por consiguiente no enfrentó gran oposición política. El TLC con México, que entró en vigor en abril de 2005, fue en la práctica el primer TLC «completo» de Japón, debido a que se aceptó por primera vez la liberalización (aunque parcial) del sector agrícola. En medio de una fuerte oposición interna a la apertura de este sector, a Japón no le quedó otra opción que abrir su mercado agrícola para que las empresas japonesas que operan en México, especialmente las del sector automotriz y electrónico, no perdieran competitividad frente a sus rivales de Estados Unidos y la Unión Europea (Kochi, 2002a, 2002b, 2007).

III. EL FORO DE COOPERACIÓN AMÉRICA LATINA-ASIA DEL ESTE

Los espacios que tienen México, Chile y Perú para actuar dentro de los marcos del APEC solamente pueden ser utilizados por estos países y no necesariamente propician un diálogo interregional entre Asia Pacífico y América Latina. Colombia y Ecuador se suman a este grupo al contar el número de miembros latinoamericanos que participan en los dos principales foros afiliados al APEC, la Conferencia para la Cooperación Económica del Pacífico (PECC) y el Consejo Económico para la Cuenca del Pacífico (PBEC). En un momento en que Asia del Este se encuentra en un proceso de transición con respecto a su integración regional y política comercial, surge una simple pregunta: ¿qué espacios quedan para que América Latina y Asia del Este puedan contar con mecanismos de cooperación, especialmente en el plano económico?

Las nuevas tendencias integracionistas en Asia del Este han permitido que los países de esta subregión amplíen su campo de acción fuera de Asia. Esta postura se refleja también en las relaciones con América Latina. A fines de los años noventa varios países tanto de Asia del Este como de América Latina se habían dado cuenta de una falta de diálogo directo entre ambas regiones. Fue así que en octubre de 1998 el entonces primer ministro de Singapur Goh Chok Tong, durante su visita oficial a Chile, sugirió al entonces presidente Eduardo Frei la creación de un mecanismo de diálogo entre ambas regiones. Esta iniciativa fue apoyada por el gobierno chileno para dar nacimiento a lo que posteriormente se conocería como Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE o FEALAC por sus siglas en inglés).

El FOCALAE es un mecanismo informal de diálogo y cooperación, motivado por el hecho de que «la interdependencia económica global es una realidad que no puede ser ignorada» y el hecho de que «el mercado global es altamente dispar en sus efectos y por sí mismo no crea cohesión internacional». En este sentido, el foro trata de discutir problemas comunes y explorar nuevas formas de cooperación entre ambas regiones, conformadas principalmente por países en vías de desarrollo que enfrentan similares retos y problemas. La agenda de este foro no se concentra solamente en el área económica, sino que

también incluye el diálogo político y cooperación en otras áreas, incluyendo ciencia y tecnología, protección ambiental, cultura, deportes, turismo e intercambio de personas. De similar forma que el APEC, este mecanismo se basa en los principios básicos del derecho internacional, tales como la toma de decisiones por consenso y el respeto a la soberanía y la integridad territorial de cada uno de los miembros [FOCALAE, 2001].

Este foro comenzó oficialmente sus actividades luego que celebrara su primera reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en Chile (marzo de 2001). Desde ese entonces ha desarrollado sus actividades a través de tres grupos de trabajo en las siguientes áreas:

- 1) cooperación político-cultural,
- 2) cooperación económico-social, y
- 3) educación, ciencia y tecnología.

Hasta la fecha las máximas autoridades que participan en el foro siguen siendo los cancilleres de los países miembros y no sus Jefes de Estado o de Gobierno. En enero de 2004, se decidió adoptar el «Plan de Acción de Manila» con el fin de ampliar la cooperación entre ambas regiones y se confirmó también la necesidad de definir la naturaleza del foro (FOCALAE, 2004).

En la misma reunión ministerial se aceptó el ingreso oficial de Guatemala y Nicaragua, con lo cual el total de miembros suma 32. Los miembros latinoamericanos forman la mayoría al sumar 17, incluyendo también a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Los otros 15 miembros, pertenecientes al Asia Pacífico, son: Australia, Brunei, Camboya, Corea del Sur, China, Filipinas, Indonesia, Japón, Laos, Malasia, Myanmar, Nueva Zelanda, Singapur, Tailandia y Vietnam.

Las últimas actividades del FOCALAE demuestran que se trata más bien de complementar lo que otros foros o instituciones internacionales han realizado. De hecho, el mencionado plan de acción recuerda a sus miembros que el «FOCALAE desempeña un importante papel complementario a las actividades de otros foros, no deben duplicarse los esfuerzos existentes. Reconocimos que FOCALAE tiene un importante papel al ofrecer un valor añadido

mediante su procedimiento interregional y basado en el consenso». Dentro de la economía internacional, este foro no pretende presentar una posición nueva ni tampoco formar una coalición frente a lo que ya se ha decidido en las instituciones multilaterales de cobertura global. Por esta razón, por ejemplo, sólo se limita a «reiterar» la importancia de las Metas de Desarrollo del Milenio, el Consenso de Monterrey y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, así como sólo «expresa la necesidad» de apoyar el desarrollo de la Ronda Doha.

Si bien se ha fomentado el diálogo y la cooperación a nivel interregional, los resultados de las actividades del FOCALAE son todavía modestos en sus pocos años de funcionamiento. Los países de América Latina podrían utilizar este foro para su propio desarrollo y para fortalecer sus relaciones económicas con Asia del Este, ya que se tiene la oportunidad de compartir experiencias y buenas prácticas de casos exitosos, así como existen diversos mecanismos que pueden ser aprovechados para desarrollar la industria local así como para expandir el comercio e incrementar la inversión extranjera.

CONCLUSIONES

Las estrategias que los países latinoamericanos tomen para fortalecer su relación con el Asia Pacífico (y con Asia del Este en especial), necesitan tener en cuenta la situación actual de la región. Aunque el APEC (limitado actualmente a solo tres países de América Latina) y el FOCALAE pueden ofrecer una serie de beneficios a los países latinoamericanos, todos éstos no resultan suficientes para establecer un tipo de relación económica que esté de acorde a la situación actual de la institucionalización de las relaciones económicas en el Asia Pacífico.

Mientras los países del Asia del Este se encuentran preocupados en cómo desarrollar sus mecanismos subregionales y ocupados en la «competencia» por TLC, la acción más oportuna que le queda a los países latinoamericanos para fortalecer sus relaciones económicas con el Asia Pacífico es firmar acuerdos comerciales de este tipo

con países claves de esta región. Los países de América Latina que ya han conseguido cierto éxito en sus relaciones económicas con el Asia Pacífico podrían incrementar más sus oportunidades al firmar este tipo de acuerdos, debido al enorme mercado existente. Tal es el caso de Chile que ya tiene firmado un TLC con Corea y otro con China. Asimismo, a Chile le faltan pocos pasos (al momento de redactar este trabajo) para materializar un TLC con Japón.

La rivalidad de las potencias regionales en Asia del Este se ha extendido hasta el continente americano. Luego de que Corea firmara con Chile el primer TLC entre un país de Asia y otro de América Latina, Japón lo hizo con México. China ha tratado de incrementar su presencia en la región, tanto desde el punto de vista político como económico, y actualmente se encuentra estudiando la posibilidad de negociar otros acuerdos comerciales con países latinoamericanos. Japón y Corea, por supuesto, no se quieren quedar atrás y siguen estudiando las posibilidades de firmar otros TLC en la misma región. Todos estos acontecimientos en el continente americano se desarrollan mientras en Asia del Este se observan nuevas tendencias integracionistas.

A diferencia de épocas pasadas, el Asia Pacífico tiene ahora una estructura compleja en términos de institucionalización de las relaciones económicas. Los países latinoamericanos que quieran fortalecer sus relaciones económicas con el Asia Pacífico tendrían que analizar bien cuáles son las puertas más convenientes para entrar a esta nueva estructura.

BIBLIOGRAFÍA

- APEC (2002a), *APEC Outcomes and Outlook*, Asia-Pacific Economic Cooperation Secretariat.
- (2002b), *APEC Region Trade and Investment 2002*, Asia-Pacific Economic Cooperation Secretariat.
- (2004), *APEC Update of Activities*, Asia-Pacific Economic Cooperation Secretariat.
- (2006), *APEC Region Trade and Investment 2006*, Asia-Pacific Economic Cooperation Secretariat.

- ASEAN (2004a), «Chairman's Statement of the 10th ASEAN Summit», Vientiane, 29 de noviembre de 2004, web site del Secretariat de la ASEAN (<http://aseansec.org>).
- (2004b), «Chairman's Press Statement of the 5th AMM+3», Jakarta, 1 de julio de 2004, web site del Secretariat de la ASEAN (<http://www.aseansec.org>).
- Bergsten, C. Fred (2007), «Toward a Free Trade Area of the Asia Pacific», Policy Briefs en *International Economics*, PB07-2, Peter G. Peterson Institute for International Economics, Washington DC.
- FOCALAE (2001), «Documento Marco Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este».
- (2004), «Plan de Acción de Manila para Ampliar la Cooperación entre Asia del Este y América Latina».
- IDB (2000), «LAC Economic Relations with Asia-Pacific», en *Integration and Trade in the Americas, Periodic Note*, diciembre de 2000, Department of Integration and Regional Programs, Inter-American Development Bank, Washington DC.
- Kim, Won-Ho (2007), «El Tratado de Libre Comercio entre Corea y Chile: Una iniciativa para un acuerdo trans-Pacífico de libre comercio», en Philippe De Lombaerde, Shigeru Kochi y José Briceño Ruiz (eds.), *Nuevas dimensiones y estrategias de integración en el Continente Americano: Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional* (en preparación).
- Kochi, Shigeru (2002a), «La economía política de las relaciones México-Japón en el contexto del TLCAN», *Estudios Interdisciplinarios de América Latina*, vol. 13, núm. 2, pp. 163-184.
- (2002b), «Perspectivas de los acuerdos de libre comercio entre Japón y América Latina: un enfoque desde la diplomacia económica japonesa», en José Briceño Ruiz y Ana Marleny Bustamante (eds.), *La integración latinoamericana: entre el regionalismo abierto y la globalización*, Mérida, Venezuela, Consejo de Publicaciones de la Universidad de los Andes, pp. 277-300.
- (2005), «L'institutionnalisation des relations économiques en Asia-Pacifique et ses implications pour l'Amérique Latine», en Jean-Michel Blanquer y Polymnia Zagefka (eds.), *Amérique Latine*, Paris, IHEAL, Université Paris III, Sorbonne Nouvelle.
- (2007), «Japón ante el TLCAN: Entre multilateralismo, regionalismo y México», en Philippe De Lombaerde, Shigeru Kochi y José Briceño Ruiz (eds.), *Nuevas dimensiones y estrategias de integración en el Continente Americano: Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional* (en preparación).

- Nishijima, Shoji y Hosono, Akio (2003), «Modes of Economic Integration between East Asia and Latin America», en Peter H. Smith, Kotaro Horisaka y Shoji Nishijima (eds.), *East Asia and Latin America: The Unlikely Alliance*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers, pp. 72-93.
- Saavedra-Rivano, Neantro (2007), «América Latina en APEC», en Philippe De Lombaerde, Shigeru Kochi y José Briceño Ruiz (eds.), *Nuevas dimensiones y estrategias de integración en el Continente Americano: Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional* (en preparación).
- Yamazawa, Ippei (2004), «Japan and the East Asian Economies: Prospects and Retrospects in the Early Twenty-First Century», *Working Paper Series* 03/04, núm. 1, APEC Study Center, Institute of Developing Economies, JETRO.

11. LA COOPERACIÓN AL SERVICIO DE LA INTEGRACIÓN: LA ASOCIACIÓN DE ESTADOS DEL CARIBE (AEC)

MURIELLE LESALES *

I. LA NECESIDAD DE IR MÁS ALLÁ DEL ENFOQUE COMERCIAL

El análisis de los procesos de integración en América Latina y el Caribe muestra una preponderancia del aspecto comercial, y en particular del objetivo del mercado ampliado, con libre movilidad de bienes, recursos humanos y capital. Debido a los pocos avances en este ámbito, la lentitud de los procesos integracionistas de la región sólo puede inducir a la calificación de insuficiencias, especialmente en el contexto actual de fortalecimiento de la globalización de la economía mundial y frente al despegue de los países emergentes de Asia.

Esta realidad, sin ninguna duda, refuerza la necesidad de consolidar la inserción internacional de los países de América Latina y el Caribe. La cuestión que surge entonces es la del cómo. Y conforme lo subraya Osvaldo Rosales, a través de la noción de «regionalismo abierto», la inserción internacional de los países de la región no tiene que hacerse en detrimento del avance de los procesos regionales de integración. Al contrario, esta urgencia impuesta a la región por la aceleración de los cambios económicos, sociales y tecnológicos mundiales en los últimos 25 años, puede convertirse en una verdadera oportunidad para el fortalecimiento de los procesos integracionistas en América Latina y el Caribe.

Si bien es verdad que la multiplicación de los tratados y acuerdos bilaterales Norte-Sur puede aparecer como una amenaza a los

* Responsable de la Cooperación Internacional de la Asociación de Estados del Caribe (AEC).

procesos intrarregionales de integración, conviene también mencionar los esfuerzos realizados más allá del aspecto puramente comercial y a través de otros mecanismos de convergencia. En este aspecto, el caso del Gran Caribe es relevante.

En efecto, en la región que bordea el Mar Caribe, la multiplicación de los acuerdos bilaterales o subregionales Norte-Sur no ha impedido la firma de varios acuerdos y convenios regionales en temas vitales para el desarrollo económico y social de cada país. En el caso de CARIFORUM¹, el agrupamiento de países de América Latina y el Caribe incluso permite hoy el fortalecimiento de las capacidades de negociación de los Estados, a nivel comercial y económico, con la Unión Europea.

Más allá de la relación económica y comercial entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, la estrategia europea hacia América Latina y el Caribe se enfoca en la promoción del multilateralismo y el fortalecimiento de los procesos de integración en la región. En este aspecto, es importante destacar la superación de la esfera puramente económica y comercial, para tomar en cuenta también los niveles sociales, políticos, institucionales y medioambientales de la integración en América Latina y el Caribe.

Los desafíos a los que se enfrenta la región son numerosos y grandes. Tanto la Unión Europea como los países de la región reconocen la necesidad de compartir valores comunes como base de cualquier forma de integración, en búsqueda del desarrollo sustentable de cada país (facilitación del crecimiento económico y de la inversión, estabilidad política y prevención de conflictos, fortalecimiento de la influencia de los países en el ámbito internacional...), y en beneficio del mayor número de ciudadanos.

De tal manera, los esfuerzos de integración limitados exclusivamente a la esfera comercial y económica ofrecen pocas probabilidades de éxito a largo plazo. Esto es aún más certero en el Gran Caribe, en donde los obstáculos a la integración se concentran de forma innegable.

¹ CARIFORUM agrupa a los países miembros de CARICOM (Belice, Surinam, Haití, Bahamas, Jamaica, Barbados, Trinidad y Tobago, Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Montserrat, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas), Cuba y la República Dominicana.

II. EL EJEMPLO DEL GRAN CARIBE Y LA ASOCIACIÓN DE ESTADOS DEL CARIBE

El concepto del Gran Caribe se consagró en 1994, a través de la creación de la Asociación de Estados del Caribe, después de la Segunda Conferencia Ministerial común entre la CARICOM y Centroamérica², en la cual los Ministros de Relaciones Exteriores de ambas subregiones aceptaron la propuesta de la Comunidad del Caribe para establecer la Asociación de Estados del Caribe, con el propósito de promover la integración económica y la cooperación en la región. Unos meses después de esta Reunión Ministerial, se celebró una Cumbre de los Presidentes del Grupo de los Tres³ con los Jefes de Estado y Gobierno de CARICOM, confirmando así la creación de la AEC y concretizando el concepto Gran Caribe.

Como lo demuestran los términos del convenio constitutivo de la AEC, la promoción de un espacio económico ampliado para el comercio y la inversión siempre ha estado en el centro de este proceso de consolidación de las relaciones entre las subregiones del Gran Caribe. En este enfoque, optado por los Cancilleres y Jefes de Estado y Gobierno de los 28 países de la región, miembros y miembros asociados de la AEC, la mayor preocupación es la búsqueda del fomento de la integración a través del desarrollo de la cooperación entre los países, con el fin de superar los obstáculos a la integración.

III. LA COMPLEJIDAD DE LA ZONA DEL GRAN CARIBE EN TÉRMINOS DE INTEGRACIÓN

El Caribe ha experimentado varias tentativas de integración regional; algunas fracasaron, pero otras fueron más exitosas: las islas

² América Central agrupa a: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

³ Colombia, México y Venezuela forman el Grupo de los Tres.

Leeward, 1671 —la Federación del Caribe del Oeste, 1958— la Asociación Caribeña de Libre Comercio (CARIFTA), 1965 —el Banco de Desarrollo del Caribe, 1969— y luego la Comunidad y el Mercado Común del Caribe (CARICOM), 1973, que desde la creación de CARIFTA, sigue fortaleciéndose hasta el día de hoy.

El análisis de la evolución de CARICOM muestra claramente, en primer lugar, una voluntad política de conseguir la integración económica de los países miembros, con una estrategia que se apoya sin embargo en el desarrollo de la cooperación regional, en particular las áreas de salud, transporte, educación y coordinación de las políticas de relaciones exteriores de los miembros.

El proceso, progresivo, de consolidación de la integración entre estos países insulares y angloparlantes (sólo Haití, Surinam, Belice y Guyana se diferencian en ese sentido), alcanzó otro nivel en 2001, cuando se revisó el Convenio Constitutivo, por voluntad política, para ir más allá del mercado común y establecer una economía de mercado único. En el año 2005, así se creó el CSME (Caribbean Single Market Economy), que demuestra la elección, por parte de los países miembros, de una integración económica a través de la liberalización del mercado, con libre movimiento de bienes y personas, y que implica también un nivel aun más alto de coordinación de las políticas de relaciones internacionales.

Otra experiencia de integración en el Caribe es la unión monetaria constituida por las Pequeñas Antillas agrupadas desde 1981 en la Organización de los Estados del Caribe Oriental (OEEO), que comparten una moneda común (el dólar del Caribe Oriental), gestionado por el Banco Central del Caribe Oriental. Todos los países de la OEEO también son miembros de CARICOM.

Como en el caso del Caribe insular, las tentativas de integración en el Caribe continental empezaron justo después del acceso de los Estados a la independencia. Después de varios fracasos para organizar federaciones regionales (la Gran Colombia, 1819/1830 —las Provincias Unidas de América Central, 1823/1838), se firmaron a partir de los años cincuenta una serie de tratados de libre comercio, con el fin de desarrollar la integración económica entre los Estados de América Central. Esta evolución permitió crear entonces, en 1951, la Organización de Estados de América Central (ODECA), que luego,

en 1960, lanzó el Mercado Común Centroamericano. A nivel institucional, se fortaleció la ODECA con la creación de una Corte de Justicia Internacional, un centro cultural y un consejo de defensa centroamericano.

Otra experiencia en la región es la del Grupo de los Tres, formado inicialmente por Venezuela, Colombia y México en 1994, mientras que cada uno de estos países también era o se hizo miembro de otros espacios de integración mucho más amplios: la Comunidad Andina de Naciones, para Colombia y Venezuela, y el Tratado de Libre Comercio de Norte América para México.

Estos tres ejemplos sintéticos del Caribe insular y del Caribe continental ilustran la variedad de movimientos y procesos de integración que pudieron observarse en el siglo pasado, dentro de un espacio geográfico relativamente pequeño. También reflejan hoy la coexistencia y la superposición alrededor del Mar Caribe, de varios procesos y modelos de integración, en etapas diferentes y en constante movimiento.

IV. LA CREACIÓN DE LA AEC, COMO FACILITADOR DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Este mosaico de procesos de integración con velocidades distintas, representa uno de los mayores desafíos que confiaron a la AEC los Estados y territorios insulares y continentales que rodean el Mar Caribe. La AEC se creó con el propósito de apoyar sin distinción particular a todos los procesos de integración observados en la región, reduciendo, a través de la cooperación y la concertación, los principales obstáculos comunes a la integración.

Entre sus observadores fundadores se encuentran varios organismos de integración, como CARICOM, SELA (Sistema Económico Latinoamericano), SICA (Sistema de Integración Económica Centroamericana) y, desde 1996, la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA). Al principio, hay que reconocerlo, la cooperación no fue el primer objetivo de la AEC, cuya meta principal estaba más enfoca-

da hacia la creación de una zona de libre comercio. Sin embargo, frente a las propuestas integracionistas ya existentes y otros obstáculos al desarrollo de los intercambios en la región, los trabajos de la Asociación se concentraron más en el área de la cooperación que en la integración comercial.

Los mayores frenos a la integración, a los cuales la AEC se dedica, se pueden sintetizar en tres grandes áreas de trabajo:

IV.1. *El desconocimiento mutuo*

A pesar de la relativa proximidad geográfica de los Estados y Territorios que bordean el Mar Caribe, la historia de los siglos anteriores y los conflictos han dejado grandes diferencias culturales, de identidad, lingüísticas, económicas, sociales, generadoras de importantes percepciones negativas, y exacerbadas por un considerable desconocimiento mutuo de los pueblos, de los territorios, de los empresarios, y de los gobiernos.

Este primer obstáculo en la región es de suma importancia a la hora de diseñar nuevos instrumentos jurídicos, firmar e implementar Acuerdos o Tratados para el desarrollo de las relaciones económicas y comerciales entre los países del Gran Caribe. Parece entonces imprescindible, para facilitar estos logros, valorizar las similitudes, los objetivos e intereses comunes, y así, crear un nuevo espacio de intercambio y cooperación, a nivel cultural, social, económico y en todas las áreas en las cuales la colaboración y la concertación puedan beneficiar a todos los países de la región involucrados.

En este aspecto, la creación de la AEC ha ayudado mucho el desarrollo de un mejor conocimiento entre los Gobiernos y Jefes de Estado o Gobierno del Gran Caribe, en un ambiente favorable a las relaciones amistosas entre los países, y por ende, entre los pueblos de la región. Varios proyectos permiten hoy asociar también a varios organismos de la región, en materia de educación, aprendizaje de idiomas, cultura, etc., y desarrollar así los vínculos entre los países.

IV.2. *El transporte aéreo y marítimo en el Gran Caribe*

Tanto en América Latina, como en el Caribe, las dificultades de transporte aéreo y marítimo de pasajeros y mercancías representan verdaderos frenos físicos al desarrollo de cualquier tipo de intercambio: sea cultural, político, económico y comercial, o social. Así mismo, ningún proceso integracionista en la región puede alcanzar el nivel de coordinación suficiente sin posibilidades eficientes y eficaces de comunicación y transporte en la región. Tampoco pueden desarrollarse los flujos comerciales sin posibilidades para el traslado de los profesionales (tanto al nivel de los medios de transporte como de las visas) y de las mercancías. El nivel de tráfico, relativamente débil, genera insuficiencias notables en la cantidad y la calidad de la oferta en materia de líneas marítimas o aéreas. También resulta en costos prohibitivos. A nivel más global, representa un obstáculo mayor para el desarrollo de los vínculos entre los países y los pueblos.

Este problema de costo excesivo y bajo nivel de flujos también se observa en materia de comunicación telefónica y postal. La Región del Gran Caribe, marcada por las desigualdades entre los gobiernos en materia de capacidad técnica y material informático, se queda relativamente aislada, por falta de un uso totalmente eficaz y eficiente de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Este déficit y falta de armonización en materia de equipo tecnológico incrementan inevitablemente los costos de comunicación en la región, entorpeciendo así los esfuerzos de cooperación e intercambios.

En este contexto, el transporte se ha destacado desde la creación de la AEC como una prioridad absoluta para los países miembros. Así se creó un Comité Especial dentro de la AEC, con Representantes de los Estados del Gran Caribe, encargado del desarrollo de un Programa de Cooperación específico: «Unir al Caribe por Aire y por Mar». El objetivo consiste en elevar la efectividad del sector de transporte en los países miembros de la AEC para contribuir a la expansión del comercio, de la inversión y del turismo multidesestino (otras prioridades de la AEC), a través del desarrollo de

relaciones, mecanismos y herramientas encaminadas a «Unir al Caribe por Aire y por Mar».

IV.3. *La competencia entre las economías*

Dadas las similitudes que pueden observarse en materia de producción agrícola (azúcar, frutas tropicales, ron, banana, productos de la pesca, etc.) y oferta turística en la región, los países del Gran Caribe se perciben naturalmente como competidores económicos. En esta región cuya economía sigue muy marcada por la historia de su desarrollo en los siglos XVIII y XIX, resulta complejo destacar ventajas comparativas que permitan los intercambios comerciales y económicos a nivel intrarregional.

En este contexto, parece imprescindible realizar estudios, implementar actividades regionales de información, comunicación y promoción de las economías del Gran Caribe, con el fin de facilitar, para los gobiernos (sector público), un mejor conocimiento mutuo de las políticas de desarrollo económico, y para los empresarios (sector privado), la posibilidad de identificar oportunidades de negocio en la región.

Frente a estos obstáculos coyunturales, el desarrollo de programas de cooperación es uno de los medios a través de los cuales se puede, de manera común y con mayor eficiencia, llevar a cabo todas las actividades (investigaciones, formaciones, seminarios, etc.) que permiten crear espacios de encuentro entre los actores económicos de la región.

En este sentido, la cooperación acompaña y facilita los procesos de integración económica, en particular en las primeras etapas, cuando es necesario desarrollar el conocimiento mutuo entre los Gobiernos y los Pueblos, armonizar las capacidades técnicas y logísticas de los Estados, y ampliar los flujos de información, personas y mercancías a nivel regional. A eso se dedica la Asociación de Estados del Caribe, cuyo trabajo se concentra en dos tipos de actividades:

- Foros políticos, favoreciendo a nivel gubernamental la consulta y la coordinación de las políticas nacionales en la región.

- Programas de cooperación, facilitando la elaboración y la circulación de informaciones regionales y creando proyectos y espacios a través de los cuales los actores políticos, económicos y sociales de la región se acostumbran a trabajar juntos para el desarrollo de cada país y de la región.

V. LA NECESIDAD DE EVALUAR Y ACEPTAR EL COSTO DE LA INTEGRACIÓN

Si bien es necesaria la cooperación para acompañar la integración, y aunque también ayuda a mejorar la eficiencia de los procesos integracionistas, tiene un costo humano, por la inversión de tiempo que se necesita en coordinación, seguimiento y evaluación de proyectos, pero también financiero, por la creación de las instituciones comunes que organizan la cooperación, y la financiación de los programas que se implementan.

Más allá de la cooperación, los procesos de integración en sí mismos tienen un costo aún mayor, y no sólo financiero, que la cooperación puede ayudar a rebajar, impulsando los intercambios beneficiosos entre los países de la región. El ejemplo de la Unión Europea es un caso donde se ha demostrado a fondo que la integración tiene un alto costo social, humano, institucional, económico y político. No todos los actores de la sociedad civil, ni todos los actores políticos se benefician de manera inmediata de los resultados de la integración. El proceso implica cambios, a veces drásticos, en varios sectores económicos, sociales, políticos e institucionales, que no siempre son fáciles de aceptar. Las nociones de armonización, reciprocidad y solidaridad, que necesariamente acompañan el proceso integracionista, implican a menudo sacrificios y concesiones que ni los gobiernos, ni la sociedad civil están siempre dispuestos a asumir.

En las comparaciones que son recurrentes en materia de integración entre América Latina y Europa, deberíamos insistir, más allá del éxito de la Unión Europea en la mayoría de las áreas de su agenda, en lo que costó la implementación del proceso, tanto a nivel

social como a nivel político, económico, institucional y financiero. Antes de alcanzar el nivel de armonización del que gozan actualmente los países europeos, tanto los Gobiernos, los Jefes de Estado como la sociedad civil, tuvieron que someterse y adaptarse a los cambios implicados por el proceso. Los beneficios generados por los diversos programas de cooperación que se establecieron entre los países europeos a lo largo del proceso, permitieron, de cierta manera, compensar las concesiones y las restricciones que fue necesario aceptar antes de gozar de los beneficios económicos, sociales, culturales y políticos que brinda, a largo plazo, la integración.

Frente a la amplitud del costo de la integración, parte del éxito de varias de las políticas integracionistas de la Unión Europea reside en su carácter global (no sólo a nivel económico y comercial) y también, en la fuerza de las instituciones que se crearon para diseñar, implementar y evaluar el proceso. Si bien son necesarias la cooperación y la concertación intergubernamentales, sobre todo en las fases iniciales del proceso integracionista, es difícil imaginar la integración regional sin que los gobiernos se sometan a cierta forma de supranacionalidad, para que las negociaciones no sean conducidas sólo por los intereses individuales de cada Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Antonuccio Sanó, Pedro (2004), «Una integración incomunicada: la desinformación en el Gran Caribe», *Revista Venezolana de Economías y Ciencias Sociales*, septiembre-diciembre; vol. 10, núm. 3, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Burton, Richard y Reno, Fred (1994), «Les Antilles-Guyane au rendez-vous de l'Europe: le grand tournant?», en *Collection Caraïbe-Amérique latine*, París, Ed. Economica.
- Carpio, Luis (2006), «El regionalismo y el elefante dorado»; columnas publicadas en Archivo de opinión FLACSO.
- Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe*; firmado en Cartagena de Indias, Colombia, el 24 de julio de 1994.
- Dávila, Carlos (2005), «El transporte en el Gran Caribe», *El Gran Caribe Esta Semana*, 14 de marzo.

- Huart, Daniel (2004), *Panorama de l'Espace Caraïbe 2004*, Publication de l'INSEE Antilles Guyane.
- Jácome, Francine; Serbin, Andrés y Romero, Antonio (coords.) (2000), *Anuario de la integración regional en el Gran Caribe, 2000*; CRIES-Invesp-CIEI-Nueva Sociedad, Caracas, 201 pp.
- Largange, Alfred (1999), *La Martinique en interface: Pour une politique de coopération avec la Caraïbe*, Haïti-Martinique.
- Silié Váldez, Rubén (2004), «Hacia una nueva visión de la AEC», Discurso del Secretario General en la VIII Reunión Preparatoria Intersesional del Consejo de Ministros; Puerto España, Trinidad y Tobago, 27 y 28 de julio de 2004.

12. EL GRAN AUSENTE: CIUDADANÍA E INTEGRACIÓN REGIONAL

ANDRÉS SERBIN *

En los años recientes, el mapa geopolítico de América Latina ha sufrido algunas significativas mutaciones. Por un lado, el desinterés por la región por parte de EE UU apenas paliado con la reciente visita de Bush a algunos países de América Latina, en el tramo final de su segundo período presidencial y bajo los efectos de su creciente impopularidad tanto en su país como en el mundo, ha devenido en una constante desde los atentados del 11 de septiembre y la priorización consecuente de otras regiones en la agenda de la política exterior estadounidense. Por otra parte, la elección de un amplio espectro de gobiernos de progresistas y de centro-izquierda en una gran parte de los países de la región que, sin embargo, no han logrado impulsar una efectiva agenda de integración regional. En este marco, en la actualidad, si bien el ALCA ha dejado de representar un horizonte ambicionado para la mayoría de los países latinoamericano y caribeños, los acuerdos bilaterales de libre comercio entre EE UU y algunos países (Perú, Colombia, Panamá y eventualmente Ecuador y Uruguay), junto con la firma del CAFTA-DR, han reflejado un interés sostenido por avanzar en acuerdos con los EE UU. A su vez, estos acuerdos, en el caso de los países andinos, han contribuido al debilitamiento y fragmentación de la CAN (con la retirada de Venezuela) y a una reconfiguración de MERCOSUR (con la incorporación de dicho país en el esquema de integración) que, sin embargo, no logra paliar sus evidentes déficits institucionales ni

* Presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES). Profesor de la Universidad Central de Venezuela e Investigador Emérito del CONICIT de Venezuela.

contribuir a avanzar en un arquitectura regional más desarrollada y comprometida. El creciente rol protagónico de Venezuela en la región, apoyado por sus ingresos petroleros, no sólo ha apuntalado esta reconfiguración, sino que también ha impulsado un nuevo paradigma de integración, en torno a la Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA) que hasta ahora ha logrado sumar a los aliados más estrechos de Chávez —Cuba y Bolivia, pero que asimismo integra recientemente a Nicaragua y Ecuador luego de las últimas elecciones—.

En este contexto, por un lado, la región se ha sumido progresivamente en una dinámica de polarización entre la tradicional hegemonía estadounidense (fuertemente debilitada por la atención puesta por la Administración Bush en otras regiones del planeta) y lo que algunos analistas no dudan en señalar como una nueva hegemonía¹ venezolana, basada en los altos precios internacionales del petróleo y en los recursos energéticos y financieros de este país, junto con una agresiva cruzada ideológica de su actual Presidente. Por otra parte, más allá del naufragio del ALCA, persisten los acuerdos bilaterales con EE UU; el MERCOSUR (y particularmente Brasil) insiste en promover, desde principios de este siglo, una Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), con tibias adhesiones y el aporte de algunos recursos de instituciones financieras internacionales (particularmente el BID y la CAF); y el bolivarianismo radical de Chávez impulsa la creación del ALBA, como tres paradigmas de integración que contribuyen a una mayor *fragmentación* regional y crean serios obstáculos para los avances de una integración consolidada institucionalmente que incremente significativamente los flujos comerciales intrarregionales y que tenga profundas raíces democráticas, más allá de la retórica habitual y de los discursos con poco respaldo de efectiva voluntad política. Finalmente, tensiones y potenciales conflictos entre Argentina y Uruguay por el caso de las papeleras; entre Brasil y Bolivia por la explotación de recursos gasíferos; entre los países andinos por los efectos de migraciones y

¹ Ya en la década de los años setenta era frecuente escuchar en los países del Caribe de habla inglesa sobre el rol «subimperialista» de Venezuela en la región, en base a sus recursos petroleros. Véase Eloy Lanza (1978), *El subimperialismo venezolano*, Caracas, Centauro.

derrames de fuerzas irregulares, sumados a la persistencia, si bien algo atemperada, de disputas fronterizas², contribuyen a hacer este panorama más complejo.

En este contexto, sin embargo, la dificultosa consolidación de la institucionalidad democrática de los últimos veinte años ha dado también lugar a una amplia gama de discursos sobre la necesidad de superar, a través de una más activa participación de la ciudadanía, el marcado déficit democrático de los procesos de integración en la región, generalmente reducidos a las decisiones y a los discursos presidenciales, con el apoyo de un vasto espectro de tecnócratas y funcionarios gubernamentales, pero con poca o ninguna incidencia de la ciudadanía en la articulación de las agendas regionales, ya sea bajo modalidades directas de participación o a través de sus representantes parlamentarios³.

Más preocupante aun, es el hecho de que estas iniciativas, de evidente carácter intergubernamental, dan poco espacio a la construcción de un proyecto de integración regional desde abajo, con un amplio apoyo de la ciudadanía organizada, pese a que los referendos realizados en Francia y Holanda para la aprobación de una Constitución europea, han puesto en evidencia que ningún proceso de integración regional puede pasar por alto el involucramiento activo de la ciudadanía.

I. DEL REGIONALISMO ABIERTO AL NUEVO REGIONALISMO

Pero más allá de las dificultades políticas de construir un consenso y, eventualmente, un nuevo imaginario en torno a la creación de un

² Véase al respecto Jorge Domínguez (comp.) (2003), *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI/FLACSO/Universidad de Belgrano.

³ Véanse al respecto Bruno Podestá, Manuel González Galán y Francine Jácome (coords.) (2000), *Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional*, Madrid, CIDEAL/CEFIR/INVESP, y Andrés Serbin (1997), «Globalización y sociedad civil en los procesos de integración», en *Nueva Sociedad* (Caracas), núm. 147, enero-febrero.

«espacio sudamericano», no sólo limitado a las elites políticas y tecnocráticas de la región, uno de los principales obstáculos para avanzar en su efectiva construcción de este espacio, radica en el legado ideológico de dos elementos cruciales: por un lado, una cultura política de las elites que delega y concentra la toma de decisiones en sus manos, generando un evidente «déficit democrático» sólo parcialmente legitimado por los procesos electorales ⁴ y una marcada exclusión política asociada frecuentemente con una desconfianza de estas elites frente a la ciudadanía y a sus demandas de participación y, por otro, el legado de un «regionalismo abierto» de inspiración neoliberal, claramente identificado con el «Consenso de Washington».

El primer elemento se evidencia tanto en la frecuencia en que se concentran las decisiones sobre temas de política exterior y de integración y cooperación internacional en el poder ejecutivo (cuando no directamente en el presidente), sin pasar por las instancias y comisiones parlamentarias respectivas o por mecanismos plebiscitarios más amplios y respondiendo, con similar frecuencia, a la presión e influencia de poderosos grupos de intereses empresariales, como en la reacción que genera en aquellos sectores que, excluidos del proceso, logran acceso, sin embargo, a la información necesaria para actuar en torno a ellos. Quizás la ilustración más cabal de lo primero es el carácter restringido de muchas de las negociaciones comerciales, a las que sólo acceden sectores de la tecnocracia y de los grupos de interés, y la del segundo, las reacciones que a lo largo y a lo ancho de la región ha generado la negociación del ALCA, fuertemente rechazada por algunos sectores como el campesino, numerosos sindicatos, y organizaciones sociales de muy amplio espectro (y orientación ideológica) aglutinadas en el movimiento anti-ALCA ⁵.

El segundo elemento tiene que ver con una concepción que primó durante la aceleración de los procesos de integración regional

⁴ Pero no plebiscitarios.

⁵ Véase Andrés Serbin (2001), «Globalifóbicos vs. Globalitarios. Fortalezas y debilidades de una sociedad civil emergente», en *Nueva Sociedad* (Caracas), núm. 176, noviembre-diciembre, y Andrés Serbin (2003), «Desafíos y obstáculos políticos al ALCA», en *Nueva Sociedad* (Caracas), núm. 186, julio-agosto.

en la década de los años noventa, fuertemente condicionada por las reformas estructurales inspiradas en el «Consenso de Washington» y la concepción de que la apertura y liberalización comercial, la desregulación y el traspaso de empresas estatales a manos privadas iba a contribuir a un mayor desarrollo y, especialmente, a un mayor crecimiento económico. Básicamente entendido como una respuesta y una reacción a los procesos de globalización, el «regionalismo abierto» de la década de los noventa readecuó las concepciones originales de la integración regional en el marco de la gobernanza global liberal, en un contexto de cuestionamiento acerca de la autonomía y de los alcances del Estado y de las políticas de bienestar social y con un fuerte énfasis en el rol regulador del mercado global. En este contexto, las decisiones sobre los avances en acuerdos de libre comercio y nuevos esquemas de integración subregional se concentraron significativamente en sectores tecnocráticos, con frecuencia en función de intereses corporativos, con poca o ninguna participación de la ciudadanía y engendraron, en consecuencia, fuertes reacciones sociales en diversos países y a lo largo y a lo ancho de la región.

A finales de la década de los noventa, sin embargo, se hizo evidente que las consecuencias de las políticas asociadas con las reformas estructurales y el «regionalismo abierto», más allá de logros en el crecimiento económico, tenían un efecto negativo y tendían a complejizar los tradicionales problemas de desigualdad social, exclusión y pobreza en la región, favoreciendo principalmente a algunos grupos empresariales y a las empresas transnacionales.

Los organismos financieros internacionales fueron los primeros en reaccionar en este sentido ante la evidencia de diversos indicadores que mostraban una creciente exclusión social y abismales niveles de desigualdad. Tanto el Banco Mundial como el BID comenzaron a señalar la necesidad de asociar a las reformas impulsadas, políticas de desarrollo inclusivas que apuntaran a remediar la desigual distribución de la riqueza en la región, incidiendo tanto sobre una revisión del papel del Estado en las políticas sociales, como en la necesidad de enfatizar el rol de los actores sociales en el desarrollo, incluyendo la inclusión activa de una vigorosa sociedad civil, la transparencia en las acciones gubernamentales y la vigencia del es-

tado de derecho. Esta revisión incidió también sobre las nuevas concepciones de integración regional, planteadas como modelos socialmente inclusivos y equitativos de regionalismo, que incluyeran a una ciudadanía comprometida en estos procesos, en un progresivo tránsito del enfoque neoliberal a nuevas concepciones desarrollistas fundadas en un activo papel del Estado.

Sin embargo, como acertadamente señala Grugel⁶, esta creciente referencia a la inclusión y al rol de la ciudadanía en los procesos de regionalización, derivó en un fuerte énfasis en la necesidad de impulsar una agenda social en los procesos de integración regional, básicamente por parte de los gobiernos y de las agencias intergubernamentales, sin dar lugar, con contadas excepciones, a una efectiva participación y a un empoderamiento ciudadano efectivo en estos procesos. En este sentido, la dimensión social emergente en las nuevas concepciones del regionalismo puso el acento en la introducción de mecanismos de redistribución social; regulaciones regionales en lo social y en lo laboral; políticas sectoriales regionales en salud, educación, etc.⁷, promovidas por un Estado sensibilizado frente a los problemas sociales, pero sólo colateralmente contribuyó a impulsar y profundizar mecanismos de empoderamiento social que efectivamente posibilitaran que la ciudadanía pudiera demandar por sus derechos humanos y sociales, como un derecho y no un privilegio, y que pudiera participar de una forma activa en la formulación e implementación de políticas públicas orientadas a promover bienes públicos regionales⁸. De hecho, la introducción de una agenda social, con su inherente preocupación por equilibrar las situaciones de exclusión, no ha conllevado al desarrollo de una nueva visión acerca de la construcción de una ciudadanía regional, de carácter supranacional y de una redefinición del rol para la misma en los procesos de integración regional. Ejemplos al respecto abundan en la CAN, donde la proliferación de acuerdos y resoluciones

⁶ Jean Grugel (2002), «El retorno del Estado al activismo transnacional», en *Pensamiento Propio* (Buenos Aires), núm. 16, julio-diciembre.

⁷ Bob Deacon (2001), *The Social Dimension of Regionalism*, Helsinki, GASPP.

⁸ Antoni Estevedeordal, Brian Frantz y Tam Robert Nguyen (eds.) (2003), *Regional Public Goods. From Theory to Practice*, Washington, Inter-American Development Bank/Asian Development Bank.

para promover una agenda social, chocan con la ausencia de mecanismos institucionales para implementarla y de una efectiva participación y compromiso ciudadano con el proceso de integración, o en MERCOSUR, donde el Foro Económico y Social creado por decisión intergubernamental restringió inicialmente, en muchos casos, la participación a una agenda preestablecida y a una visión corporativa y tripartita focalizada en la interacción entre gobierno, empresarios y sindicatos, con frecuente exclusión de otras organizaciones y redes ciudadanas⁹.

Sin embargo, es de tener en cuenta que mecanismos de otro tipo implicarían la construcción de consensos diferentes a los alcanzados actualmente por las elites y conllevarían la formulación de nuevos contratos sociales, en un ámbito regional, lo cual, a su vez, implicaría cesiones de soberanía a las cuales los gobiernos son poco proclives.

Paradójicamente, el énfasis actual de algunos gobiernos de la región en la necesidad de promover y aprobar, junto con la ya existente Carta Democrática Interamericana, una Carta Social para las Américas, en el marco de la OEA, parece reiterar, por un lado, la imposición de una agenda social que no contempla una efectiva participación de la ciudadanía (más como una imposición desde arriba que como consecuencia de una construcción desde abajo) y, por otro, tiende a llevar al plano regional la habitual tensión existente entre libertad y justicia, o entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos y sociales, planteados como contradicción y no necesariamente como complemento.

En todo caso, con la introducción de la dimensión social en el debate sobre la integración regional y las concepciones de regionalismo, persiste, sin embargo, una manifiesta visión de que la regionalización debe ser impulsada «desde arriba», manteniendo a la ciudadanía como objeto de la misma (así fuere un objeto privilegiado, particularmente en el marco de retóricas neopopulistas) y no como sujeto activo de la integración regional.

No obstante, esta visión comienza a aceptar, en base a la propia movilización de las redes y organizaciones de la sociedad civil de la

⁹ Véase Podestá, Galán y Jácome (2002), *op. cit.*

región, la importancia de la dimensión social de la integración regional, más allá de los acuerdos comerciales y de la voluntad política que, tarde o temprano, puede afectar «la adopción de una estrategia calculada, deliberada y discrecional por parte de las élites políticas, asociada con una disposición de cesión parcial de soberanía»¹⁰.

II. EL GRAN AUSENTE: LA CIUDADANÍA Y LOS DILEMAS DE UNA INTEGRACIÓN DESDE ARRIBA

En el marco de un contexto global donde existe una seria ofensiva contra la sociedad civil global emergente y donde el propio Secretario General saliente de la ONU que, hace un par de años no dudaba en mencionar a la sociedad civil global como el gran contrapeso a los actores hegemónicos en el sistema internacional, progresivamente ha ido diluyendo sus referencias a este nuevo actor internacional, no es casual que el nuevo regionalismo promovido en América del Sur se olvide de la dimensión societal de la integración e ignore la necesidad de complementar una dinámica política democrática basada en partidos y gobiernos electos, con una activa participación e involucramiento de la sociedad civil, tanto en los ámbitos nacionales como en la creación de un espacio regional.

Repasemos, en este sentido, algunos hechos a tener en cuenta:

En primer lugar, como el mismo precedente de las sociedades del Atlántico Norte lo evidencia¹¹, no hay sociedad civil constituida sin el desarrollo previo de un contrato social entre el Estado y la ciudadanía. En América Latina, veinte años de recuperación democrática y de reformas estructurales no han llevado, sin embargo, al despliegue de nuevos contratos sociales, apoyados en una institucionalidad y en un proyecto político nacional, en la gran mayoría de los países

¹⁰ Manfred Mols (1993), «The Integration Agenda: A Framework for Comparison», en Peter Smith (ed.), *The Challenges of Integration. Europe and the Americas*, New Brunswick, Transaction Publishers.

¹¹ Mary Kaldor (2003), *Global Civil Society. An Answer to War*, Cambridge, Polity Press.

de la región. De hecho, las elecciones y los cambios de gobierno llevan a una primacía de las políticas de gobierno (frecuentemente orientadas y legitimadas por intereses electorales) más que a la preponderancia de políticas y objetivos de Estado que respondan a las aspiraciones de la ciudadanía. La ausencia de un marco institucional estable y de una continuidad en los objetivos de Estado se articula a la vez a la endeblez institucional de las organizaciones ciudadanas, generando un círculo vicioso difícilmente superable. Si bien esta generalización no es aplicable a todos los países de la región, en gran medida tiende a ilustrar cabalmente la tendencia predominante.

En segundo lugar, y desde la restauración de la democracia, junto con un impulso endógeno (muy evidente en el caso de las organizaciones y movimientos de derechos humanos), la posibilidad de desarrollo de las organizaciones ciudadanas ha estado fuertemente signada por el apoyo de donantes externos, más que por una efectiva apertura del Estado a una mayor (y más institucionalizada) participación de la ciudadanía. Evidencia de ello es la proliferación de ONG y redes de la sociedad civil, con distintos intereses sectoriales, financiados con recursos provenientes de la cooperación internacional o del apoyo de ONG nórdicas. Que se hace más patente cuando nos focalizamos en las redes y organizaciones regionales, donde prolifera el financiamiento del Norte. Mas aún, la participación de muchas de estas redes en la OEA o en las Cumbres de las Américas con frecuencia cuenta con fondos de US-Aid, la cooperación canadiense o europea, pero no con financiamiento o apoyo sostenido de sus propios gobiernos o de organismos regionales.

En tercer lugar, la participación ciudadana en los ámbitos y procesos de integración regional generalmente se percibe en forma negativa por parte de gobiernos, organismos intergubernamentales y donantes, por lo menos hasta el cambio iniciado, desde hace un lustro, por el BID en promover la participación ciudadana en diferentes niveles. En general, los temas de integración no están en la agenda de los organismos donantes; los gobiernos no quieren ver involucrada a la ciudadanía en estos temas o la quieren involucrada de una manera ordenada y «desde arriba», y los organismos inter-

gubernamentales responden a los mandatos de los gobiernos que los conforman. Ejemplos: en el primer caso, después del fin de la Guerra Fría, muchos donantes dejaron de interesarse en los temas regionales y reorientaron sus agendas en función de prioridades temáticas¹²; en el segundo caso, la creación de Consejos Consultivos de diversos organismos gubernamentales e intergubernamentales no surge por iniciativa de las organizaciones ciudadanas sino que son convocadas y organizadas por estos organismos.

III. DEBILIDADES Y FALENCIAS DE LAS REDES Y ORGANIZACIONES CIUDADANAS

En suma, las políticas de los diferentes gobiernos de la región en términos de incrementar la participación ciudadana en los procesos de integración se desarrollan entre la imposición de estas políticas desde el ejecutivo o desde las elites tecnocráticas y/o políticas o, más recientemente, en función de la cooptación de las organizaciones ciudadanas en el marco de sistemas clientelistas bien establecidos en la región.

Sin embargo, el desarrollo de las organizaciones ciudadanas, tanto a nivel nacional como a nivel regional, muestra asimismo una amplia gama de debilidades y falencias que contribuyen a recrear y fortalecer este cuadro.

Una serie de estudios recientes muestra que la debilidad institucional de las organizaciones de la sociedad civil se corresponde frecuentemente con la debilidad y falta de desarrollo institucional del Estado, y responde a los mismos valores de las culturas políticas dominantes en la región, con sus secuelas de personalismo, patrimonialismo, clientelismo, y falta de transparencia y *accountability* internas. Asimismo, una secuela evidente es que, pese a su positiva percepción por parte de la opinión pública, su capacidad de inci-

¹² Véase Catherine Agg (2006), *Trends in Government Support for Non-Governmental Organizations. Is the «Golden Age» of the NGO Behind Us?*, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development.

dencia sobre las políticas públicas es muy reducida, su interlocución con las agencias estatales bastante limitada y generalmente incrementada en momentos de crisis política y social para luego perder nuevamente fuerza, y su vinculación con el sector empresarial es prácticamente nula¹³.

Por otra parte, más allá de los énfasis sectoriales de la mayoría de las demandas y agendas de las organizaciones ciudadanas que dificultan la articulación de espacios y plataformas comunes en el marco nacional, se hace evidente que las prioridades de estas organizaciones, con frecuencia las alejan de los temas regionales y, a la vez, tienden a reproducir, en el ámbito hemisférico las mismas fallencias presentes en el ámbito nacional, agravadas por la competencia por recursos y donantes. Como consecuencia, en el plano regional son pocas las organizaciones y redes que alcanzan a participar activamente en los procesos y agendas regionales, con la notable excepción de los movimientos contestatarios (anti-ALCA, anti-globalización, anti-EE UU), que logran articular plataformas comunes con una efectiva capacidad de incidencia¹⁴.

Es innegable que la emergencia del Foro Social Mundial y de estos movimientos contestatarios ha contribuido a desarrollar, por un lado, una percepción más clara de las prioridades regionales en torno a la defensa de bienes públicos comunes y, por otro, una mayor capacidad de articulación entre las organizaciones ciudadanas y los movimientos sociales. Sin embargo, estos desarrollos no han incidido, hasta muy recientemente, sobre la emergencia de movimientos regionales con efectiva capacidad de influir las agendas de la integración, suficientemente capacitadas e informadas, con capacidad propositiva y con una eficiente participación en los espacios y ámbitos institucionales existentes o potenciales.

¹³ Andrés Serbin (2007), «CIS Regional Chapter: Latin America», en prensa en *Anuario de CIVICUS*.

¹⁴ Andrés Serbin (2006), «Regionalidad y ciudadanía: retos y dilemas de la sociedad civil en América Latina y el Caribe», en R. A. Dello Buono (ed.), *Diálogo Sudamericano: Otra integración es posible*, Lima, Consejería en Proyectos.

IV. ALGUNAS CONCLUSIONES TENTATIVAS Y ALGUNOS DESAFÍOS PENDIENTES

En la actualidad, numerosas iniciativas como la del Foro de Diplomacia Ciudadana, el movimiento por «Otra integración posible», la Mesa de Articulación de organizaciones y redes sociales¹⁵ o la incidencia en Cumbres y Foros intergubernamentales, no logran articular un efectivo cambio en los niveles de participación y empoderamiento de la ciudadanía en los procesos de integración regional, tanto en la definición de sus agendas como en el impulso y la promoción de políticas públicas de carácter regional.

En este marco, junto con la proliferación de Cumbres, de iniciativas y modelos de la integración, la abundancia de discursos y la ausencia de construcciones institucionales efectivas en torno a la integración regional, choca, por un lado, con la creciente fragmentación de la región en torno a modelos y paradigmas de integración distintivos y una consecuente polarización geopolítica, y, por otro, con la ausencia de movimientos ciudadanos con efectiva capacidad de incidencia y proposición de iniciativas de integración.

Si bien existen iniciativas puntuales y sectoriales en el marco de alguno de los esquemas de integración para promover una integración societal, ya sea a través de la vinculación de ciudades y localidades o a través de intercambios y acuerdos universitarios, entre otros ejemplos, más allá de una genérica referencia a que otra integración es posible, brilla por su ausencia la articulación de una agenda propositiva basada en los intereses de la ciudadanía a nivel regional y de una institucionalidad democrática regional que posibilite la canalización de estos intereses y de las demandas ciudadanas en la construcción efectiva de una integración regional.

¹⁵ Véase al respecto la «Declaración de Caracas: Otra integración es posible», en el marco del Foro Social Mundial realizado en Venezuela en enero de 2006, y promovida por una serie de redes y organizaciones regionales y nacionales tales como ALOP, PIDHH, CRIES y otros.

TERCERA PARTE

ESCENARIOS PARA LA CONCERTACIÓN EN AMÉRICA
LATINA

13. MULTILATERALISMO E INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

JOSETTE ALTMANN * Y FRANCISCO ROJAS **

Las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales que han marcado a la región de América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas, desde el fin de la Guerra Fría, han impactado de manera determinante los procesos de construcción democrática, como los referidos a la integración regional y subregional.

La región Latinoamérica ha continuado como una de las regiones con un importante grado de estabilidad interestatal. Tanto en relación al mantenimiento de la paz entre los estados, como al bajo grado de militarización de los conflictos. Más aun, en estos cuatro quinquenios se han desarrollado medidas de confianza mutua y seguridad que han posibilitado alejar las probabilidades de enfrentamientos con uso de la fuerza, abriendo mayores espacios a la acción diplomática para resolver los contenciosos ligados a temas de frontera y soberanía. No obstante lo anterior, es un área en la que el seguimiento de los procesos debe ser permanente y que requiere constantes mejoras al tipo de medidas y acciones en estas materias.

De igual forma, la región a diferencia de otras áreas del mundo, ha mantenido una continuidad estatal, sin fraccionamientos ni rupturas. Las situaciones más complejas no han alcanzado a transformarse en crisis y no se ha puesto en cuestión la esencia de la unidad

* Profesora en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica. Investigadora Asociada de la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

** Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

del Estado. Cabe destacar, en todo caso, que los resultados de los procesos electorales recientes muestran importantes fraccionamientos nacionales en los ciudadanos, los cuales generan divisiones entre regiones nacionales.

La democracia electoral se ha consolidado en la región. Las elecciones han sido transparentes y los electores han expresado las preferencias de los ciudadanos. En la región se han renovado 12 gobiernos en el lapso de poco más de un año. Los resultados muestran

América Latina: Resultados de las últimas elecciones presidenciales

<i>País</i>	<i>Año de la elección</i>	<i>Presidente electo</i>	<i>% de votos</i>	<i>Principal opositor</i>	<i>% de votos</i>
Argentina	2003	Néstor Kirchner ^b	22, 24	Carlos Ménem	24,45
Bolivia	2005	Evo Morales	53,74	Jorge Quiroga.....	28,59
Brasil.....	2006	Luiz Inácio Lula Da Silva ^a ...	60,83	Geraldo Alckmin	39,17
Chile.....	2005	Michelle Bachelet ^a	53,50	Sebastián Piñera	46,50
Colombia.....	2006	Álvaro Uribe Vélez	62,35	Carlos Gaviria Díaz	22,02
Costa Rica	2006	Óscar Arias Sánchez	40,92	Otón Solís.....	39,80
Ecuador	2006	Rafael Correa ^a	56,67	Álvaro Noboa.....	43,33
El Salvador	2004	Antonio Saca.....	57,71	Schafik Handal	35,68
Guatemala	2003	Óscar Berger ^a	54,13	Álvaro Colom	45,87
Honduras	2005	José Manuel Zelaya	49,90	Porfirio Lobo	46,22
México	2006	Felipe Calderón.....	36,38	Andrés Manuel López Obrador	35,34
Nicaragua	2006	Daniel Ortega.....	38,07	Eduardo Montealegre ..	29,00
Panamá	2004	Martín Torrijos	47,44	Guillermo Endara	30,86
Paraguay.....	2003	Nicanor Duarte.....	37,14	Julio César Franco	23,95
Perú	2006	Alan García ^a	52,62	Ollanta Humala.....	47,37
Rep. Dominicana .	2004	Leonel Fernández	57,11	Hipólito Mejía.....	33,65
Uruguay	2005	Tabaré Vázquez	50,40	Jorge Larrañaga	34,30
Venezuela	2006	Hugo Chávez	62,89	Manuel Rosales.....	36,85

^a Segunda vuelta presidencial.

^b Este resultado implicaba una segunda ronda que nunca se dio producto de la renuncia del candidato opositor Carlos Ménem a su candidatura presidencial, lo cual convirtió a Kirchner en presidente electo.

FUENTE: Elaboración propia con base en datos obtenidos de los organismos electorales de cada país.

diferentes tendencias que será necesario analizar con el fin de comprender los nuevos espacios para establecer mejores políticas para la gobernabilidad democrática y la concertación de políticas. Establecer las variables del nuevo mapa político regional¹ permitirá incorporar los nuevos factores que están incidiendo en estos procesos y mejorar la calidad de los cursos de acción para consolidar los espacios de participación democrática y propuesta de superación de las falencias de ellos. El mejor conocimiento de la nueva realidad posibilitará que los actores centrales puedan desarrollar cursos de acción que contribuyan en los diferentes procesos de diálogo, convergencia, asociación e integración.

Al observar las preferencias ciudadanas se concluye que los resultados de las 12 elecciones presidenciales mantuvieron la heterogeneidad político-ideológica de América Latina y el Caribe, y que éstos demandarán grandes habilidades para asegurar la gobernabilidad democrática en la región.

Los resultados electorales fueron ajustados en la mayoría de los casos, con la excepción de Bolivia y Colombia. En cuatro países se requirió de una segunda ronda electoral para definir la presidencia. En siete casos ganó la oposición: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Haití, Nicaragua y Perú. En cinco ganó la coalición en el poder: Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela.

Aquellas elecciones en donde se eligieron parlamentarios, en la mayoría de los casos quien ganó la presidencia no obtuvo el número de escaños necesarios que permitan aprobar la legislación propuesta para llevar a cabo sus programas de gobierno. Dichas situaciones promueven la necesidad de construir mayorías parlamentarias conformando coaliciones o bien, construyendo acuerdos sobre temas puntuales. Sólo en Chile, Colombia y Venezuela los presidentes obtuvieron mayorías parlamentarias, en algunos casos muy ajustados como en Chile, o con el total de los parlamentarios en Venezuela. El gobierno de Bolivia que tiene mayoría en la Asamblea Constituyente, no cuenta con los dos tercios requeridos para aprobar las reformas que desea llevar a cabo. En consecuencia el débil peso gu-

¹ Francisco Rojas Aravena, «El nuevo mapa político latinoamericano», *Nueva Sociedad*, núm. 205, septiembre-octubre 2006, www.nuso.org.

bernamental de los parlamentos hará más compleja la estabilidad política en las diversas regiones.

En otro orden de cosas, el crecimiento económico de la región muestra un cambio de tendencias a partir del año 2002/2003. En la primera etapa, desde la crisis asiática hasta 2002 las tendencias de crecimiento fueron negativas o de muy bajo crecimiento, fue un quinquenio perdido para el desarrollo y para el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. Esta tendencia comenzó a cambiar en el año 2003; año en el cual 13 países de la región tuvieron un crecimiento mayor al promedio regional, que fue de un 2%. En los años 2004 y 2005 las cifras de crecimiento de la región alcanzan un 6% y un 4%, y en el 2006 alcanzó un 5%. La cifra que proyecta CEPAL para el año 2007 es de un 4,7%².

Estas tasas de crecimiento económico han permitido obtener grandes rentabilidades a los inversionistas en los más diversos campos. Las empresas españolas de telecomunicaciones, bancos y otros prevén un alto ritmo de crecimiento de sus inversiones en la región³. Ello genera una mayor confianza que atraerá nuevas inversiones favoreciendo un ciclo positivo de la economía de la región. Las inversiones intralatinoamericanas han crecido también de manera importante y con éstas aumentan las demandas desde el sector privado por una mayor facilitación del comercio.

No obstante, junto con las tendencias positivas reseñadas, también se expresan tendencias negativas que requieren atención para evitar que su impacto detenga los procesos de crecimiento y profundicen la inestabilidad y las dificultades de gobernabilidad.

Las principales tendencias negativas se pueden expresar en seis categorías:

1. América Latina es la región más violenta del mundo. Lo anterior se manifiesta en la cantidad de muertes por armas de fuego. En el ranking mundial al considerar los países con un

² CEPAL, *Panorama de inserción internacional de América Latina y el Caribe. Tendencias 2005-2006*, 2006, pp. 24-25 y 101-128.

³ *El País*, 22 de noviembre de 2006, «El Santander prevé que el resultado de Latinoamérica crezca un 20% anual hasta 2009», p. 68.

- mayor número de muertes violentas por armas de fuego, 13 países de la región se ubican entre los 15 primeros⁴.
2. Los Estados latinoamericanos tienen importantes debilidades y en algunos casos grandes dificultades para establecer el imperio de la ley. Más aun, en algunos de ellos, el Estado no ejerce control soberano sobre el conjunto del territorio, facilitando con ello el accionar de actores no estatales de carácter ilícito.
 3. Las democracias de la región están erosionadas, la ciudadanía se manifiesta cada vez más descontenta con los resultados de la democracia⁵. Los problemas de gobernabilidad se incrementan y junto a ellos la presión sobre gobiernos que no poseen capacidad para concertar políticas básicas, en un contexto de polarización político-social. Diez presidentes han debido dejar sus cargos antes de completar sus mandatos presidenciales.

América Latina: mandatos presidenciales interrumpidos, 1992-2005

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Presidente</i>
Brasil	Septiembre 1992	Fernando Collor de Mello
Venezuela	Agosto 1993	Carlos Andrés Pérez
Ecuador.....	Febrero 1997	Abdalá Bucarám
Paraguay.....	Marzo 1999	Raúl Cubas Grau
Ecuador.....	Enero 2000	Jamil Mahuad
Perú.....	Noviembre 2000	Alberto Fujimori
Argentina.....	Diciembre 2001	Fernando De la Rúa
Bolivia.....	Octubre 2003	Gonzalo Sánchez Lozada
Bolivia.....	Marzo 2005	Carlos Mesa
Ecuador.....	Abril 2005	Lucio Gutiérrez

4. La corrupción es uno de los factores que contribuye en mayor medida a la erosión de las democracias. Una cantidad

⁴ Global Firearms, Deaths, Small Arms/Firearms Education and Research Network, Toronto, 2005.

⁵ www.pnud.org.

importante de presidentes han debido hacer frente a los tribunales e incluso ir a la cárcel por temas ligados a actos de corrupción. Los ciudadanos incrementan su desapego con la democracia y manifiestan un alto grado de desconfianza en las autoridades. Un bajo porcentaje considera que las administraciones gobiernen para las grandes mayorías. Siete países de la región están ubicados bajo el lugar 100, de un ranking de 163 países⁶.

5. La región latinoamericana es la región más desigual del mundo. La distribución del ingreso es altamente inequitativa, el 2% de las personas concentra más de la mitad de la riqueza mundial; el 1% de los más adinerados tiene el 40% de los activos mundiales⁷. Al analizar la distribución por quintiles en todos los países de la región el 20% más alto concentra más del 50% de los ingresos y en seis casos es mayor al 60%. En contraste, el 20% más pobre no supera el 4,8% que es lo máximo que se alcanza en el país más equitativo. En general, la mayoría se ubican entre el 2 y el 3%. Lo anterior se refleja en los bajos niveles que ocupan los países latinoamericanos en el ranking del desarrollo humano⁸. La situación de inequidad se ve agravada por los altos niveles de desempleo o carencia de un trabajo digno. Las cifras de desempleo juvenil que son mucho más altas que la cesantía en general y en algunos países esto facilita el desarrollo de formas de asociación ilegales que impactan sobre la economía y el Estado, como son las «maras».
6. Las tendencias son aun más dramáticas al considerar que si bien se ha logrado bajar algunos puntos porcentuales la pobreza y la indigencia en la región, en términos de números

⁶ Transparencia Internacional y PNUD, *Informe Desarrollo Humano 2005*.

⁷ Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Mundial de Investigación de Desarrollo Económico, «Estudio sobre distribución mundial de la distribución del ingreso», en *La Tercera*, 6 de diciembre de 2006, p. 34. También en *El Mercurio*, 10 de diciembre de 2006.

⁸ Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Transferencias con corresponsabilidad*, Flaco-México, 2006. También Pérez Sáinz y Minor Mora Salas, *De la pobreza a la exclusión social. La persistencia de la miseria en Centroamérica*, San José, agosto de 2006.

absolutos, actualmente, hay 13 millones más de pobres que en el año 1990, cuando alcanzaban los 200 millones⁹.

Todo lo anterior afecta las posibilidades y los espacios para avanzar en los procesos de integración. Si en los distintos casos nacionales se manifiestan grandes debilidades y vulnerabilidades en la gobernabilidad democrática, en la participación política y en la distribución más equitativa de la riqueza, no es esperable que la institucionalidad regional exprese una situación muy distinta. Más bien la integración debe ser un instrumento para superar estas debilidades.

I. INTEGRACIÓN

Los procesos de integración han pasado a constituirse en una demanda urgente e indispensable en el contexto de la globalización. El denominado proceso de globalización¹⁰ es el factor que mayor incidencia posee en el sistema de actores y agentes económicos, políticos, sociales y culturales; tanto en jerarquización como en sus capacidades de acción y reacción. La globalización —entendida en sus múltiples componentes y no sólo en el económico— se constituye en el fenómeno crucial en las relaciones de poder globales, con la excepción del poder militar. El peso de las variables externas es cada vez mayor en la política doméstica, estableciendo condicionales globales sobre las decisiones del desarrollo nacional. De allí la importancia de generar visiones, orientaciones y coordinaciones sobre este conjunto de acelerados cambios.

La necesidad de una nueva agenda internacional, en donde crecientemente se ubican temas globales, obliga a la región latinoame-

⁹ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Tendencias 2005-2006*. Santiago de Chile, www.eclac.org.

¹⁰ Fred Halliday, «Gobernabilidad global: perspectivas y problemas», *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 9, UNED/UAM, Madrid, junio de 1997, pp. 23-38. También sobre el tema puede verse Dirk Messer y Franz Nuscheler, «Global Governance», *Policy Paper*, núm. 2, Development and Peace Foundation, Alemania, 1996.

ricana a diseñar respuestas coordinadas entre los Estados y entre éstos y los actores no estatales para enfrentar estos nuevos procesos y sus consecuencias nacionales y regionales. La asociación para la cooperación aparece como una demanda efectiva que se debe enfrentar si se quieren satisfacer los intereses nacionales. De allí la necesidad de superar las deficiencias del multilateralismo y avanzar hacia un modelo de mayor cooperación, dentro de un marco que busque concitar reglas básicas de convivencia y las normas que posibiliten una vida en común que aminore el conflicto y la polarización y que potencie la participación y la consulta entre los países de la región.

La complementariedad entre los distintos niveles de integración es compleja; las agendas subregionales, regionales, hemisféricas y globales abordan y ponen énfasis diferentes en diversos aspectos. En ellos las arenas y los escenarios en que se desarrollan impactan a los más diversos actores. De allí que es esencial el producir coordinación. Sin ella cada uno de los procesos será visto desde una perspectiva sectorial sin ningún tipo de vínculo entre ellos, y en definitiva, se reafirma la fragmentación y las reducidas capacidades de concertación transnivel desde lo binacional a lo global.

Es necesario asumir la integración como un proyecto político estratégico que pueda proyectar una presencia más sólida y competitiva de América Latina en el mundo. La declaración final de la II Cumbre Sudamericana, realizada en Cochabamba los días 8 y 9 de diciembre de 2006, menciona la necesidad de profundizar la integración a través del diálogo político que, a su vez, permita fortalecer un desarrollo más equitativo e integral basándose en ciertos principios rectores como la solidaridad, la búsqueda de la equidad, la superación de asimetrías y el respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los pueblos¹¹.

El regionalismo abierto promovido por la CEPAL, no exento de críticas que lo señalan como un modelo que responde más al mercado que a temas de política exterior y políticas de desarrollo, es un punto de partida que posibilita a los países latinoamericanos compatibilizar políticas formales de integración económica con miras a elevar la competitividad internacional de los países, mediante

¹¹ www.cumbrecochabamba.bo.

acuerdos preferenciales que propicien un comercio entre éstos sin que las barreras preexistentes con países terceros sean incrementadas.

De acuerdo a Rosenthal¹² un regionalismo abierto debe:

- Garantizar una liberalización amplia del mercado.
- Establecer condiciones flexibles de adhesión por parte de otros países con el fin de lograr una liberalización amplia en términos de países.
- Fijar normas estables y transparentes (como las salvaguardias y derechos compensatorios) que garanticen que luego no haya riesgos o incertidumbres respecto al mercado amplio.
- Establecer un arancel externo común y un moderado nivel de protección frente a países terceros.
- Tomar en cuenta las condiciones de competitividad de los diversos países y la equidad.
- Establecer tratamiento nacional a la inversión extrarregional.
- Establecer mecanismos de negociación y/o de consultas previas para que puedan ser utilizadas en casos de desequilibrios comerciales entre los países.
- Reforzar los organismos regionales que ayudan a los países con sus balanzas de pago.
- Armonizar la normativa mediante la adopción de normas internacionales.
- Mejorar la infraestructura, armonizar normas y regulaciones y realizar reformas institucionales con el fin de facilitar la integración de los diversos mercados.
- Buscar la coordinación de las políticas económicas entre los países miembros de alguno de los esquemas de integración.
- Suscribir acuerdos sectoriales flexibles para que estén al servicio de empresas que quieran aprovechar los potenciales beneficios de la integración.

¹² CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago, Chile, 1994, www.eclac.org.

Modalidades de regionalismo abierto

	<i>Simétrico</i>	<i>Asimétrico</i>
Vertical	ALCA TLCAN	ICC (Iniciativa Cuenca del Caribe) TLC bilaterales AL/EE UU
Horizontal	CAN CARICOM SICA MERCOSUR ALBA AEC	TLC Canadá-EE UU

Una característica necesaria para el éxito de los procesos de asociación e integración es la institucionalidad con que se doten. Aunque ésta puede constituirse de diversos tipos, lo importante es que en todos los casos refleje dos cuestiones fundamentales: por un lado, la voluntad política de coordinación de políticas entre los países asociados y, por otra, la transferencia de soberanía a órganos supranacionales. Todo ello facilita el establecimiento de normas internacionales compartidas.

Esto hace necesario un análisis de estos procesos para explicar las tensiones y las políticas que impiden un avance efectivo, aun cuando se mantiene un discurso integracionista. Por un lado, se cuenta con el afinado diseño de una normatividad jurídica y definiciones de estructuras institucionales, pero con carencias y debilidades operativas y la ausencia de mecanismos efectivos de ejecución y coordinación de políticas. Y por otro lado, como una de las mayores contradicciones en el proceso de integración, tiene un fuerte sello de «hermandad» entre los Estados sin que haya logrado construir mecanismos efectivos de resolución de conflictos. Esto queda en evidencia con las recientes crisis por las que atraviesan, por un lado, la CAN con el retiro de Venezuela, el MERCOSUR con la tensión entre Argentina y Uruguay por el tema de las papeleras y, en otro orden de cosas, el SICA con un proceso en donde la integración política aún no logra constituirse en un instrumento para negociar en bloque y aprovechar las ventajas económicas y políticas

que ello implica. Todo lo cual induce a señalar que cuando aparecen este tipo de problemas, estos escalan y bloquean los procesos de integración.

La globalización de la economía internacional obliga a una redefinición de las relaciones de poder entre los Estados por un lado, y por el otro, entre estos y los nuevos actores emergentes. Los actores no-estatales y las OSC han adquirido un importante rol en los procesos internacionales. El desarrollo de las comunicaciones globales ha facilitado la coordinación de los más diversos grupos, unos de manera positiva como los proyectos tanto comerciales como energéticos y de infraestructura que hacen que la cooperación entre los Estados sea decisiva. Y otros con un claro signo negativo como son las organizaciones ligadas al crimen transnacional que en muchos casos pueden desafiar el poder del Estado¹³.

Lo anterior hace que se replantee la necesaria reforma de las instituciones internacionales como una cuestión crucial de las agendas de política exterior, y evidencia la necesidad de establecer nuevas formas de gobernabilidad en el plano mundial y en las diferentes regiones, capaces de regular las relaciones entre los más diversos actores. La construcción de bienes públicos regionales y el desarrollo de normas vinculantes pueden facilitar no sólo las transacciones sino la estabilidad del conjunto del sistema; favoreciendo el desarrollo de un multilateralismo cooperativo.

El multilateralismo cooperativo cumple con diversas funciones. Entre ellas se destacan las siguientes:

1. Fomenta la construcción de consensos.
2. Incorpora más actores al debate, en las definiciones y en los cursos de acción.
3. Promueve marcos institucionales flexibles para la participación y vinculación con diversos actores.
4. Democratiza las decisiones sobre los bienes públicos internacionales.

¹³ Francisco Rojas Aravena, *El crimen organizado transnacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*, II Informe del Secretario General de FLACSO, San José, Costa Rica, 2006, www.flacso.org.

5. Establece un marco conceptual que posibilita nuevos diseños para una arquitectura global y regional.
6. Desarrolla nuevas redes de vinculación sobre temas específicos o para enlazar de manera más horizontal los distintos actores.
7. Reconoce los cambios en la soberanía.
8. Incorpora el valor de la identidad en el contexto de la interdependencia global.

El peso de este tipo de variables externas es cada vez mayor en la política doméstica, estableciendo condicionalidades globales sobre decisiones del desarrollo económico y social, así como sobre las variables de la política y la gobernabilidad nacionales. Son las variables intermésticas, en ellas los condicionantes internacionales y domésticos se manifiestan de manera simultánea y se entrecruzan.

II. LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN LA REGIÓN

A pesar de que en el año 2006 el proceso de integración ha comenzado a flaquear, no se puede obviar que durante los últimos años se desarrollaron en América Latina y el Caribe importantes iniciativas y acuerdos que podrían contribuir a generar un mejor clima de oportunidades a dichos procesos. En esta línea se pueden mencionar al menos tres aspectos que han enmarcando un cambio cualitativo en la diplomacia regional y en la forma de inserción global:

1. En primer lugar, en Latinoamérica como efecto de la globalización económica y acuerdos subregionales, las relaciones de interdependencia son cada vez más efectivas y vinculan las más diversas áreas, obligando a una más efectiva coordinación de políticas. En algunos casos se ha avanzado hacia una mayor coordinación en temas y áreas de la integración que le otorgan un carácter estratégico, generando una multitud de redes de interdependencia que pueden ser positivas, como aquellas que promueven la democracia, la com-

plementación económica y el desarrollo; pero también las hay de carácter negativo que están emergiendo con fuerza, principalmente en relación con la criminalidad transnacional.

2. En segundo lugar, y principalmente en el marco sudamericano, se rompieron las hipótesis de amenaza militar derivadas de una geopolítica autorreferente. Las vinculaciones de cooperación, a partir de la resolución de conflictos fronterizos y de mayor inserción en temas de seguridad internacional, han cambiado referentes de la seguridad y defensa de los países mayores de esta subregión.
3. Y por último, la región se encuentra vinculada a través de una activa y densa red de conferencias, de una «Diplomacia de Cumbres» tanto de carácter hemisférica, regional, y extrarregional; además de las cumbres subregionales.

A lo largo de la última década y media, se establecieron y desarrollaron una serie de nuevas iniciativas dirigidas a la conformación de acuerdos de libre comercio, uniones aduaneras o sistemas de integración amplios que tendían a la conformación de comunidades económicas y/o políticas subregionales. Estas renovadas iniciativas buscan superar procesos de integración de larga data, provenientes desde fines de la Segunda post-Guerra Mundial. Fue así como se crearon el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y se buscó dar un nuevo impulso a la integración andina, transformando el Pacto Andino en la Comunidad Andina de Naciones (CAN). También se ampliaron los acuerdos en el Caribe donde, además de los procesos del CARICOM, una visión más amplia dio como resultado la creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC).

En América del Norte se concretó, desde mediados de los años noventa, el desarrollo de un proceso de compactación comercial amplio con la suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, más conocido por sus siglas en inglés: el NAFTA. En forma paralela, en la región se suscribieron un conjunto de acuerdos de tratados de libre comercio de carácter bilateral; Chile, Costa Rica y México son los países que han suscrito un mayor número de acuer-

dos bilaterales. En el caso de México y Chile, también han suscrito una serie de acuerdos comerciales con otras regiones del mundo y suscribieron acuerdos bilaterales de comercio y asociación con la Unión Europea, y son miembros del APEC. De esta forma, el conjunto de las subregiones latinoamericanas quedó involucrado e integrado en algún esquema de integración comercial subregional específico.

Desde 1994, con la Cumbre de Miami, se ha desarrollado un proceso dirigido a alcanzar un Acuerdo de Libre Comercio en las Américas (ALCA), es decir, en conjunto del continente americano desde Canadá a Chile y Argentina, cruzando el hemisferio. Este proceso ha encontrado dificultades y no alcanzó la meta de suscribir el acuerdo de libre comercio en la fecha establecida que era el año 2005. Como parte de este proceso se establecieron las Cumbres de Presidenciales de las Américas, las que han reunido a los Jefes de Gobierno y de Estado en cuatro oportunidades: Miami (1994); Chile (1998); Québec (2001); y Buenos Aires (2005). La próxima Cumbre será en Trinidad y Tobago en el año 2009.

Otro mecanismo interregional son las Cumbres de Presidentes y Jefes de Estado de América Latina y la Unión Europea donde se abordan todos los temas de la agenda desde los económicos y sociales, hasta los relativos a la seguridad. La primera cumbre fue en Río de Janeiro en 1999, y la próxima reunión se efectuará en Lima, en el año 2008, en donde se espera se puedan suscribir los acuerdos que surgieron en la reunión de Viena de 2006, en torno a alcanzar convenios de asociación con los diferentes bloques subregionales.

En el ámbito de vinculación con España y Portugal los países latinoamericanos y caribeños han conformado un sistema de Cumbres Presidenciales, las Cumbres Iberoamericanas, de las que se han desarrollado dieciséis reuniones desde 1990, fecha de creación. En 2006 se realizó la reunión en Montevideo y para el año 2007 se llevará a cabo en Chile.

A finales de 2004 se constituyó la Comunidad Sudamericana de Naciones que reúne a todos los países sudamericanos. Éstos acordaron establecer también un proceso de Cumbres Presidenciales Sudamericanas regulares como principal instrumento orientador del proceso, lo cual define a Sudamérica como un área geoestratégica con perfil propio.

Las Cumbres han cumplido un importante rol en lo referido al diálogo político, pero con bajos niveles de articulación efectiva en términos de implementación y coordinación de políticas. Esto conlleva a suponer que dicho mecanismo podría estar pasando por un

Diplomacia de Cumbres. Cuadro de síntesis

Características

1. Conformada por los más altos decisores: Jefes de Estado y de Gobierno.
 2. Constituye un espacio/foro privilegiado para asuntos multilaterales y bilaterales.
 3. Diálogo directo, periódico y rutinizado al más alto nivel.
 4. Bajo grado de institucionalización. Estructura de asamblea con secretaría *protempore* (esto muestra cambios).
 5. Asamblea plenaria sin agenda o con agenda amplia. Además tratamiento de *issues* focalizados.
 6. Sin acuerdos vinculantes.
 7. Definen, cambian y priorizan la agenda de las OIG.
-

Aspectos positivos

1. Crean clima de confianza.
 2. Facilitan y fortalecen la necesidad de concordar políticas: afianzan el multilateralismo.
 3. Fortalecen la cooperación internacional, regional y bilateral.
 4. Fijan prioridades y metas a las OIG.
 5. Simboliza el *momentum* de la cooperación: capacidad para focalizarla.
 6. Concentran el interés y la atención de los diversos actores: impacto mediático.
 7. Establecen diagnósticos compartidos.
-

Aspectos deficitarios

1. Aparecen en competencia con el multilateralismo parlamentarios institucionalizado.
 2. Poseen bajo grado de coordinación entre las distintas cumbres.
 3. Sin seguimiento y monitoreo efectivo en relación a los compromisos. Bajo cumplimiento de éstos.
 4. Énfasis en el corto plazo, por su vínculo con las necesidades domésticas inmediatas.
 5. Perspectivas eminentemente estatales. Baja concertación con otros actores.
 6. Exceso de iniciativas, tendencia a la dispersión.
 7. Saturan la agenda presidencial y existe superposición de actividades.
-

ciclo de agotamiento, debido a la falta de concreción de las iniciativas más relevantes que, a su vez, generan pérdida de energía y que erosionan la credibilidad y la legitimidad en ellas.

La transferencia de potestades desde el ámbito soberano nacional al ámbito subregional e internacional es limitada y reducida. Incrementarla llevará tiempo y requerirá de un esfuerzo político sostenido, acorde con el creciente proceso de internacionalización. El objetivo esencial de la construcción de ese «orden» y su internacionalidad respectiva es generar capacidades de gobernabilidad y de certidumbre en áreas particulares.

A inicios del siglo XXI, la región latinoamericana y caribeña se encuentra vinculada a través de una multiplicidad de acuerdos, tanto bilaterales, subregionales, regionales, hemisféricos y globales. Esta multiplicidad de acuerdos e iniciativas, no necesariamente ni facilitan la inserción en los diferentes sistemas de integración; ni ayudan a consolidar los procesos de integración. Si desarrollan una activa diplomacia que recarga las agendas de los principales líderes y hace más complejo el proceso de coordinación de las diversas agendas.

Para sintetizar, muchas son las iniciativas y, más aun, los actores involucrados en desarrollar una gran cantidad de propuestas en temas de inserción económica, comercial, cultural, política e incluso de seguridad, que amplían o reducen los espacios de los procesos de integración en América Latina.

III. HACIA LA SUPERACIÓN DE LAS DEBILIDADES DE LOS PROCESOS INTEGRACIONISTAS

Las debilidades de los procesos de integración siguen ocupando un lugar importante, lo que en definitiva inhibe dar pasos sustantivos hacia una nueva etapa de mayor interdependencia y cohesión de una comunidad efectiva. Ésta sólo se concretará cuando se construya una identidad autorreconocida y más allá de los marcos nacionales; cuando converjan los intereses de largo plazo y los valores que reafirman un sentido de comunidad e identidad compartida. Los

procesos integradores avanzarán cuando se diseñe y concrete una visión estratégica y programática con metas, recursos y plazos. Así también, con una arquitectura institucional flexible para dar cuenta del conjunto de los procesos de asociación.

Los errores y debilidades de los procesos integracionistas están radicados, de acuerdo con CEPAL¹⁴, en cinco áreas fundamentales:

- i) ausencia y debilidad de instancias de resolución de controversias;
- ii) las normas internacionales acordadas no se transforman en leyes nacionales;
- iii) carencia de una efectiva institucionalidad comunitaria;
- iv) ausencia de coordinación macroeconómica; y
- v) trato inadecuado a las asimetrías en los diversos esquemas de integración.

A las debilidades anteriores es necesario adicionar que en lo referido a las cuestiones puramente económicas, el comercio interregional aún es muy bajo, sólo alcanza un 15%. Es considerablemente menor que el que refleja el NAFTA, las tendencias en Asia, y muy por debajo de lo que muestra la Unión Europea. El promedio del período 2000-2004, en la región latinoamericana y caribeña, es aun menor que el que se había alcanzado hace una década. En consecuencia el grado de apertura es bajo y la intensidad del comercio intrarregional es débil en términos comparativos con otras regiones. Los avances en el proceso de libre comercio en América del Norte están significando el proponerse metas más complejas como lo es el crear un mercado único. Los obstáculos que deben ser superados son de gran magnitud, los que deberán ser sopesados y se requerirá de decisiones efectivas para el salto cualitativo; una decisión de este tipo tendría para superar importantes obstáculos.

En la actualidad los procesos integradores sufren de un déficit de certidumbre, que se manifiesta en debilidades en las normas y reglas jurídicas; lo que dificulta el desarrollo de inversiones focali-

¹⁴ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y Caribe. Tendencias 2005-2006*, Santiago, Chile, 2006, www.cepal.org.

Destinos de las exportaciones de los principales esquemas de integración subregional en América Latina y el Caribe, 2004 (en porcentajes de las exportaciones totales)

	<i>Intra-grupo</i>	<i>Otros países de ALC^a</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Unión Europea</i>	<i>Asia (incluye Japón)</i>	<i>Otros países</i>
MERCOSUR	12,9	15,4	18,3	23,0	15,7	14,8
Comunidad Andina.....	10,4	16,8	46,6	11,0	9,6	5,6
Mercado Común						
Centroamericano ^b	17,7	8,5	57,8	10,0	2,0	4,0
Comunidad del Caribe ^c	17,1	3,9	51,7	14,5	3,1	9,7
4 Uniones Aduaneras ^d	12,7	14,8	32,1	17,7	12,1	10,7

^a América Latina y el Caribe.

^b Totales utilizados para el cálculo del coeficiente incluyen exportaciones de maquila y zonas francas.

^c Incluye información de 5 países: Barbados, Guyana, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago (cifras preliminares para el período de enero-septiembre).

^d Excluye a Chile y México.

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.

zadas en áreas referidas a la integración. Sin un mayor peso institucional que sea capaz de hacer efectivos los acuerdos presidenciales y ministeriales en propuestas específicas y en normas nacionales vinculantes, los agentes económicos tendrán pocos incentivos para realizar inversiones y desarrollar los procesos que se busca fomentar. Por el contrario, se genera una fatiga con el proceso integrador que redundará en un retroceso. Esto en definitiva se manifiesta en acuerdos y consensos del más alto nivel que no se traducen en cursos de acción efectivos que hacen que las percepciones sobre la complementación e integración sean cada vez menos positivas. Una posible línea de acción para romper esta inercia sería plantearse que «la inversión más rentable es invertir en credibilidad»¹⁵ para fortalecer los procesos de integración. Una conclusión y recomen-

¹⁵ CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe...*, 2006, ob. cit., p. 95.

dación similar la habíamos efectuado en un análisis del proceso de diplomacia de cumbres¹⁶.

Además, sin un efectivo sistema de solución de controversias, los litigios serán transferidos fuera de la región, con mayores costos monetarios, pero principalmente políticos al evidenciar una de las debilidades mayores de los diversos procesos de integración latinoamericanos y caribeños. La creación de un régimen regional de solución de controversias podría otorgar un espacio de mayor autonomía para tratar las diferencias en la región, evitando su transferencia a la OMC, o a otras instancias jurisdiccionales internacionales. Ello fomentaría el desarrollo de capacidades efectivas en la región en esta área de vital importancia y en la que la región ha demostrado que se puede avanzar cuando hay voluntad política. Este ha sido el caso de resoluciones en materias limítrofes en el Cono Sur o más en general en negociaciones en el campo de la seguridad.

Por otro lado, podría decirse que en la región el proceso de diplomacia de conferencias, o diplomacia de cumbres, se encuentra en un momento que parecería indicar un agotamiento. Si bien esta forma de diálogo y articulación internacional ha involucrado plenamente a los países latinoamericanos y se ha convertido en una de las principales fuentes de construcción de espacios para la concertación de políticas en el ámbito subregional y regional, la falta de concreción de las iniciativas genera pérdida de energía y voluntad política. Con ello la fuerza de las dinámicas integradoras se frustra, lo que redundará en una mayor pérdida de energía y voluntad de carácter más general que terminan por hacerlos perder credibilidad y se erosiona su legitimidad.

Las coordinaciones sectoriales son fundamentales, sin ellas los impactos de la globalización generarán mayores asimetrías, en especial en lo referido a cuestiones macroeconómicas tales como políticas cambiarias, monetarias y fiscales. Sin coordinación de políticas la complementariedad se debilitará, los costos de transacción se incrementarán y cada país tendrá incentivos para desarrollar su pro-

¹⁶ Francisco Rojas Aravena (ed.), *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, Nueva Sociedad/FLACSO, Caracas, 2000.

pia opción, rompiendo con las reciprocidades esenciales que el proceso demanda. Con ello los beneficios que pudiese otorgar el regionalismo abierto se pierden. El sentido del desarrollo de acuerdos preferenciales, en un contexto de apertura comercial, se diluye si no existe una efectiva coordinación de políticas que contribuya a generar afinidades políticas, a prevenir impactos externos, y a potenciar oportunidades de cooperación.

Este conjunto de temas se ve aun más tensionado por las negociaciones paralelas entre la búsqueda de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos *versus* el desarrollo de iniciativas intra-regionales. Esto se expresa en el caso del SICA y el CAFTA, como en las llevadas a cabo entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR, y las negociaciones paralelas tendientes a suscribir un acuerdo comercial de EE UU con Colombia, Perú y Ecuador. Las protestas por los acuerdos bilaterales de comercio con los Estados Unidos han cobrado fuerza en Ecuador y en Centroamérica, además de haber puesto en crisis a la CAN. Por otro lado, dadas las asimetrías y las tensiones recientes, también Uruguay y Paraguay han realizado guiños sobre una eventual apertura a buscar directamente un acuerdo con la potencia. Todo lo anterior le ha restado peso a los procesos regionales afectando la certidumbre de los acuerdos, de las normas y la plena efectividad jurídica de muchas decisiones. Cabe destacar que esta tensión se manifiesta en un contexto de división latinoamericana sobre las decisiones unilaterales de EE UU y contrarias al sentir del Consejo de Seguridad, en especial en lo referido a la intervención en Irak. Más en general, la región no comparte una visión sobre el sistema internacional, sus tendencias y el rol de América Latina en él.

Los problemas de gobernabilidad de la región afectan no sólo la calidad de las políticas específicas sino que inhiben el desarrollo de políticas de Estado. Lo anterior evidencia la erosión del soporte político y social de las políticas, generando vacíos que se transforman en retrocesos de los procesos integradores y en algunos casos de la propia democracia.

En los procesos electorales recientes se ha manifestado un recurrente compromiso con afianzar orientaciones de política exterior tendientes a fortalecer los procesos de integración y el fomento del

multilateralismo regional. En tal sentido todas las propuestas de los candidatos a la presidencia destacan la fuerte necesidad de cooperación en las respectivas subregiones y el desarrollo de medidas enfocadas a una mayor unidad que supere los aspectos comerciales y se extiendan a los ámbitos políticos y fundamentalmente culturales¹⁷.

La concertación efectiva de políticas permitirá articular mejores opciones. Estas se traducirán en un mayor margen de maniobra, en un incremento de las capacidades para estar entre los formuladores de reglas en algunas áreas sensibles. La articulación de políticas, en especial de las políticas exteriores, le otorgará un sentido y una dirección al proceso y contribuirá de manera decisiva a formar una cierta identidad. En el caso de América Latina el sentido democrático y la vigencia de regímenes políticos democrático-constitucionales le han dado un carácter y una proyección particular; que en el caso del Cono Sur se expresó en el desarrollo de las «cláusulas democráticas» que se han transformado en un elemento cohesionador de políticas de defensa de la democracia en momentos de incertidumbre. Esta proyección articulada de políticas exteriores se ha transferido a otros procesos subregionales y hoy es norma para el conjunto del hemisferio, todos los acuerdos subregionales han incluido cláusulas democráticas o equivalentes. Por ejemplo, la OEA adoptó en el año 2001, luego de una década de trabajo, la Carta Democrática de las Américas¹⁸. En definitiva, la concertación y articulación de políticas posibilita el desarrollo de una visión y una proyección estratégica de los procesos de integración involucrados.

IV. PARADOJAS DE LA INTEGRACIÓN

La tarea de integrar es difícil y compleja. Los procesos de integración requieren mecanismos de acercamiento y cooperación crecientes al interior y entre los miembros de los distintos bloques subre-

¹⁷ Programas presidenciales de Chile, Perú, México, Honduras y Bolivia.

¹⁸ www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm.

gionales y regionales. Crear vínculos y desarrollar una confianza recíproca son esenciales para llevar a buen fin la integración latinoamericana y caribeña.

Parte de esos retos está en la superación de algunas contradicciones que caracterizan a los procesos de integración regional, como los que se mencionan a continuación:

IV.1. *Más democracia, con mayor desencanto*

Aunque América Latina es hoy una región más democrática, se percibe una tendencia de la ciudadanía a sentirse progresivamente más alejada de los políticos y la política. En esencia hay más democracia, pero una parte cada vez mayor de la población cuestiona su capacidad de mejorar sus condiciones de vida. Este creciente desencanto con la clase política, e incluso con el sistema democrático, viene a ser producto de años de rezago en derechos económicos, sociales y culturales de grandes mayorías, lo que a su vez explica el surgimiento de una serie de «nuevos» liderazgos y movimientos político-sociales y nacionalistas que se manifiestan en el mapa político de la región. Los últimos acontecimientos electorales, más que el ascenso de la izquierda, vienen a ser una respuesta a años de exclusión social y política de personas, agrupaciones y sectores sociales que han estado históricamente marginados.

IV.2. *Más crecimiento del comercio, con menos integración*

Comercialmente el panorama regional proyecta un escenario positivo aunque el crecimiento ha sido más lento de lo esperado. Sin embargo, el ámbito económico tiene su propia dinámica que va más allá de los propios Estados. La dinámica de la empresa privada, lo que CEPAL llama «integración real», es una integración no oficial que se da en el ámbito del mercado donde se han desarrollado procesos que poseen mucha intensidad. En ocasiones pareciera que la noción de integración regional se reduce más que todo a objetivos de liberalización comercial con intereses nacionales muy marcados,

en detrimento de esfuerzos que definan una estrategia de profundización y ampliación de la integración en un sentido más amplio. Aunado a esto, las diferentes aproximaciones que cada uno de los líderes latinoamericanos tiene para convertir el hemisferio americano en una gigantesca zona de libre comercio han tendido más a distanciar que a propiciar procesos de integración. Lo que en simple teoría económica es la forma más sencilla de integración, ha llevado más bien a crear grandes escisiones no sólo dentro de los bloques regionales, sino a lo interno de muchos países que, al día de hoy, no han logrado conciliar posiciones en temas como los tratados de libre comercio y, más en general, sobre las formas de inserción en la globalización.

IV.3. *Más crecimiento económico, con más desigualdad*

Aunque se han llevado a cabo reformas económicas en la región, éstas no han sido todo lo exitosas que se esperaban. Los principales problemas de América Latina siguen siendo la pobreza y la desigualdad; se han profundizado las diferencias económicas y sociales en la región, donde más del 40% de los latinoamericanos son pobres. Las consecuencias políticas, sociales y económicas de las últimas dos décadas de desarrollo son bastante dispares y los niveles de pobreza, desigualdad y desempleo son los más elevados mundialmente. Esto obliga a definir una estrategia de profundización y ampliación de la integración que abarque los ámbitos económicos y sociales, que busque iniciativas de desarrollo que se traduzcan en menores desigualdades, lo que al mismo tiempo consolidará y fortalecerá la misma integración regional.

IV.4. *Retórica integracionista, con acciones fragmentadoras*

Los Estados nacionales siguen operando en lo que toca a la integración, con los mismos papeles que tenían en el siglo XIX. Ha costado mucho vencer la noción del Estado Nacional separado con reminiscencias autárquicas. Ningún Estado, ni siquiera los más débiles,

están por abandonar y conceder, sin compensaciones, sus capacidades de decisión soberana. Aunque por otra parte todos —incluidos los más poderosos— reconocen la necesidad de concordar y articular políticas, que se verían expresadas en normas y regímenes internacionales vinculantes y en la construcción de bienes públicos internacionales, pero existe una falta de voluntad política para llevarlas a cabo, los intereses políticos nacionales se superponen al discurso integracionista. Por una parte, se desarrolla una fuerte retórica integracionista, pero las acciones prácticas son tenues y, en algunos casos, apuntan a la fragmentación. Se evidencia una falta de incentivos para articular e implementar decisiones que impliquen sesiones de soberanía y la construcción de una institucionalidad acorde con dichos procesos.

IV.5. *Discurso cooperativo, con escalamiento de tensiones*

Se destaca la importancia de la asociación y la cooperación, pero simultáneamente escalan las diferencias fronterizas que afectan uno de los nudos más sensibles del imaginario estatal en la región latinoamericana.

Esto señala el déficit institucional que muestran los distintos esquemas de integración, y que se hace más evidente en aquellos casos en donde hay ausencia de mecanismos para la conciliación o de instituciones para la resolución de controversias. Ejemplo de lo anterior son los casos en primer lugar del MERCOSUR, referido especialmente a las constantes disputas entre dos de sus miembros, Argentina y Brasil, con respecto al tema de las asimetrías y desigualdades, y las constantes quejas de Uruguay y Paraguay sobre los intereses de las potencias intermedias. En segundo lugar, la escalada de conflictos entre Argentina y Uruguay por la instalación de las plantas de celulosa en el Río Uruguay. Chile y Bolivia no mantienen relaciones diplomáticas. Las posiciones de Venezuela en diferentes procesos domésticos de la región generan controversias y diferendos políticos y diplomáticos.

En segundo lugar las disputas entre los distintos países que llevaron al caso extremo de la salida de Venezuela de la Comunidad

Andina de Naciones (CAN) y su ingreso al MERCOSUR, formalizado en la XXX Cumbre Presidencial realizada en Córdoba, Argentina, a mediados de julio de 2006, y que tiende a una mayor fragmentación y a una profundización de la politización de los distintos procesos, con las subsecuentes consecuencias que todo esto puede tener. Como lo señala Mónica Hirst: «La presencia del nuevo socio pleno se ha convertido en una nueva fuente de controversias, tanto dentro como fuera del bloque, y marca un punto de inflexión en un proceso de asociación que completó 15 años y que ha revelado más fracasos que éxitos en sus metas intra- y extraregionales»¹⁹.

Asimismo, la falta de compromisos de los estados miembros lleva a otra serie de problemas como el referido a los mecanismos de solución de controversias, los cuales urge sean más vinculantes para que los fallos de los órganos que arbitran las diferencias comerciales entre los socios comunitarios sean acatados. Cabe destacar que esta situación es mucho más compleja en tanto conduce a temas como el de la supranacionalidad, donde los distintos niveles de desarrollo de las mismas instituciones, y el papel y la posición que tienen las normativas jurídicas comunitarias dentro del ordenamiento nacional de cada país, dificultan la resolución de conflictos presentadas.

IV.6. *Diseños institucionales complejos, con debilidades estructurales*

Las características particulares por las que atraviesa América Latina han puesto bajo especial escrutinio a las instituciones de la integración independientemente de la zona en que se encuentran. En efecto, a pesar de tener atribuciones y funciones que buscan lograr una mayor y mejor integración, estas instituciones y los modelos que contienen, han demostrado tener bastantes insuficiencias al interior de sus propias organizaciones que obstaculizan su efectivo funcionamiento, inducen a cuestionar sus capacidades para lograr objeti-

¹⁹ Mónica Hirst, «Los desafíos de la política sudamericana brasileña», *Nueva Sociedad*, núm. 205, septiembre-octubre, 2006, p. 137.

vos propuestos en sus agendas, y no logran concertar en temas económicos, sociales y políticos.

Aunque se pueden señalar algunos avances importantes en los procesos de integración como son los recientes anuncios de la creación de programas de desarrollo social de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR, y los distintos esfuerzos dentro del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) por llevar a cabo una unión aduanera²⁰; lo cierto es que no se observan correcciones importantes en los mecanismos de integración respecto a sus debilidades tradicionales donde se contrasta la brecha entre las propuestas y la realidad de llevarlas a la práctica.

V. TIEMPO Y POLÍTICA

Un aspecto fundamental señalado por Norbert Lechner²¹, fue que el orden social es una creación humana y este orden social se estructura sobre la base de control del tiempo. El tiempo es necesario estructurarlo, el tiempo no es una secuencia de continuidades, el tiempo es una creación social, una creación humana.

Si se observa en el cuadro siguiente, encontramos que la posibilidad de concertación por permanencia en el tiempo de los presidentes en la región probablemente tenga una gran oportunidad desde fines del año 2006, hasta cuando los países, Argentina y Chile entre otros, cumplen el bicentenario de la independencia en el año 2010. Es decir, habrá una permanencia en el tiempo de los presidentes que les podría permitir impulsar, diseñar y desarrollar proyectos conjuntos que pueden ser capaces de tener un impacto en el conjunto de la región, en sus sistemas políticos y que con su puesta en marcha pueden generar una importante gravitación en el sistema internacional.

²⁰ CEPAL, *Panorama de inserción internacional de América Latina y el Caribe 2004*, Integración regional y convergencia de acuerdos comerciales, cap. VI, Santiago, Chile, 2005.

²¹ Norbert Lechner, *Los patios interiores de la democracia*, FLACSO Chile, 1988.

El tiempo y la política en América Latina

País	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Duración
Argentina					*	*	*	*	*		5 años
Brasil			*	*	*	*	*				5 años
Bolivia			*	*	*	*					4 años
Chile.....			*	*	*	*					4 años
Colombia.....			*	*	*	*					4 años
Costa Rica			*	*	*	*					4 años
Ecuador				*	*	*	*				4 años
El Salvador	*	*	*	*	*						5 años
Guatemala					*	*	*	*			4 años
Honduras			*	*	*	*					4 años
México			*	*	*	*	*	*			6 años
Nicaragua				*	*	*	*	*			5 años
Panamá.....	*	*	*	*	*						5 años
Paraguay.....					*	*	*	*	*		5 años
Perú			*	*	*	*	*				5 años
R. Dominicana .					*	*	*	*			4 años
Uruguay		*	*	*	*	*					5 años
Venezuela				*	*	*	*	*	*		6 años

Todo dirigente político conoce y sabe que el tiempo es un bien escaso, que es necesario cuidar, crear, desarrollar y agregarle valor. Y por lo tanto, a partir de cómo se estructure el tiempo, es como fijarán las prioridades, se establecerán las metas que pueden ser alcanzadas en un período determinado.

En este sentido, la coordinación de políticas que se pueden concertar y avanzar en este momento será decisiva en el mediano plazo. Si somos capaces de pensar en el sistema internacional con una perspectiva de carácter general y desarrollamos acciones en consecuencia mejorarán todos los países su posición global.

Sin embargo, la realidad parecería ser esquivada con tiempo en la región. El tiempo es breve para que se exprese y se materialice la voluntad política en torno a una visión compartida de futuro, a un diseño común de metas pragmáticas que pueden ser alcanzadas en un lapso de cuatro años.

En esta perspectiva el año 2007 es clave en cuanto a la posibilidad de concretar el diseño de cursos de acción efectivos para alcan-

zar metas realistas y en cuyo desarrollo se pueda invertir la voluntad política y los recursos, materiales y humanos, que ella conlleva. El liderazgo en el proceso será determinante.

VI. ESCENARIOS PROSPECTIVOS

Cuatro escenarios aparecen en una proyección hacia un futuro cercano. El primero, es la continuidad de las tendencias actuales; es un escenario de *statu quo*. Un segundo escenario está referido a la regresión de los procesos de cooperación, diálogo y asociación como producto del incremento de las diferencias bilaterales, en particular, en las áreas más sensibles como son las referidas en cuestiones de fronteras y/o las relacionadas con la integridad del Estado. Un tercer escenario correspondería a un salto cualitativo en los procesos de integración con la conformación de normas e institucionalidad supranacionales de carácter vinculante. Finalmente, un cuarto escenario corresponde a avances de carácter puntual, ligados a acuerdos pragmáticos en áreas de interés compartido.

VI.1. *El escenario de Statu Quo*

Este escenario refleja las tendencias actuales y posee una proyección de «más de lo mismo», es decir, un discurso integracionista en el contexto de importantes contenciosos en los diferentes bloques subregionales que impiden concretizar avances en el proceso integrador. Existe una amplia oferta de promesas y bajo nivel de concreción. Estas mismas dificultades limitan la capacidad de diálogo y de constituirse como interlocutor efectivo con otras regiones del mundo y de igual forma inhibe al conjunto de la región de tener una voz propia en el sistema internacional. Los avances en materias comerciales continuarán focalizados en el área con mayor tradición en este campo como lo es la centroamericana.

Este escenario es poco deseable. La posibilidad de ocurrencia y la probabilidad de desarrollo es alta.

VI.2. *El escenario regresivo*

En el caso de este escenario conllevaría a un importante retroceso de los avances logrados en la última década y media, es decir, implicaría el rebrote de conflictos limítrofes entre los estados de la región y el riesgo de un escalamiento de éstos hacia tensiones militares. Igualmente, en este escenario las tensiones políticas y sociales, y en muchos casos la débil integración social, e incluso territorial, tensiona la integridad del Estado. En ese contexto, las posibilidades de coordinación de políticas y transferencia de decisiones del ámbito soberano hacia entidades de carácter supranacional aparecen como imposibles. Se produciría un regreso a visiones nacionalistas fundadas en una geopolítica autorreferente.

Este escenario resulta altamente indeseable. La posibilidad de ocurrencia y la probabilidad de desarrollo son bajas y en el peor de los casos aparece como media. Es un escenario poco factible.

VI.3. *El escenario optimista*

La construcción de normas y una institucionalidad supranacional capaz de articular y coordinar distintas áreas de política aparece como una meta altamente deseable en la perspectiva de concertar voluntades y que la región pueda expresarse con una sola voz. En este escenario la voluntad política se expresa mediante la conformación de normas y directivas capaces de regular y coordinar distintas áreas de políticas en los más diversos campos. Todo ello se expresa en estructuras institucionales complejas con capacidades de decisión en áreas normalmente privativas del ámbito soberano nacional.

Este escenario aunque es altamente deseable tiene una probabilidad y posibilidad de desarrollo muy baja, es prácticamente nula.

VI.4. *El escenario pragmático*

El establecimiento de acuerdos específicos con capacidades de ejecución e implementación real en áreas vitales para el desarrollo latinoamericano puede constituirse en una meta deseable y factible. No es el ideal pero sí permite concretar acuerdos efectivos en áreas vitales que conformen una masa crítica de acuerdos para avanzar hacia otras áreas. Acuerdos en el área energética y de infraestructura aparecen como puntos claves en los cuales es posible trabajar y que pueden tener un impacto positivo en la región. Concordar áreas específicas en materia comercial contribuye al mismo fin.

Este escenario aparece como deseable. Su probabilidad y posibilidad de ejecución es media.

Proyección de escenarios

	<i>Grado de satisfacción</i>	<i>Grado de probabilidad</i>
<i>Statu Quo</i>	No deseable	Alta
Regresivo.....	Altamente indeseable	Baja/Media
Supranacionalidad ..	Altamente deseable	Nula/Baja
Pragmático.....	Deseable	Media

VII. LA PROYECCIÓN ESTRATÉGICA OTORGA COHERENCIA Y CONSISTENCIA AL PROCESO

El multilateralismo de América Latina y el Caribe está constituido por un conjunto amplio de procesos de diálogo político, intercambios comerciales, esquemas de cooperación regional y subregional que, tanto de manera formal como informal, realizan los Estados del área con formatos disímiles que se expresan por medio de mecanismos altamente institucionalizados y en procedimientos *ad hoc*.

Esta evolución, sin embargo, no ha tenido como resultado un fortalecimiento del multilateralismo en términos globales. Más bien ha producido un desequilibrio creciente entre los procesos de tipo político propios de la diplomacia tradicional, con las nuevas formas de diálogo y con las negociaciones comerciales que se han generalizado, a la par de la emergencia de los temas ambientales. Este debilitamiento del multilateralismo, que en mucho se explica por la globalización y el unilateralismo de los EE UU después del 11 de septiembre, constituye uno de los factores determinantes que ha coincidido con un agotamiento progresivo de las estructuras multilaterales, en especial en la ONU, así como con la fatiga de nuevos esquemas como las cumbres presidenciales. Este vacío sólo podrá ser resuelto con más multilateralismo. Es fundamental persistir en el diálogo abierto entre los diferentes actores que busque formas eficientes de cooperación por medio de un multilateralismo cooperativo y eficaz.

Frente a un mundo de creciente jerarquización, de mercados globales, de comunicaciones instantáneas, el multilateralismo resurge como una de las últimas oportunidades para que los países y regiones de menor desarrollo puedan buscar y recuperar espacios de negociación frente a los actores más poderosos del sistema mundial. Ello se vuelve todavía más crítico en temas que demandan una acción planetaria. En la construcción de bienes públicos internacionales debe establecerse una corresponsabilidad entre los distintos actores en concordancia con sus capacidades y poder. Sin embargo, sólo la cooperación, por medio del multilateralismo, hará posible superar los grandes desafíos y amenazas emergentes en el sistema global.

En el caso latinoamericano, en el último año han surgido nuevas opciones de integración que podrían transformarse en ejes y nodos cruciales de los procesos integradores y de coordinación de políticas. Son las iniciativas vinculadas a: el anillo energético, corredores interoceánicos y los proyectos de infraestructura de la integración. Estos proyectos e iniciativas poseen un fuerte sello estratégico, que permitiría generar un sentido amplio de integración y abrir espacios para desarrollar un sentido de identidad ligado a los temas cruciales de la región y que abordan intereses vitales en el contexto de la globalización.

La voluntad política y el sentido estratégico son dos factores determinantes del éxito del proceso en la nueva etapa. La integración de América Latina no va a ocurrir por sí misma. Es necesaria la voluntad política para promoverla. Si no es así, la integración económica a nivel regional será superficial en algunas regiones, aunque pueda ser mayor a nivel subregional²².

También es importante destacar que la orientación del proceso es esencialmente política. Las políticas de los países latinoamericanos en materia de política exterior parecieran ser secundarias, antepuestas a la política económica aun y cuando se habla de relaciones estratégicas de largo plazo. Este es un fuerte contrasentido señalado por Robert Keohane²³ en el caso de los procesos de integración regional.

En breve, el multilateralismo constituye un factor de estabilidad para asegurar la paz y el entendimiento internacionales y sigue siendo un factor esencial para asegurar la participación de todos los actores, incluidos los de las regiones menos favorecidas del mundo. No obstante lo anterior, si la región latinoamericana y caribeña quiere participar en este proceso deberá concertar en algunas cuestiones esenciales, sólo esto le posibilitará hablar con una sola voz, y que ésta sea tomada en consideración al momento del establecimiento de normas globales. Para ello es necesario reafirmar los mecanismos de interlocución, concertación y cooperación sobre la base de las recomendaciones de políticas para reimpulsar los procesos integradores regionales, entre las que destacamos:

1. Desarrollo e impulso de la institucionalidad; perfeccionar los mecanismos de diálogo y concertación y construir herramientas e instancias de resolución de conflictos son dos aspectos básicos.
2. Proyección estratégica; presupone haber resuelto los contenidos de carácter suma cero, en especial en el eje sobe-

²² Robert Keohane, «Entre la visión y la realidad: variables en la política exterior latinoamericana», en J. Tulchin y R. Espach (eds.), *América Latina en el Nuevo Sistema Internacional*, Barcelona, Bellaterra, 2004, p. 287.

²³ *Ibid.*, p. 290.

- rano territorial. La construcción de confianza es la base para planear la cooperación estratégica.
3. Las acciones deben propender al desarrollo de un balance y reciprocidad.
 4. Construir y evidenciar un soporte social a las políticas impulsadas en torno a la integración es una necesidad vital del proceso.
 5. Desarrollo de una identidad compartida es un objetivo importante, que en el caso de esta región cuenta en su haber con una mayor homogeneidad cultural que en otras áreas del mundo.
 6. Transferencia de soberanía, la agregación de soberanía regional permite aumentar el margen de maniobra y la capacidad de incidencia. Sin esta transferencia, en el contexto de la globalización, la soberanía se erosiona cada vez más rápido.

BIBLIOGRAFÍA

- Altmann, Josette (2006), «Integración en América Latina: Crisis de los modelos regionales y ausencia de certidumbres», en Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís Riviera (coords.), *La integración latinoamericana. Visiones regionales y subregionales*, San José, Editorial Juricentro.
- CEPAL (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago, Chile, www.eclac.org.
- (2004), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y Caribe*, Santiago, Chile.
- (2006), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. Tendencias 2005-2006*, Santiago de Chile, www.eclac.org.
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (2006), *Transferencias con corresponsabilidad*, FLACSO-México.
- Education and Research Network. *Global Firearms Deaths Small Arms/Firearms*. Toronto, 2005.
- Halliday, Fred (1997), «Gobernabilidad Global: perspectivas y problemas», *Revista Internacional de Filosofía Política*, núm. 9, Madrid, UNED/UAM, junio.

- Hirst, Mónica (2006), «Los desafíos de la política sudamericana brasileña», *Nueva Sociedad*, núm. 205, septiembre-octubre, www.nuso.org.
- Keohane, Robert (2004), «Entre la visión y la realidad: variables en la política exterior latinoamericana», en J. Tulchin y R. Espach (eds.), *América Latina en el Nuevo Sistema Internacional*, Barcelona, Bellaterra.
- Lechner, Norbert (1988), *Los patios interiores de la democracia*, Chile, FLACSO.
- Messer, Dirk y Nuscheler, Franz (1996), «Global Governance», *Policy Paper*, núm. 2, Development and Peace Foundation, Alemania.
- Ohmae, Kenichi (2005), «El próximo escenario global», en *Desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras*, Bogotá, Editorial Norma.
- Oppenheimer, Andrés (2005), *Cuentos chinos*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- PNUD (2005), *Informe Desarrollo Humano 2005*, www.pnud.org.
- Rojas Aravena, Francisco (ed.) (2000), *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, FLACSO, Caracas, Nueva Sociedad.
- (2006), «El nuevo mapa político latinoamericano», *Nueva Sociedad*, núm. 205, septiembre-octubre, www.nuso.org.
- (2006), *El crimen organizado transnacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*, II Informe del Secretario General de FLACSO, San José, Costa Rica, www.flacso.org.
- y Solís, Luis Guillermo (coords.) (2006), *La integración latinoamericana. Visiones regionales y subregionales*, San José, Editorial Juricentro.
- Tulchin, Joseph y Espach, Ralph (eds.) (2004), *América Latina en el nuevo sistema internacional*, Barcelona, Bellaterra.

REFERENCIAS TOMADAS DE INTERNET

- www.comunidadandina.org.
- www.cepal.org.
- www.cumbrecochabamba.bo.
- www.flacso.org.
- www.mercosur.org.uy.
- www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democrática.htm.
- www.pnud.org.
- www.sica.int.
- www.transparenciainternacional.org.

DIARIOS:

El Clarín, Argentina.

El Comercio, Perú.

El Mercurio, Chile.

El País, España.

La Nación, Costa Rica.

La República, Costa Rica.

La Tercera, Chile.

14. ¿RÉQUIEM O UN NUEVO SENDERO PARA LA INTEGRACIÓN? *

DIANA TUSSIE **

INTRODUCCIÓN

Empecemos afirmando que la integración en América Latina no es lo que era. La aspiración de este proceso es de larga data, ya sea como mecanismo para fortalecer la cooperación o para la defensa de los intereses comunes, sobre todo económicos, ante terceros países. El camino seguido hasta la fecha no ha estado exento de dificultades, sorteando a su paso problemas que van desde los conflictos armados, como fue el caso de Centroamérica hasta las diferencias internas de orden político, económico y social de cada país. Pese a esto, es evidente que si bien se dista mucho de las aspiraciones y objetivos iniciales, se han dado pasos importantes, algunas veces impulsados por iniciativa propia y otras veces catalizados por el entorno internacional.

Los procesos de integración regionales han pasado por diferentes etapas de expansión y crisis de la mano de los cambios en las estrategias de desarrollo y también de los incentivos que la coyuntura internacional definía. Así, la crisis de los procesos de integración del decenio de 1980 no se puede explicar sin el fracaso de la sustitución de importaciones y la década perdida generada por la crisis

* Este trabajo se nutre de varias investigaciones realizadas dentro del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO, Argentina. Agradezco particularmente la generosidad de Mercedes Botto, Pablo Heidrich y Fabiola Mieres, Juliana Peixoto y Laura Uzquiza.

** Dirige el área de Relaciones Internacionales de la FLACSO en Argentina y la Red de Estudios LATIN (Latin American Trade Network).

de la deuda externa. Tampoco se puede explicar la reactivación de los procesos de integración en la década de 1990 sin la coyuntura internacional favorable y la afluencia de capitales del exterior —por factores principalmente externos, como la baja tasa de interés internacional—, que contribuyeron a la estabilidad macroeconómica y a la recuperación temporal de las economías regionales.

Los acuerdos de integración norte-sur surgen en la década de 1990 para, entre otros objetivos, perpetuar y anclar domésticamente el Consenso de Washington en tratados internacionales, presentando la alternativa del «nuevo regionalismo» como la ideal para la inserción internacional de nuestras economías. También porque Estados Unidos buscaba acuerdos OMC-plus que le permitieran obtener —sobre todo en los temas de la Agenda Singapur¹— un posicionamiento no sólo en el hemisferio sino con otros países «amigos» de otras partes del mundo. Así, buscaba mejorar la posibilidad de aprobar acuerdos multilaterales que se ajustaran a sus intereses. Primero, se buscó hacerlo a nivel hemisférico con el ALCA, pero se manejó siempre la opción de construir un ALCA por pedazos con los TLC, con países o con grupos de ellos. Todo esto en un esquema *hub and spoke* que hasta los propios organismos multilaterales —como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la OMC— señalaron no sólo como la forma más costosa e ineficiente de construir una zona de libre comercio, sino como la que beneficia principalmente al *hub*.

I. PARADOJAS DEL CONTEXTO INTERNACIONAL

El camino hoy transita por una época de crecientes paradojas. Mientras en el ámbito político-estatal multilateral se refleja un clima de parálisis que involucra tanto a la OMC como al ALCA, en el comercio hay un escenario de términos de intercambio muy favorable

¹ Estos temas se originaron en la Primera Conferencia Ministerial celebrada en Singapur en 1996. Se refieren principalmente al comercio y la inversión; la política comercial y de competencia; la transparencia en la contratación pública, y la facilitación del comercio.

en virtud del marcado dinamismo de la demanda internacional de productos primarios. A su vez, están ganando creciente protagonismo en las agendas externas los temas regionales pero éstas están marcadas por focos de inestabilidad y también de potenciales conflictos. La sostenida demanda de los mercados asiáticos anticipa una reconfiguración de las relaciones en la economía global que tiene una incidencia directa sobre el camino de la integración latinoamericana. Varios son los elementos que caracterizan hoy al escenario internacional.

El factor de mayor peso a principios del siglo XXI, en primer lugar, son los elevados precios internacionales de las materias primas (Ferrari, 2005). Si bien no es claro cuánto tiempo durarán, es claro que estamos frente a un significativo cambio de tendencia. Los altos precios han redundado en un ingreso elevado de divisas que se tradujo en una reevaluación de las monedas locales, contribuyó a elevar los niveles de reservas internacionales de los bancos centrales, y generó un ingreso de inversión extranjera directa en algunos sectores como la minería. Esto contribuyó a reducir la inflación, pero ha perjudicado la competitividad internacional de la producción de bienes transables no tradicionales y con ello, la generación de empleo y autoempleo con salarios medios aceptables. Por otro lado, ha significado mayores utilidades a las empresas productoras de materias primas, factor que permitió mejores resultados fiscales. El sostenimiento de la demanda internacional, motorizado en especial por la fuerte demanda china, es un sostén importante del crecimiento de la economía latinoamericana y de la mejora de los términos del intercambio². Esta situación da lugar tanto al surgimiento de grandes expectativas en los mercados de *commodities* como menor interés en la integración con los socios regionales.

² La importancia de China como mercado para los bienes primarios de América Latina plantea dos preocupaciones: la primera, es que dada la fuerte dependencia de China en el consumo de Estados Unidos, América Latina enfrenta una situación de dependencia «al cuadrado». La segunda, es la creciente búsqueda de China de sustituir importaciones de manufacturas de origen agrícola (aceite de soja) y mineral (hierro y cobre).

El escenario internacional está definido también por:

- la emergencia de China como potencia económica (seguida por la India, Vietnam y otros países asiáticos), en gran medida responsable de los precios elevados de materias primas;
- la convergencia de Europa de los 25 países en una gran comunidad económica y política;
- las dificultades de la economía estadounidense.

Esta última sigue siendo la economía más importante del mundo. Sin embargo, su tasa de inversión, el 15,7% del Producto Interno Bruto, resulta pequeña con respecto a la de las economías asiáticas más dinámicas. La reducción de impuestos a los grupos de mayores ingresos y el aumento del gasto militar a partir de 2001 han generado un déficit fiscal que bordea el 6% del PIB. El mismo fue acompañado de un déficit comercial que ha producido una persistente devaluación del dólar, de 35% frente al euro en tres años.

Tal devaluación está incidiendo en la inflación, combatida con la elevación de las tasas de interés por parte de la Reserva Federal, lo que redundará en una caída del crecimiento. Sin embargo, no ha inducido a mayor equilibrio comercial, puesto que no ha significado mayor competitividad frente a los asiáticos, sus proveedores de bienes intensivos en mano de obra. Los países de Asia mantuvieron, en términos generales, la paridad de sus monedas frente al dólar acumulando reservas internacionales, particularmente en bonos del Tesoro estadounidense. China, con 1.300 millones de habitantes, un quinto de la población mundial, es ya la segunda economía más importante en términos de paridad de compra. Gran exportadora de bienes intensivos en mano de obra, importa bienes intensivos en capital. En los últimos veinte años creció a tasas promedio de 10% anual.

En aras de su propio desarrollo, América Latina se ha esforzado por mantener relaciones políticas y económicas, pragmáticas y amigables con dichos polos económicos. Las relaciones económicas con Estados Unidos están perfilándose para Centroamérica y los países andinos a partir de la aceptación de tratados de libre comercio. Estos tratados tienen sentido con las economías aparentemente

complementarias, si son bien negociados y si a su vez, son acompañados con acuerdos similares con Europa, entre otras razones, para equilibrar el intercambio y reducir la dependencia respecto al primero. Aunque hay señales de interés en tratados de libre comercio con China, dada la actual estructura de comercio y las similares estructuras productivas, es difícil que se generalicen a todos los países.

En este paradójico escenario han comenzado a predominar las tendencias centrífugas. El Acuerdo para el Libre Comercio de las Américas (ALCA) que había funcionado como mecanismo ordenador está con casi total certeza terminado, superado por un esquema axial (de rayos y ejes) centrado en Estados Unidos donde sólo quedarán afuera algunos de los países del MERCOSUR (con Venezuela), Ecuador, y posiblemente Bolivia. Cualquier expansión posterior está impedida por la finalización de la autoridad presidencial para hacer acuerdos comerciales de George W. Bush en 2007, el dominio demócrata del Congreso y las resistencias políticas y sociales domésticas de Estados Unidos.

Estos condicionamientos económicos se están haciendo presentes en todos los rincones del globo e igual que en nuestro hemisferio, están empujando a una reconfiguración de los acuerdos de integración regional (Baldwin, 2006). El mundo se perfila sobre un terreno movedizo, con alianzas «en zapping» constante. En palabras de Baldwin, los acuerdos de integración en estos tiempos tienen límites borrosos; sus techos tienen goteras y los pisos presentan pérdidas. Los acuerdos de integración, antes vistos como un punto fijo de llegada, ahora viven un proceso de cambio permanente, mientras se le suman nuevos miembros, o algunos de los viejos regresan y otros abandonan la casa, como sucedió y hasta cierto punto sigue sucediendo con el progresivo cambio de membresía entre la Asociación Europea de Libre Cambio (AELC) y la Unión Europea (UE), a medida que fueron cambiando los costos de exclusión o los incentivos de pertenecer a uno o a otro acuerdo. Así como la AELC se formó alrededor de Gran Bretaña, cuando dicho país la abandona a favor de la Comunidad, en cierto sentido vacía de contenido su bloque inicial de pertenencia y gatilla un efecto dominó entre sus socios, Dinamarca e Irlanda, primero, y más tarde le sigue

Portugal, hasta el día de hoy en que la AELC congrega solamente a cuatro países, Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein. Si bien estos cambios de uno a otro bando no parecen ser idiosincráticos al carácter latino, vale la pena explorar otras dimensiones de la presente coyuntura. Por ejemplo, si Brasil cerrara un TLC con Estados Unidos.

II. ¿QUÉ QUEDA DE LA DIMENSIÓN PRESIDENCIAL DE LA INTEGRACIÓN?³

Mas allá de los incentivos económicos que hoy, dadas las condiciones del mercado internacional, tienen un marcado carácter centrífugo, la integración parece estar tironeada en múltiples direcciones en momentos en que la región se acomoda al resultado de una ola de elecciones que ha dado lugar a gobiernos con nuevas afinidades políticas (dejando fuera los casos de México y Colombia). Estos resultados parecen enarbolar un retorno al imaginario de izquierda así como el resurgimiento del activismo estatal. Estos cambios son paralelos pero no relacionados a las declaraciones mediáticas de Hugo Chávez, pregonando desde Venezuela tanto un socialismo del siglo XXI como el surgimiento de actos de solidaridad transfronteriza.

Además de la reorientación de los modelos de desarrollo y los aparentes consensos políticos, hay hoy otro mapa de fuerzas en acción en la región. La elección del líder indigenista Evo Morales en Bolivia marca una profundización en otro sentido de cambios en América del Sur. Para el historiador de la Universidad de Brasilia, Luiz Alberto Moniz Bandeira, el contundente triunfo en la primera vuelta «constituye un alzamiento popular, por medio del voto democrático contra los programas neoliberales y las políticas de Estados Unidos» (Clarín, 02.01.2006). Si bien Bolivia no tiene la proyección externa de Brasil ni el músculo financiero de Venezuela, pone en evidencia la emergencia de la movilización popular en la zona andina. Pero a diferencia de las históricas movilizaciones boli-

³ Esta sección se apoya principalmente en Botto (2005).

vianas no es ni de inspiración marxista ni de base clasista sino que surge de la identidad étnica en un país donde más del 60% de la población es de descendencia indígena y ha sufrido exclusión, discriminación y pobreza extrema. Y que efectivamente reclama del Estado un rol más activo en el control de los recursos naturales y en la distribución del producto nacional. Un movimiento de similares raíces también se perfila en Ecuador, donde la nacionalización de Occidental Petroleum, incluso antes de la elección de Rafael Correa, hundió las negociaciones por el tratado de librecambio con Estados Unidos.

Sin embargo, esta ola no nos debe hacer creer que resurgen las antinomias del pasado. Por ello para analizar el humor político de estos tiempos debemos evitar la mirada volcada hacia el pasado y, más aun, cualquier temor de volver a él: la mirada realista a los hechos y circunstancias del presente nos permite detectar no sólo claras diferencias con las circunstancias del pasado sino también los nuevos contornos de las políticas esbozadas.

En primer lugar, la discusión en la región dejó de estar planteada en clave binaria de derecha vs. izquierda o puro estado vs. mercado. Aunque cuando cunde la decepción por los malos resultados de la década de los noventa, los gobiernos electos parecen decididos a mantener el rumbo del timón macroeconómico surgido después que sus economías fueron devastadas por los ciclos de auge y quiebra financiera que se sucedieron como reguero de pólvora desde la crisis mexicana de 1995 hasta la uruguayaya de 2002. Hoy el debate parece estar planteado más bien en términos de lograr un nuevo equilibrio entre crecimiento y distribución y entre ambos términos del necesario e inevitable condominio que existe entre el Estado y el mercado, ambos mutuamente dependientes uno del otro, y ninguno concebible sin el otro.

En segundo lugar, si bien podemos detectar en el electorado latinoamericano sentimientos antinorteamericanos y demandas de menor ortodoxia económica, y en pos de mayor intervención estatal, es preciso distinguir entre las preferencias reveladas de los electorados y las actitudes de los gobernantes elegidos una vez llegados al poder. En el electorado hay sin duda mayores grados de movilización a la vez que una profunda fatiga con las reformas neoliberales

de los noventa. Por más de una década, dichas reformas recibieron un cheque en blanco para las políticas pro-apertura, pro-mercado que auguraban beneficios a ser compartidos ampliamente. Con demasiada frecuencia la realidad ha traído persistentemente altas tasas de desempleo, estancamiento de ingresos, creciente desigualdad y muy bajo crecimiento. La brecha entre la retórica y la mucha más sombría realidad ha dado muestras de ser un campo fértil para el descontento, la movilización y la reacción electoral contra la ortodoxia pro-mercado.

El proceso de Cumbres de las Américas como mecanismo activo de diplomacia presidencial había sido creado con el objetivo explícito de promover la liberalización de los mercados al mismo tiempo que apuntalaba el proceso democrático. Dos propósitos que a simple vista estaban en tensión, en tanto en cuanto una dimensión muchas veces olvidada en el debate público de aquel momento fueron los efectos del comercio internacional sobre la pobreza, la distribución del ingreso y el empleo. Los estudiosos de la gobernanza global se esmeraron por encontrar una fórmula que compatibilice dos fuerzas que marchan por carriles diferentes y en direcciones opuestas. A nivel global, los mercados —sobre todo los financieros— se encuentran cada vez más articulados y concentrados, al margen de toda regulación estatal (democrática). A nivel local, la apertura y desregulación de los mercados y los procesos de privatización, propios de la década de los noventa, contribuyeron fuertemente a la pobreza y desigualdad de América Latina, así como a la inestabilidad política de los gobiernos electos. Si bien la evidencia con respecto a los efectos del comercio sobre el empleo es aún escasa⁴, de acuerdo al principio de la ventaja comparativa con la apertura al comercio internacional el empleo debería contraerse en algunas industrias mientras debería expandirse en otras, con efectos netos en el empleo global que dependerán de las instituciones laborales y de otros factores domésticos. En el corto plazo, sin embargo, ciertos trabajadores industriales podrían sufrir costos de ajuste en sus empleos y salarios y no hay países de la región que tienen programas

⁴ Para un análisis reciente del impacto del comercio en la generación de empleo, véase Marion Jansen y Eddy Lee (2007).

de asistencia en esta dirección. Estos temas cobran relevancia hoy en un contexto internacional que revaloriza la producción primaria, en gran parte a consecuencia de la explosión de demanda asiática, y que por ello tiende a exacerbar el sesgo productivo y exportador hacia los sectores intensivos en recursos naturales y de baja utilización de mano de obra. Estos cambios productivos tienen importantes efectos distributivos al incidir sobre los retornos recibidos por los distintos factores productivos.

América Latina está dividida en cuanto al impacto y la forma de enfrentar los nuevos desafíos y el desgranamiento del Consenso de Washington, en especial en relación con la apertura comercial y los acuerdos de libre comercio. Los países con costas sobre el Pacífico tienden a apoyar la apertura comercial, mientras que los países del Atlántico —Argentina, Brasil y Venezuela— rechazan esta apertura y, en particular, los TLC firmados con EE UU. En verdad, esto no se relaciona tanto con estar sobre uno u otro océano, sino con el hecho de que las economías del Atlántico son industriales: Brasil y Argentina tienen una industria nacional y, por lo tanto, cuentan con una política de defensa de sus productores frente a EE UU. En cambio, en las economías del Pacífico —Chile, Ecuador, Perú y, eventualmente, México— una parte muy importante de las exportaciones está ligada a los recursos naturales: en México al petróleo, en Chile al cobre, en Ecuador y Perú a la minería. Por lo tanto, la apertura comercial contribuye a abrirles mejores opciones hacia los distintos mercados del mundo, en particular hacia China. Estas visiones distintas ocurren en el contexto de un mayor distanciamiento entre los países, críticas mutuas y puntos de vista divergentes entre las naciones latinoamericanas y EE UU, y entre la Unión Europea y América Latina.

La última Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata en 2005 presagió estos contrapuntos poniendo en blanco y negro algunas de las implicaciones que conlleva esta tensión en el hemisferio. Si bien fue fuertemente criticada por la alta confrontación verbal y los magros consensos alcanzados, puso en evidencia que la competencia por el liderazgo estimula las diferencias entre los presidentes de la región. La armonía de intereses que había primado entre los mandatarios hasta principios de siglo se mostró erosiona-

da, tal como evidencian los discursos y las recriminaciones. Esto va más allá de verborragias demagógicas típicas de una campaña electoral. En este contexto, las tensiones por el liderazgo se han incrementado. El «efecto CNN» —es decir, el impacto de los medios audiovisuales aumenta la repercusión de los discursos más allá de los actores directamente involucrados—. La debilidad del gobierno de Lula afectó la capacidad de liderazgo de Brasil. Ese espacio fue aprovechado por Chávez, quien, además, posee recursos económicos que está dispuesto a utilizar para afianzar su proyecto de integración alternativo (la Alternativa Bolivariana para las Américas —ALBA—) y su propuesta política. Esto marca una diferencia sustantiva con otros momentos de disputa por el liderazgo, en los que Brasil siempre aparecía con más recursos, independientemente de si los usaba o no y de su grado de efectividad real. Hoy, los recursos derivados del petróleo venezolano están dirigidos a desarrollar un proyecto alternativo de integración e inserción de la región y un cambio del modelo político. Esto ha llevado a juegos incesantes de malabarismo a la vez que a una creciente polarización de las posiciones entre los países de América Latina.

Desde sus comienzos en 1994, la agenda de las cumbres incluyó iniciativas de acción comunes de la más diversa índole, en el que el ALCA era un tema más. Con el tiempo esta agenda se ha ido ampliando. Los países anfitriones se reservan el derecho de «trazar la cancha». Así las cosas, la primera cumbre celebrada en Miami (1994), Estados Unidos (EUA) incluyó además de la integración comercial, la lucha contra la corrupción y el narcotráfico en la región; luego vino Bolivia (1996) que destacó el tema del desarrollo sustentable, Chile (1998) el de la educación y por último Canadá (2001), que puso como prioridad el de la interconectividad.

Si la Cumbre de Mar del Plata introdujo una novedad, fue la intención del gobierno argentino de opacar el ALCA, al punto de hacer desaparecer su mención de la declaración final. Convencido de que las urgencias comunes de la región pasan por la necesidad de disminuir la pobreza, puso como lema la IV cumbre «la creación del trabajo para asegurar las democracias y la gobernabilidad de la región». De esta manera, el gobierno de Kirchner esperaba poder cumplir como anfitrión el compromiso institucional asumido por el

gobierno de De la Rúa en 2001, sin destrabar las negociaciones que venían empantanadas desde la ministerial de Miami (2003), salvo que mediara alguna concesión de EUA.

De las 155 iniciativas presentadas por los distintos gobiernos de la región, la única que involucró a las más altas autoridades giró en torno de si el ALCA debía formar o no parte de la declaración final. La discusión terminó a manera de victoria pírrica. Para aquellos que querían el ALCA, no lograron incluir cronograma ni fechas precisas para una próxima reunión. Para aquellos que no querían avanzar en el tema, terminó por incluir el tema de manera ambigua en una declaración final que fue firmada inclusive por sus más exiguos detractores, como Hugo Chávez, sin que a cambio mediara ningún compromiso acerca de la eliminación de subsidios, tema que obviamente quedó sujeto a la negociación con la Unión Europea en la Organización Mundial del Comercio.

Una segunda peculiaridad de la Cumbre de Mar del Plata se refiere a los realineamientos que se cristalizaron entre los países miembros. Si bien en sus comienzos la propuesta de hacer un área de libre comercio abrió al menos tres grandes escisiones en la región, entre las grandes, pequeñas y medianas economías con intereses y expectativas bien diferentes entre sí acerca de la apertura y la liberalización arancelaria. Hoy día, en cambio, existen sólo dos posiciones: la primera, que reúne una amplia mayoría de países (29) en favor del ALCA; la segunda, apoyada por el MERCOSUR y Venezuela, que por distintas razones, se manifestaron en contra de un área de libre comercio.

Las razones de este realineamiento y de la sobreactuación de algunos presidentes latinoamericanos en términos de su compromisos personales con la causa ALCA, no responden a una estrategia de acceso a los mercados del Norte —ya que de hecho en los últimos cinco años, la mayoría de ellos ha firmado o está a punto de firmar acuerdo de libre comercio con Estados Unidos—. La razón, al menos una, se encuentra oculta en otro tipo de expectativas que abre el ALCA y que benefician a intereses particulares de los países en cuestión. Nos estamos refiriendo a las agendas de inversiones, servicios y compras gubernamentales que también forman parte de las negociaciones del ALCA y que de concretarse abriría nuevas

oportunidades de negocios y garantizaría un marco estable de seguridad jurídica para sus inversiones crecientes en la región, bajo la tutela de EUA. La presencia destacada de empresarios —como el argentino Eurnekian de Aeropuertos 2000, el mexicano Slim del grupo Telmex, el brasileño Mario Granero de Brazilinvest, el guatemalteco Bosch del grupo Polo Campero— en los foros públicos y privados de las cumbres son una muestra de ello.

La tercera nota distintiva de la Cumbre de Mar del Plata fue la del protagonismo del presidente Chávez liderando la protesta de la sociedad civil. Desde su creación en 1994, se fueron abriendo múltiples espacios de movilización y participación: algunos de carácter oficial, como el Foro Empresarial de las Américas, y no oficiales, como las Cumbres de los Pueblos. Los movimientos antiglobalización también se hicieron presentes, aunque sin llegar al nivel de violencia que caracterizan las reuniones del G7 y de las instituciones financieras internacionales. Si bien en esta última cumbre, estos foros no gubernamentales se llevaron a cabo, el centro mediático estuvo ocupado por los antagonismos y diferencias de los representantes gubernamentales. La misma Cumbre de los Pueblos fue hegemonizada por la presencia de Hugo Chávez, presidente de Venezuela, que aportó gran parte de su financiamiento y por una vasta comitiva cubana, país que ha estado excluido de las negociaciones hemisféricas desde sus comienzos. En suerte de tándem con este movimiento post-neo-liberal se vislumbra en un contexto de anti-americanismo variopinto, el definitivo desgranamiento del proyecto del Área de Libre Cambio de las Américas (ALCA) y de la diplomacia presidencial que llevaba adjunta. ¿Qué ligazón hay entre estos fenómenos?

III. LA DIMENSIÓN SOCIOPOLÍTICA DE LA INTEGRACIÓN⁵

No existe hoy política económica en América Latina que no se autocalifique como pragmática. Bien o mal utilizada esta definición

⁵ Esta sección se basa en Tussie y Heidrich, 2006.

de amplio espectro involucra, por un lado, mantener el rumbo de las reformas pro-mercado; y por el otro, reorientar el timón en algunos grados para «escuchar demandas» y tomar medidas destinadas al logro de una mayor cohesión social. En la agenda aparecen tanto las demandas económico-sociales de crecimiento y redistribución como las demandas en términos de participación ciudadana. Ejemplo de este pragmatismo es la inclinación del gobierno surgido en Uruguay de la coalición izquierdista del Frente Amplio en considerar la negociación de un tratado de libre cambio bilateral (TLC) con Estados Unidos pese a las distancias ideológicas entre ambos gobiernos, al marcado antiamericanismo de su propia base electoral, y a las mayores afinidades con sus socios del MERCOSUR. Pero mientras Estados Unidos siga siendo el principal garante de inversiones o destino de exportaciones, los acuerdos con dicho socio no pueden ser excluidos o diluidos en la agenda externa de ningún país latinoamericano. En la práctica, se buscan idear fórmulas creativas que permitan a los gobiernos involucrados un juego más libre que el meramente ideológico. Como no puede ser de otra manera, cada país ha construido, en su propio imaginario, su visión de una suerte de relación especial —demonizada o salvadora— con los Estados Unidos.

Estamos, entonces, frente a un nuevo mosaico donde se despliegan tratando de dar respuestas al electorado toda una gama de coaliciones que van desde el estilo populista con liderazgos providenciales (el chavismo en Venezuela) al estilo socialdemocrático paradigmático de la moderación chilena o uruguaya. Dentro de este mosaico efectivamente hay una muy fuerte reevaluación de los roles a asignar al mercado y al Estado, en primer orden, en la distribución, en la promoción de la actividad económica, y, en segundo orden a la inversión en infraestructura y la seguridad energética. Se considera que el Estado puede coordinar, arbitrar, y a veces, hasta liderar ciertas iniciativas de desarrollo. Sólo en el caso de Venezuela donde por un lado, es clara la exaltación del populismo y se distingue, por el otro, menor aceptación de las instituciones de mercado y amenazas al canon de libre mercado y libre comercio. En el resto de los países hay ocasionales incentivos a poner en funciones capacidad industrial o agrícola ociosa, revertir asimetrías entre los precios de servi-

cios públicos privatizados en los noventa y promover la inversión en la expansión de la infraestructura básica y la generación de energía. También hay una renegociación vigorosa para incrementar los ingresos tributarios de actividades extractivas (no sólo en Venezuela y Bolivia, pero también en baluartes más ortodoxos como Colombia, Perú y Chile). Estas pujas se derivan de las necesidades urgentes de gobiernos democráticos por cubrir gastos sociales y reducir la miseria, una agenda urgente en un contexto democrático y dados los resultados de las reformas de los noventa.

Por ende, no solamente estamos en una época marcada por políticas no ideológicas en el gerenciamiento de las políticas económicas y de las relaciones internacionales. Las relaciones internas dentro de la región, tales como el acercamiento entre Venezuela y Brasil, no es fruto del nuevo clima político sino que lleva más de una década, antedatando los sendos gobiernos de Lula y Chávez y se afincan en realidades materialmente objetivas:

Venezuela se aproxima a Brasil por su complementariedad industrial y energética, por su proyecto de desarrollar las regiones del sur y el oriente del país, y como mecanismo de equilibrio diplomático multilateral frente a Estados Unidos. Este acercamiento a Brasil se está(ba) efectuando a expensas de su pertenencia a la Comunidad Andina, es decir, de su vocación bolivariana [Cardona, 2005].

Así es como, salvo excepciones, no hay una marcada ideologización de las relaciones externas. Los países buscan en diferente medida la diversificación de mercados pujando en todas direcciones para lograr más acuerdos de comercio preferenciales en esquemas bilaterales, regionales, y con otras partes del globo. Tomando objetivamente como referencia lo protagonizado por países latinoamericanos recientemente (2002-2005) en estos tres campos, dichos gobiernos no presentan obstáculos a un proceso equilibrado de apertura comercial.

En el ámbito multilateral, a través de la Ronda de Doha, continuada en Cancún y luego en Hong Kong, los países de América Latina han contribuido positivamente a las negociaciones de la OMC, presentando propuestas en todos los temas de la agenda así como en cuestiones de procedimiento. Según sus intereses, los países han

conformando (y encabezado, en el caso de Brasil) coaliciones de países en desarrollo y coaliciones mixtas con países industrializados que contribuyen en fuerte medida a la parcial recuperación de la legitimidad del orden comercial global, instituido a través de la OMC. En esta dinámica, asociando inquietudes de sus sociedades civiles y círculos empresarios han comenzado a ejercer la diplomacia comercial con el objetivo de lograr en esta empresa mayores grados de consenso y por ende, más legitimidad que la obtenida en el pasado inmediato.

En este sentido debe entenderse el proceso de conformación de coaliciones en la OMC, como el llamado Grupo de los 20, encabezado por Brasil e India, en el cual de la región participan Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador, México, Paraguay y Venezuela⁶. Este grupo dista mucho de ser la típica coalición tercermundista defensiva; expresa, por el contrario, pujantes intereses exportadores de actores de mercado tanto del campo de la agroindustria como de la industria y de los servicios; y en estos términos ha formulado propuestas técnicas sobre un amplio cúmulo de temas de la agenda multilateral. El canciller brasileiro Celso Amorim, expuso el *leitmotiv* de dicha coalición en una entrevista al *Wall Street Journal* de esta manera:

El verdadero dilema que hemos tenido que enfrentar era si tenía sentido aceptar un acuerdo que consolide las políticas de subsidios de las superpotencias, con modestas ganancias e incluso algunos retrocesos (como la ampliación de la llamada caja azul para acomodar los subsidios de Estados Unidos, por ejemplo), y luego tener que esperar otros 15 o 18 años para lanzar una nueva ronda [23 de septiembre de 2003].

En esta clave, estamos asistiendo a un proceso por el cual las negociaciones comerciales que hoy gerencian y sostienen la apertura están buscando su cauce institucional a la vez que se están internalizando en la discusión política de las democracias. Dada la diversidad de intereses y a veces de ideologías, que normalmente existen en cada país de esta región, como en cualquier otra, hay fuertes dis-

⁶ Entre los participantes iniciales también se encontraban Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Perú. Véase Amrita Narlikar y Diana Tussie (2004).

cusiones sobre los sectores a liberalizar, la forma y tiempos para hacerlo y qué pedir de sus socios comerciales a cambio. Lo que hoy puede parecer para muchos como una expresión de resistencia es esencialmente el resultado de los tiempos requeridos, por un lado, para el esfuerzo de calcular costos y beneficios y para la consulta democrática; por el otro, para la concertación con la membresía de las coaliciones negociadoras en las cuales los países se han insertado. Más aun en ambos frentes se requiere, una vez realizado el análisis y la consulta, la construcción de agendas técnicamente solventes que atiendan a la multiplicidad de intereses en juego.

Por lo tanto, los beneficios de una economía abierta al comercio global no es lo que está en cuestión; más simplemente se discute cómo sacar provecho de la inserción en la economía global, tal como es de esperarse en sociedades democráticas. Los costos sociales sufridos por muchos países contribuyen a que esta discusión sea muy dura pero también motivan a gobiernos y sociedades civiles a pensar detenidamente qué propuestas hacer ahora, qué aceptar y qué no aceptar, explorando los límites de su resistencia a presiones externas desde Estados Unidos de América (EUA) o la Unión Europea (UE), por ejemplo.

En corolario a esta interacción entre apertura y debate interno, las negociaciones regionales en América Latina han creado una nueva generación de acuerdos, fundamentalmente con los Estados Unidos. Luego de la reunión de 2002 en Miami, donde el ALCA fue reducida a la posibilidad de acuerdos bilaterales compitiendo a velocidades diferentes por acceso al codiciado mercado de EUA, Washington ha promovido acuerdos bilaterales con los países centroamericanos y andinos, los más dependientes a su mercado doméstico en términos cuantitativos e institucionales.

Los países latinoamericanos menos dependientes del mercado de EUA o proveedores netos de energía (y por lo tanto, poseedores de una ventaja inherente) no sienten la tentación con igual intensidad. Estos son Brasil, Argentina, Ecuador y Venezuela. En Ecuador la Confederación de Asociaciones Indígenas del Ecuador (CONAIE) con extendido poder de convocatoria hizo un llamamiento a la ciudadanía para derrotar el TLC con Estados Unidos que conllevaba el riesgo de importaciones subsidiadas, siendo especialmente

emblemático el caso del arroz⁷. Brasil y, en menor medida, Argentina cuentan con aparatos productivos donde la agenda de EUA conllevaría grandes costos de adecuación. Si se suman a los nuevos consensos, la fragilidad de los gobiernos frente a presiones sociales y la «democratización» de la política comercial explicada arriba, los reducidos incentivos que oferta EUA en términos de mejor acceso a su mercado, la reducción o eliminación de las trabas para-arancelarias, la racionalización en el uso de la legislación de *antidumping* y el proteccionismo agrícola, es comprensible que dichos gobiernos no prioricen la expansión del ALCA a través de acuerdos bilaterales, como se ha hecho hasta ahora, o incluso por la reanudación de una negociación hemisférica. Por lo tanto, más allá de las formas y los estilos, la aparente resistencia de algunos países latinoamericanos al ALCA, refrendada con cierta estridencia en la Cumbre de Mar del Plata en noviembre de 2005, es un tema de sentido común, dentro de un canon que no acepta, ni siquiera concibe, un retorno al pasado «estatista» de los años setenta pero tampoco, al «neoliberal» de los noventa. En este delicado equilibrio se juegan hoy los desafíos de la integración.

IV. UN BOTÓN DE MUESTRA: ESCENARIO ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA DEL SUR

Los procesos de integración de América del Sur están hoy pasando por diferentes etapas de expansión y crisis, que no se deben meramente a sus esquemas y marcos institucionales sino a la estrategia de desarrollo en torno a la cual buscaron articularse, y también a las condiciones favorables o desfavorables que la coyuntura internacional definía.

En primer lugar, el proceso de integración andina ha transitado en zig-zag con avances y retrocesos, pero al colapsar el ALCA y

⁷ La CONAIE además de exigir la suspensión de las negociaciones del TLC, reclamó la expulsión de la petrolera estadounidense Occidental, la nacionalización del crudo y el retiro de las tropas estadounidenses de la base militar de Manta.

aflorar las diferencias de intereses se precipitó una crisis. Los países andinos no lograron completar el arancel externo común y la liberalización de servicios, ni obtuvieron una integración más profunda, cuya meta fue inicialmente el mercado común para 2005. Estos países decidieron plantear una negociación conjunta en la OMC y el ALCA, a pesar de sus dificultades. Cuando este proceso fracasó, no se mantuvo la negociación en bloque sino que Perú y Colombia (y durante un tiempo también Ecuador) decidieron establecer tratados bilateralmente. Los TLC con Estados Unidos han vulnerado herramientas y mecanismos institucionales de la CAN, como el arancel externo común, el sistema de franja de precios agropecuario, el programa automotor, la liberalización de servicios y, principalmente, disciplinas como la propiedad intelectual, además de imponer estándares y acuerdos en temas en los que aún no se había completado una negociación andina.

Los TLC pueden haber sido el detonante, pero los procesos de integración ya estaban en un *impasse* antes de su suscripción. A pesar de ello, se han planteado iniciativas como la Comunidad Sudamericana de Naciones, buscando la convergencia de los actuales procesos de integración regional. Los reacomodos de países y posiciones en torno a estrategias de desarrollo e integración que se alinean con Estados Unidos por un lado, y de países que buscan preservar la autonomía nacional en la definición de estrategias de desarrollo, que son críticos a los TLC y que buscan otras formas de integración, por el otro, configuran un espacio de convergencia y conflicto, de integración y fragmentación con múltiples escenarios posibles.

Con la salida de Venezuela, prácticamente se ha descartado la posibilidad de convergencia bloque a bloque entre la CAN y el MERCOSUR, lo que deja abierta, sin embargo, una posibilidad de convergencia desde los países individuales. Las elecciones recientes en Ecuador y el reclamo junto con Bolivia del retorno venezolano a la CAN a prueba (un año y si no funciona se retiran los tres) hace más complejo el panorama. Pese a ello, el reciente ingreso de Chile a la CAN fortalece un eje pro-estadounidense con Colombia y el Perú. Este se busca ampliar a todos los países ribereños del Pacífico —Centroamérica y México—, que son justamente los 12 países que

se alinearon con Estados Unidos en el último infructuoso intento para relanzar el ALCA, en Mar del Plata. Están en pugna no sólo diferentes alternativas de integración sino distintas visiones y estrategias de desarrollo. El problema es que la integración con Estados Unidos, si se concreta, puede representar la fragmentación de la integración sudamericana. El desafío es cómo, a pesar de las diferencias, se puede encontrar una confluencia de este espacio entre los países de la región.

La Secretaría General de la CAN encargó diversos estudios de impacto sobre el ALCA, el TLC con Estados Unidos y la integración regional. Los resultados no siempre fueron positivos y significativos, pero en un reciente documento (Secretaría General de la CAN, 2006) se busca demostrar que no hay ningún conflicto significativo con la normativa comunitaria a partir de la suscripción del TLC con Estados Unidos. Distinta ha sido la visión de diversos actores económicos y sociales, agricultores afectados por la competencia de los productos subsidiados norteamericanos, industriales farmacéuticos nacionales, pequeñas y medianas empresas, entre otros. Las propuestas y protestas de estos sectores han sido acompañadas por algunos intelectuales e instituciones (OXFAM, 2006). Estos balances y alternativas estaban generalmente acompañados por un cuestionamiento al continuismo del Consenso de Washington.

Otra propuesta ha sido la iniciativa de la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) por parte de Venezuela y la propuesta de integración de los pueblos de Bolivia, que junto con Cuba han impulsado acuerdos con énfasis en la educación, la salud y el bienestar de la población, incorporando criterios de solidaridad antes que de competencia y mercados (Propuesta ALBA)⁸.

Por su parte, el MERCOSUR en sus 16 años de vida también ha experimentado períodos de crecimiento, parálisis y crisis. Desde su creación en 1991, las etapas más reconocidas entre distintos autores son una etapa inicial de transición (1991-1995) seguida por una etapa de fuerte crecimiento (1995-1998) y luego por un período de crisis disparada por la devaluación del real en Brasil (1998-2002).

⁸ Los documentos están recopilados en www.alternativabolivariana.org.

Pasados los momentos críticos de las crisis monetarias en Brasil y posteriormente en Argentina, el bloque entró en un estado de parálisis, a pesar de los intentos sucesivos de relanzamiento.

La elección de los presidentes Lula en 2002 y Kirchner en 2003 —dada su *a priori* presunta afinidad y sus discursos pro-integración— y la convergencia macroeconómica de hecho entre ambos países vino a dar un nuevo impulso a la región, a principios de 2003. Pasados tres años de esa coyuntura, no hubo avances significativos en la integración del bloque. El optimismo inicial se desvaneció, agravado por circunstancias como las crecientes divergencias de hecho en el tipo de cambio entre ambos países, la crisis de las pape-leras entre Argentina y Uruguay (2005-2006) y el «coqueteo» entre los dos socios menores con EE UU (2004-2006).

Paradójicamente, con estas dificultades crecientes para resolver cuestiones pendientes intrabloque, se observa una creciente expansión de la integración así como la incorporación de nuevos temas en la agenda del bloque. Actualmente, el MERCOSUR cuenta con cinco países asociados (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú), Venezuela se sumó como miembro pleno y México comenzó trata-tivas para su incorporación como asociado. La ampliación del número de socios dificulta la profundización del proyecto inicial de integración e incorpora una infinidad de variables adicionales al es-cenario conformado por los cuatro miembros plenos originales.

La incorporación de nuevos temas a la agenda, como la integra-ción energética y la infraestructura, la firma de un protocolo de de-rechos humanos, la creación de un parlamento del MERCOSUR o los proyectos sobre gobernanza atienden agendas muy específicas y no necesariamente facilitan la consolidación del bloque. De hecho, esa ampliación de la agenda desvía el foco de atención de cuestio-nes estructurales que hacen a la profundización de un proceso de integración a lo largo del tiempo. Asimismo, se dificulta la estrate-gia de Brasil de liderar «gratis» y sin incorporar legislación regional a su marco legal interno.

Las cuestiones estructurales que siguen pendientes a nivel pura-mente comercial son la compensación de las asimetrías entre los socios, las políticas públicas nacionales y provinciales para la integra-ción de las cadenas productivas, la creciente perforación del arancel

externo común (AEC) y su doble cobro, y el fortalecimiento institucional del bloque. Se listan a continuación algunos de los avances realizados hasta la fecha y las principales dificultades encontradas. Las listas de excepciones al AEC fueron sucesivamente postergadas desde fines de los años noventa y el plazo actual para su eliminación es 2008 y 2010, a depender del país y del sector en cuestión.

La creación del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) y su puesta en marcha en el año en curso trata de resolver algunos problemas estructurales del bloque, relacionados básicamente con sectores productivos e infraestructura. El perfil de los proyectos pilotos del FOCEM deja entrever una preocupación por las asimetrías entre los cuatro países miembros, siendo uno de los dos ejes temáticos el desarrollo de sectores productivos y de infraestructura en Paraguay. El otro eje es el fortalecimiento institucional del bloque. Si se pone en práctica el FOCEM, representaría un avance en la resolución de estos temas básicos del bloque. El Mecanismo de Adaptación Competitiva firmado entre Brasil y Argentina, dando posibilidades de defensa sectorial a ambos en circunstancias de competencia excesiva, es del mismo carácter. Sin embargo, la exclusión de Uruguay y Paraguay de este último mecanismo ha generado aun más oposición a un MERCOSUR de doble vía.

Otra medida que representa un intento de avance acerca de la consolidación de la integración es la creación del grupo *ad hoc* en el año 2006 para la redacción del proyecto de código aduanero del MERCOSUR⁹, con plazo para entrega del primer borrador el primer cuatrimestre de 2007. Sin embargo, dado el fracaso del primer código aduanero del MERCOSUR¹⁰ (nunca fue incorporado por los países miembros), esa nueva iniciativa puede convertirse en más «letra muerta» en la normativa regional. La brecha de implementación de las decisiones adoptadas por los órganos decisorios del MERCOSUR es otro tema antiguo en la agenda, que ayuda a la persistente dicotomía entre los discursos, la normativa y el MERCOSUR real. Se observan algunos avances en ese ámbito, con la aprobación de decisiones entre 1998 y el 2004 que buscan agilizar la

⁹ Decisión 25/06.

¹⁰ Decisión 25/04.

incorporación de las normas regionales a los países miembros y aumentar la cantidad de normas vigentes, avanzando con cláusulas de incorporación automática y consulta previa, entre otros mecanismos. Sin embargo, la incorporación de las normas que necesitan de aprobación parlamentaria —justamente las que tratan los temas más importantes— no presenta grandes avances.

La lentitud en el avance de la integración y en la solución de los graves problemas de asimetrías viene fomentando el cuestionamiento de los beneficios del MERCOSUR para sus socios menores. Paraguay inició un acercamiento a Estados Unidos en temas de seguridad y defensa, a fines de 2004, con la firma de un acuerdo de seguridad. Actualmente no niega las posibilidades de que también lleve a cabo un acercamiento en temas comerciales. Uruguay también inició un proceso de acercamiento a Estados Unidos, como se mencionó con anterioridad. Ambos países piden flexibilidad para sus relaciones externas con terceros países. Las perspectivas futuras para el bloque son una creciente inclinación por ese camino, ya sea por la creciente diversificación de las exportaciones de todos sus miembros o por la multiplicación de acuerdos con socios extrarregionales. Sin embargo, la decepción del proyecto hemisférico es reconocida en Washington, abriendo ventanas de oportunidad para la región. En palabras de Sebastian Edwards:

Es cierto, dicen, que la administración Bush impulsó el Área de Libre Comercio de las Américas, pero el libre comercio hemisférico parece hoy más lejano que nunca. Más aun, los pocos acuerdos de libre comercio firmados con países individuales, o grupos de países, son poco ecuanímenes y favorecen abrumadoramente los intereses de Estados Unidos¹¹.

V. REFLEXIONES FINALES

En síntesis, es difícil pensar un mapa integrado de la región totalmente estructurado y fijo, pero sí podemos señalar algunas claves

¹¹ Sebastian Edwards, «Bush, el vecino negligente», *El Cronista*, Buenos Aires, 16 de marzo de 2007.

necesarias para su construcción. La discusión de alternativas de integración en la coyuntura actual ha estado concentrada en dos aproximaciones conceptuales. La primera la «técnica», que enfatiza que la globalización es un hecho y que la inserción competitiva de los países se debe privilegiar sobre cualquier otro objetivo, y que los TLC norte-sur son un instrumento fundamental para conseguirlo. Este enfoque no ha sido impulsado únicamente por los partidarios del Consenso de Washington sino por gobiernos «socialistas modernos» o de alguna variable socialdemócrata conservadora que fueron elegidos con otro discurso más cuestionador, pero que en el ejercicio del poder están implementando el continuismo de las políticas neoliberales. Otra posición ha sido la de un cuestionamiento frontal a la primera. Quienes la sostienen han formulado propuestas cualitativamente diferentes no sólo desde el punto de vista económico sino también político e inclusive ético.

Esta propuesta forma parte de una «batalla de ideas» que no se reduce a una integración alternativa, sino que cuestiona frontalmente el neoliberalismo y el orden mundial unipolar existente. En ese cuestionamiento, muchas veces se han incluido los actuales procesos de integración regional vigentes, negándoseles posibilidades futuras. Como suele suceder hay elementos de verdad en ambos campos. Por un lado, es cierto que el Consenso de Washington y la propuesta de integración que de ahí se deriva, se concentró en la integración de mercados a través de los monoinstrumentos comerciales-arancelarios con atención a las ganancias de eficiencia pero sin atención a los costos sociales de la transición. Pero este diagnóstico no implica «botar al bebé con el agua de la bañera». «Una excesiva polarización puede terminar fortaleciendo las posibilidades de éxito de la primera alternativa, que no es la de la integración regional ni la del desarrollo de nuestros países» (Fairlie, 2007). Es de notar, por último, que hay espacios mínimos de confluencia entre las propuestas hechas por Venezuela y Bolivia con los acuerdos definidos en los propios órganos oficiales de integración y las cumbres para la construcción de una Comunidad Sudamericana de Naciones.

¿Cuáles son los escenarios posibles? Según Fairlie (2007), si bien hay un eje Pacífico pro-norteamericano y otro Atlántico que

no lo es, existe un conjunto de movimientos de países y de los propios bloques que establecen mayores complejidades. Se amplía el MERCOSUR con Venezuela como miembro pleno, camino que quizá siga Bolivia en un plazo no muy largo, y los demás países andinos también tienen la condición de asociados. Al mismo tiempo —por lo menos formalmente—, los países del MERCOSUR son miembros asociados de la CAN. Chile acaba de ingresar como asociado a la CAN, con lo cual tiene la misma condición en los dos bloques. Mientras el eje Pacífico tiene una articulación principalmente pro-mercadista en su asociación con Estados Unidos, el eje sur y de confluencia de los procesos de integración regional tiene mecanismos como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), la integración energética, amazónica y de biodiversidad, que constituyen elementos de cohesión. Este conflicto se produce en menor proporción con la Unión Europea, ya que tanto la CAN como MERCOSUR están negociando acuerdos de asociación de última generación en los que el tratamiento de esos temas ha tenido importantes coincidencias, por lo menos en el plano multilateral.

¿Qué otras alternativas de integración están en marcha? ¿Es posible su confluencia? Propuestas como el ALBA o los «tratados de integración de los pueblos» constituyen iniciativas guiadas por otra racionalidad y objetivos distintos de la articulación que impulsa Estados Unidos. ¿Pero conlleva ello a la decadencia de procesos de integración realmente existentes, como la CAN? ¿Es ésta la mejor estrategia que podemos seguir? Persistir en la polarización desde las nuevas opciones puede terminar contribuyendo al indeseado escenario de fragmentación regional.

En este sentido, para el futuro puede esperarse que la confluencia entre esta nueva fe en el activismo estatal y una política comercial más auditada por discusiones democráticas, sea la base para consensos de política económica más estables que en el pasado, tanto antiguo como más reciente. Así como la prolongación del modelo estatista de antaño más allá de sus límites naturales y de su «vida natural» produjo la deificación del Estado y del «interés nacional» de la mano de dictaduras brutales durante los años setenta y ochenta, muchas reformas neoliberales de los años no-

venta produjeron una serie de crisis institucionales políticas muy graves que hicieron —entre otros factores— que la integración no fuera percibida por la sociedad como un factor que aumentaba el bienestar. Por lo tanto, la búsqueda de un patrón de desarrollo efectivo de medida humana y encauzado institucionalmente es algo hoy esencial para los gobiernos y sociedades civiles de la región. Existe un espacio de discusión sobre el paradigma de integración a seguir. No está definido el horizonte, pero no es necesario discutir cuál es ese horizonte hoy, sino comprender que existe un cambio que alimenta el debate y eso es muy constructivo. La integración se ha convertido una vez más en un campo de experiencia analítica.

BIBLIOGRAFÍA

- Baldwin, Richard (2006), «Multilateralizing Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade», *Working Paper* 12545, <http://www.nber.org/papers/w12545>, National Bureau of Economic Research, Cambridge, septiembre de 2006.
- Botto, Mercedes (2005), «A Cupulua de Mar del Plata», *Pontes*, vol. 1, núm. 4.
- Cardona, Diego (2005), «¿Tiene futuro la comunidad sudamericana de naciones?», *Foreign Affairs en español*, abril-junio.
- CEPAL (2006), *Panorama de la Integración 2006*, Santiago, Chile, p. 100.
- Fairlie Reinoso, Alan (2007), «Acuerdos regionales en Sudamérica: entre la integración y la fragmentación —una perspectiva andina—», www.latn.org.ar.
- Ferrari, Cesar (2005), «Hacia un nuevo consenso de política económica en América Latina», *Nueva Sociedad*, núm. 199.
- Jansen, M. y Lee, E. (2007), «Trade & Employment: Challenges for Policy Research», WTO-ILO, Ginebra.
- Narlikar, Amrita y Tussie, Diana (2004), «The G20 at the Cancún Ministerial: Developing Countries and their Evolving Coalitions», *The World Economy*, julio, pp. 947-966.
- OXFAM (2006), «Cantos de Sirena: Por qué los TLCs de Estados Unidos con los países andinos socavan el desarrollo sostenible y la integración regional».

Secretaría General de la CAN (2006), «Elementos para una evaluación del Tratado de Libre Comercio de Colombia y Perú con los Estados Unidos de América, frente al Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina», SG/ dt 337 / Rev. 1, 22 de abril de 2006.

Tussie, Diana y Heidrich, P. (2006), «América Latina: ¿vuelta al pasado estatista-proteccionista o en la senda de políticas de consenso democrático?», *Foreign Affairs en español*, vol. 6, núm. 2.

15. EL ROL DE BRASIL EN LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA

CLÓVIS BRIGAGÃO * Y FERNANDA FERNÁNDEZ **

El sueño de integración latinoamericana existe desde las ideas post-independencia, en el siglo XIX, marcado por el ideal original de Bolívar y siempre ha sido motivo de gran misterio y de provocadas polémicas políticas y académicas. En el siglo XX las ideas y propuestas de integración pasaron a tener mayor ímpetu y dirección, pero ni por eso dejaron de ser menos problemáticas. El proyecto de integración continental estuvo siempre unido al otro gran sueño indicativo de desarrollo (económico, social, político, cultural, etc.). Ese proyecto estratégico recibió una buena medida de ánimo con la creación del CEPAL, cuyos análisis han concluido por la imperiosa necesidad de impulsar el intercambio comercial y las convergencias macroeconómicas y políticas de los Estados de la región. Desafío inspirador y, al mismo tiempo, estimulante con relación a otros procesos de integración, especialmente el europeo que iniciaba su trayectoria con el Tratado de Roma (1957).

Delante de los distintos grados de desarrollo de la región y del modesto volumen de relaciones comerciales entre las mismas, además de la fuerte «dependencia» de las economías nacionales con relación a los pocos productos de exportación destinados, en su gran mayoría, a los países de economía avanzada, se opta por la adecuación formal: el Tratado de Montevideo crea la ALALC

* Especialista en asuntos de paz y seguridad internacional, director del Centro de Estudios de las Américas, IH-Universidad Cándido Méndez y Coordinador del Grupo de Análisis de Prevención de Conflictos Internacionales (GAPCon).

** Estudiante de último año de relaciones internacionales de la Universidad Cándido Méndez, Brasil.

(18/02/1960) y que, en aproximadamente 20 años, acaba sufriendo serios e irreversibles desgastes, tornándose inadecuada y termina siendo enterrada. En seguida, la región pasó a ser orientada por la ALADI (Tratado de Montevideo, 1980), más pragmático y flexible, evolucionando hasta los días de hoy dentro de un marco regulador «soft» con la finalidad de atender acuerdos de alcance parcial entre nuestras economías regionales. En ese sentido ha estado funcionando relativamente bien y no deja de ser una herramienta-base para el futuro entendimiento de integración. En ese ambiente de ir y venir integracionista, la región vivió momentos de grandes crisis, como la del petróleo (1979) y la de la deuda externa, configurando décadas relativas o ampliamente pérdidas.

I. EL PASADO RECIENTE

Las dictaduras militares en la región representaron un freno en el proceso de integración, a no ser por las secuelas vividas por todo lado, la integración del dolor —con respecto de las violaciones de los derechos humanos y pérdidas de la perspectiva generacional (además de muchas vidas)—. Reiniciando el proceso de democratización, a partir de la mitad de la década de los ochenta, el legado del sueño integracionista sufrió algunas reorientaciones. En primer lugar, el objetivo regional pasó a ser más definido por la condición misma de contigüidad geoeconómica¹. En vez de América Latina se pasa a pensar en la integración de Suramérica: ámbito geográfico, comercial, económico, político-diplomático y cultural fueron redimensionados en términos de percepción estratégica, con el objetivo de obtener mayor cercanía y rendimiento. La decisión del gobierno brasileño de definir el espacio global de integración de Suramérica

¹ Interesante observar que, en un principio, la globalización podría haber sido nefasta para los procesos de integración regional, inclusive y particularmente, de la vecindad. Más la dialéctica se realiza así, en una continuidad geográfica, como es el caso de América del Sur, donde abren perspectivas de integración (física, comercial, etc.) justamente en medio del fracaso globalizador: y en medio de la defensa de una mayor unión.

fue estratégica, para crear densidad geográfica, política y económica. Esa decisión no excluye relaciones con países como México que, después de Argentina, es el aliado comercial más grande de Brasil, así como los países de América Central y del Caribe, por su importancia, en términos de proyección, político-diplomática.

En ese sentido, las dos más grandes economías y que guardaban, a lo largo de los siglos, rivalidades estratégicas, buscaron acomodarse a los nuevos tiempos democráticos y al proceso competitivo de globalización. Argentina y Brasil asumen sus lugares como protagonistas de un entendimiento político diplomático y, en poco tiempo, vislumbran una serie de acuerdos bilaterales que van desde la esfera de la economía, de la energía hasta la de seguridad regional. Durante todo ese proceso —iniciado con Alfonsín y Sarney hasta los días actuales—, los dos países parecen haber enterrado el pasado de desconfianzas mutuas y corrida armamentista (como programa nuclear). El ambiente de cooperación buscó favorecer no solamente sus identidades nacionales, en términos de ganancias comerciales, pero también económicas y político-diplomáticas, pero fundamentalmente, buscó crear oportunidades para que Suramérica inaugurara una nueva mentalidad de integración².

Con esa visión, Argentina y Brasil lanzan la idea del MERCOSUR, inicialmente formalizado en el Acta de Buenos Aires, incorporando, con el Tratado de Asunción (1991) los dos vecinos, Paraguay y Uruguay, para lanzar las bases de una formulación política intergubernamental de integración multilateral. A partir de ahí, nace la idea de liberalización comercial entre los países, aunque, en la visión inicial de Brasil, la presencia (como en ALADI) de pequeños países ocasionaría regímenes de tratamiento privilegiado. Ya aquí aparece la cuestión sustantiva de asimetría en regímenes multilaterales de integración comercial.

En términos generales, el MERCOSUR ha tenido una trayectoria bastante dinámica, en que el volumen comercial y de negocios aumentó sustancialmente en el período de los años noventa hasta que la desvalorización del real puso en jeque la estrategia hasta entonces

² Véase el análisis de Alcidez Costa Vaz en *Cooperação, Integração e Processo Negociador – a Construção do Mercosul*, Brasília, Funag/IBRI/UnB, 2002.

implementada. En esa dinámica, Chile y Bolivia se asocian al MERCOSUR en 1996. De hecho, entre 1990-1998 la exportación interna en el MERCOSUR más que quintuplicó, pasando de 4 billones de dólares para más de 21 billones de dólares³. En ese sentido, los cuatro países firman el Protocolo de Oro Preto (1994) estableciendo el nuevo tope de unión aduanera, configuración más avanzada en el proceso de integración, cuyo punto principal fue establecido por la TEC (Tarifa Externa Común).

Pero la realidad es que los conflictos de interés comienzan no solo a darse, como a ser ampliados, cuando los dos principales países, Argentina y Brasil, inician disputas sectoriales marcadamente corporativistas que llevan a discusiones cada vez más intensas. La percepción tanto de los agentes políticos gubernamentales, como de empresarios y de la sociedad civil, es la de que el MERCOSUR entró en un ritmo más lento, más tortuoso, cuando no paralizante: se piensa que el MERCOSUR es un navío de porte mediano-grande que está en el muelle para arreglos. Los contenciosos, las discordias, los desentendimientos generados por prácticas y reglas confusas, proteccionistas, etc. alcanzan el nivel de entendimiento político entre los gobiernos de Argentina y de Brasil, con impactos aún más negativos en las negociaciones con Paraguay y Uruguay. Cada vez más las asimetrías son reveladas, la carencia institucional cosmopolita mitiga las ganancias logradas y ahí se buscan «fantasmas» y culpables por todos lados. Pero la paradoja es que el MERCOSUR no desapareció y, a pesar de todas las dificultades, continúa caminando.

II. MAYOR INSERCIÓN REGIONAL E INTERNACIONAL CON LA INTEGRACIÓN

En ese proceso, vale la pena considerar la iniciativa brasileña al aprobar la 1ª. Reunión que congregó a todos los presidentes de las

³ Véase Renato Baumann (2001), «MERCOSUR: orígenes, ganadores, descontentos y perspectivas», en Renato Baumann (org.), *MERCOSUR: Avances y desafíos de la integración*, Brasilia, CEPAL/IPEA, pp. 21-68.

repúblicas suramericanas con el objetivo de consolidar la visión integracionista del gobierno brasileño⁴. Sin duda que en ese nuevo paso en dirección a la integración, la iniciativa brasileña se incorpora al movimiento del «capital brasileño» en dirección a Suramérica y al restante del continente latinoamericano⁵. El movimiento de «capitales emergentes» —como el de Brasil— es fenómeno insertado en la actual expansión para el exterior de los Brics (Brasil, Rusia, India y China): capitales que compiten entre sí y, al mismo tiempo, con los países centrales (EUA, Japón y Unión Europea) aumentando su PIB en función de esa expansión, en que cada uno de ellos, invierte, inicialmente, en su entorno regional. Por lo tanto, la iniciativa política externa brasileña coincide con las iniciativas de expansión del «capital brasileño», tanto público como privado. Es importante enfatizar que la participación del capital público brasileño (empresas públicas del Estado y financiamientos a través del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, BNDES, y del Banco de Brasil) es muy significativa⁶. Otros cálculos recientes también

⁴ La Reunión de Presidentes de Suramérica, Brasilia, 31 de agosto – 1 de septiembre de 2000, Comunicado de Brasilia, fue realizada en el contexto de las conmemoraciones de los 500 Años del Descubrimiento de Brasil. Esa 1.ª Reunión representó un paso significativo dado por el gobierno brasileño en dirección a sus vecinos, con el sentido —estratégico— de establecer vínculos más sistemáticos y sólidos de integración física con Suramérica. En justificativa del Comunicado, el gobierno brasileño acentúa que todos los arreglos de integración anteriores a esa reunión «han sido los elementos más dinámicos de la integración latino-americana y caribeña. Articular la Suramérica significa, por lo tanto, fortalecer la América Latina y el Caribe».

⁵ Las comillas para «capital brasileño» se refieren al fenómeno del movimiento del capital hoy transnacionalizado: es lo que ocurre también con el «capital brasileño», bajo la forma de capital abierto, o sea, parcela brasileña y parcela del capital multinacionales. No obstante, el «capital brasileño» está ampliando sus capacidades de inversión en el exterior: Petrobrás, Embraer, Vale del Río Doce, Gerdau, Marcopolo, Andrade Gutiérrez, CSN, Perdigão, Sadia, Braskem, Santista, Marcopolo, Weg, Sabó, Metalfrio, entre decenas de otras.

⁶ En el momento de terminar este artículo disponemos de algunos datos parciales, que apoyan esa nuestra proposición. Datos del IIRSA (Iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana) revelan que la participación del «capital brasileño» para el financiamiento de esa Iniciativa llegó a US\$ 1.098.187.000 al final de 2005 para los siguientes países: Argentina, Chile, Ecuador, Paraguay y Venezuela. Véase BNDES, *Integración de la Infraestructura en Su-*

muestran que el destino de la inversión brasileña para la región latinoamericana, a través, principalmente, de grandes empresas, como Petrobrás, Valle de Río Doce, Odebrecht y Gerdau sobrepasa los 5 billones de dólares⁷.

El hecho es que desde el punto de vista de Brasil, la integración se tornó objetivo estratégico, hecho que no nos parece haber sido hasta la mitad de la década de los ochenta. En su lenguaje y acción diplomática, el Itamaraty continúa tratando la integración dentro de su visión tradicional, cuyo símbolo mayor fue la acción del Barón de Río Branco que integró las fronteras, a través de los principios de la resolución pacífica de los conflictos. No que Brasil haya cambiado, sustancialmente, ese principio. Pero la realidad de la integración, en los días de hoy, nos lleva a pensar que hay una afirmativa brasileña más pragmática e incisiva en los negocios regionales. Eso equivale a fijar políticas de financiamiento e inversión para: (a) ampliar emprendimientos conjuntos (como los del BNDES/Corporación Andina de Fomento, CAF); (b) desarrollar mecanismos para proyectos de integración física y regional, especialmente de carácter público (pero también con actuación de las empresas privadas brasileñas), a partir de objetivos brasileños y; (c) preparar para nuevas fases (más competitivas, cuando no más agresivas) de la globalización. Eso es, en líneas generales, lo que nos parece ser la directiva de la política externa brasileña con relación a la integración suramericana y consecuentemente, latinoamericana y caribeña. O sea, Brasil es hoy mucho más internacionalizado de lo que era en décadas anteriores.

Dentro del espíritu de la nueva integración, el gobierno Lula viene tratando de expandir la infraestructura suramericana —que

ramérica, 1.^a Ronda de Consultas para Construcción de la Visión Estratégica Suramericana en Brasil, 23 de noviembre de 2005, p. 14. Véase también materia publicada por el periódico *O Globo*, de 29/01/2006, «Soy Loco por Ti, América – Alerta Roja», p. 29, donde el análisis evidencia ese movimiento para fuera (Suramérica).

⁷ De acuerdo con el Banco Central de Brasil, el almacenaje de la inversión directa brasileña en los principales países de América Latina fue, hasta 2004, de US\$ 4,7 billones. El problema es que la mayoría de las inversiones brasileñas se hace por medio de subsidiarias creadas en el exterior y que, por lo tanto, no entra en las estadísticas del Banco Central. Eso puede representar un número aún más grande, caso fuesen incluidas esas subsidiarias, lo que, de cualquier forma, revela la gran expansión de las empresas brasileñas en el exterior.

inicia en la década de los noventa— y es con esa visión que la entrada de Venezuela se confirma. El eje Brasil —Cuenca del Plata-Amazonia— estaría, así, siendo consolidado: primero la relación bilateral con la Argentina, después el MERCOSUR, y ahora con la región amazónica (incluyendo ahí la región andina), a través de la asociación con Venezuela, gran poseedora de recursos energéticos. En esa perspectiva nació el proyecto de la CASA (Comunidad Suramericana de Naciones), cuyo objetivo es el de propiciar mejor coordinación política y diplomática —pero también de negocios empresariales— a fin de consolidar la región como factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas cara a cara con el NAFTA, la Unión Europea y la comunidad asiática. Brasil se lanza al mundo, dentro de la construcción de su base interna que parece estar consolidada⁸, afirmándose con mayor capacidad productiva (estatal y empresarial) y diplomacia más activa, cuyo resultado es un mayor poder de inserción regional y internacional.

En seguimiento, la última Cumbre del MERCOSUR, realizada en Río de Janeiro el 18-19 de enero de 2007, parece confirmar esa posible trayectoria. Además de proporcionar una mayor atención a las asimetrías que a toda hora apuntan para un desequilibrio en el interior del MERCOSUR, Brasil también colocó en la pauta de la integración la más grande participación de las unidades nacionales (Estados, provincias y municipalidades) como actores de la integración, y de la adhesión, como socio de Bolivia, de la misma forma que busca la mayor integración con Perú, Ecuador, Guyanas, etcétera.

El desarrollo brasileño estuvo hasta poco tiempo limitado a su inmenso territorio, lo que nos llevó siglos para lograr un tope razonable de integración⁹. La realidad de los negocios del «capital brasileño» fue la de que ellos se mantuvieron dentro de los límites

⁸ Más que todo, esa integración interna se hace desde el punto de vista del capital, ya que desde el punto de vista social y regional mismo (de las varias regiones que componen Brasil: norte-noreste, sureste, centro-oeste y sur) hay aún muchas carencias y disparidades.

⁹ Véase el excelente libro de Synesio Sampaio Góes Filho (1999), *Navegantes, Bandeirantes, Diplomáticos – un ensayo sobre la formación de las fronteras do Brasil*, Sao Paulo, Martins Fontes.

fronterizos con sus 10 vecinos contiguos, atendiendo solamente el potencial de su gran mercado nacional. Marginalmente, ese «capital brasileño» se involucró con pocos mercados externos¹⁰. Con la democratización, el proceso de integración y de globalización, Brasil comenzó a trasladarse fuera de sus fronteras, a través de su capacidad productiva y de su política externa económica y comercial más activa y con más poder de inserción internacional. Ciertamente que esa nueva actuación brasileña en relación a la integración no será una luna de miel —pero tampoco creemos que será un rosario de conflictos...—. Pero con la expansión económica y la propensión a insertarse con más vigor en la política económica internacional, el país probablemente se enfrentará a derechos e intereses de terceros y los conflictos podrán aumentar¹¹.

En las palabras del actual Ministro de Relaciones Exteriores, Embajador Celso Amorim, «no hace sentido pensar en una Suramérica y en una América Latina del Pacífico y en una Suramérica y en una América Latina del Atlántico. Solamente estaremos creando divisiones entre nosotros. Ese gran esfuerzo no será sólo en beneficio de Brasil. Evidentemente que Brasil también se beneficiará, pero es lógico que los otros países también se beneficiarán si crea-

¹⁰ Solamente como observación: no hay en la historia del capitalismo país con el porte de Brasil que haya crecido sólo para dentro de su isla continental.

¹¹ El anuncio de las ganancias líquidas de Petrobrás en 2006, por el valor de R\$25,9 billones (alrededor de US\$12,4 billones) presenta dos caras: 1) la de que una compañía de capital abierto (Estado y capital privado) brasileña, Petrobrás, tuvo la mayor ganancia ya registrada en la histórica de América Latina, en los últimos veinte años; 2) que, con todo ese volumen de ganancias, las pérdidas se refieren a las operaciones internacionales, significado exacto sobre lo que estamos intentando confirmar en nuestra tesis (véase texto): la caída fue de R\$1,1 billón (aproximadamente de US\$ 500 millones) o 75,8% con relación al año de 2005. De ese total, gran parte fue proveniente de sus operaciones en dos países latinoamericanos: en Bolivia, en virtud de la nacionalización realizada por Evo Morales en 2006 y también en Venezuela, debido a la reducción en la participación en los campos de petróleo de aquel país. Eso demuestra que es en el exterior donde las compañías brasileñas —las «multinacionales brasileñas»— más crecen y tienen más fabricas (US\$106 billones en 2006, según la Sociedad Brasileña de Estudios de Empresas Transnacionales, Sobeet, *O Globo*, 21/01/07), donde se presentan mayores oportunidades de expansión económica internacional, pero también donde las posibilidades de conflictos y de enfrentamiento con intereses de terceros pueden darse, como sucede ahora en el caso de la mayor empresa brasileña, Petrobrás.

mos corredores de comercio de integración que vengan a unir los puertos de Chile, Perú, Ecuador con los grandes centros industriales y comerciales de Brasil, de Argentina o de Venezuela»¹². ¿Proyecto o necesidad? ¡Es ver para creer!

BIBLIOGRAFÍA

- Brigagão, Clóvis y Proença Jr., Domicio (2002), *Concertación Múltipla – inserción internacional de seguridad de Brasil*, Río de Janeiro, Francisco Alves/FKA.
- Baumann, Renato (2001), «MERCOSUR: orígenes, ganancias, desencuentros y perspectivas», en Renato Baumann (org.), *MERCOSUR – avances y desafíos de la integración*, Brasilia, CEPAL/IPEA, pp. 21-68.
- BNDES (2005), *Integración de la infraestructura en Suramérica*, 1.ª Ronda de Consultas para Construcción de la Visión Estratégica Suramericana en Brasil, 23 de noviembre.
- Guerra, Sydney (2006), «Brasil y la integración regional: para la creación de una comunidad suramericana de naciones», *Revista de la Facultad de Derecho de Campos*, año VII, núm. 8, junio de 2006.
- Rojas Aravena, Francisco y Solís Rivera, Luis Guillermo (coords.) (2006), *La integración latinoamericana – Visiones regionales y subregionales*, Costa Rica, FLACSO/OBREAL Editorial Juricentro.
- Silva, Eliécer Batista da (1999), *Infraestructura para desarrollo sustentado e integración de Suramérica*, Río de Janeiro, Expresión y Cultura.
- Vaz, Alcides Costa (2002), *Cooperación, Integración y proceso negociador – la construcción del MERCOSUR*, Brasilia, Funag/IBRI/UnB.

¹² Charla del Ministro de Relaciones Exteriores, Embajador Celso Amorim, en la Clausura del curso para Diplomáticos suramericanos, Brasilia, 31 de agosto de 2006. Como importante referencia sobre ese proyecto de integración brasileña véase el trabajo de Eliécer Batista da Silva (1999), *Infraestructura para desarrollo sustentado e integración de Suramérica*, Río de Janeiro, Expresión y Cultura.

16. UNA “NUEVA” CONCERTACIÓN REGIONAL PARA UNA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN INCLUSIVA: EL PLAN DE ACCIÓN REGIONAL ELAC 2007

MARTA MAURÁS *

América Latina tiene una extensa experiencia en mecanismos multilaterales de concertación regional y subregional para abordar de modo coordinado una diversidad de asuntos con incidencia en la esfera supranacional. Pensar en concertación política en la región es, en principio, sinónimo de pensar en el Grupo de Río que lleva 20 años siendo el principal referente interno y externo de la coordinación entre los países de América Latina. Pero también es reconocer una preocupante tendencia al fraccionamiento que se vislumbra entre los gobiernos. En este panel nos interesa identificar la existencia de nuevos espacios de encuentro en que se producen formas de concertación de políticas en materias específicas dando lugar a acciones concretas. Se trata de una concertación novedosa por las temáticas, estilos y participantes, en que los gobiernos con la participación de actores no estatales adoptan planes de acción y compromisos específicos y establecen mecanismos para monitorear su cumplimiento. Se trata de fórmulas que están en el camino de construir lo que Francisco Rojas Aravena denominó «multilateralismo cooperativo efectivo», que en el plano internacional tienen como exponentes las conferencias de desarrollo de los años noventa, en particular las Cumbres de Monterrey y de Johannesburgo y, por supuesto, la Cumbre del Milenio.

Nos interesa destacar una temática de enorme relevancia mundial como es la adaptación a las nuevas condiciones generadas a

* Secretaria de la Comisión, CEPAL. Con la colaboración de Mariano Ferrero. Secretaría de la Comisión CEPAL, Santiago, 14 de diciembre de 2006.

partir de la difusión masiva de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las sociedades contemporáneas. Esta nueva realidad en el campo de la tecnología y la infraestructura está impulsando una transformación general de la organización social y productiva tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo, que se recoge bajo el rótulo de Sociedad de la Información.

Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) permiten nuevas formas de crear y divulgar información, y de entablar comunicaciones a grandes distancias, en espacios virtuales y en tiempo real. Esto a su vez está generando profundas alteraciones, por ejemplo, en la forma en que las personas trabajan y piensan, usan su tiempo libre y se expresan culturalmente, cómo se organizan políticamente y actúan en conjunto, o producen y hacen negocios.

Este cambio paradigmático se hace sentir en una diversidad de campos temáticos. En el campo de la economía, evidentemente tiene consecuencias sobre el crecimiento económico y la distribución del ingreso, como también sobre los niveles de productividad y la posible generación de nuevas ventajas competitivas dinámicas y formas más eficientes de organizar la producción y el comercio.

También tiene implicaciones que hacen al desarrollo social, como ocurre con las oportunidades que brinda para mejorar la cohesión social mediante la prestación más eficiente e inclusiva de servicios sociales en materia de salud, educación, formación profesional o prevención de desastres naturales. A su vez, ofrece las condiciones para efectivizar derechos básicos como el de la libertad de expresión e información o la plena participación en la vida cultural.

En el plano político, la incorporación de las TIC puede contribuir a una mayor transparencia de la gestión pública como a un incremento en las posibilidades de participación ciudadana reforzando los sistemas democráticos en su eficacia y legitimidad.

Este proceso de transición paradigmática no ocurre en un vacío sino que depende en gran medida del nivel de desarrollo y la distribución de la riqueza alcanzados en la “era industrial” por los países, lo que establece la dotación inicial de recursos, capacidades y cono-

cimientos con que cuentan. Por ende, tanto los ritmos de ese proceso como los obstáculos para adaptarse exitosamente son diferentes para los países y las regiones en función de las características y el grado de desarrollo precedentes.

En consecuencia, si bien esta transición tecnológica y organizativa ofrece, por un lado, oportunidades de desarrollo (con la tecnología como una herramienta), plantea, por otro, riesgos de ampliar la desigualdad entre países y dentro de éstos, en la forma de una brecha digital que aleja a aquellas personas que ya se benefician del acceso y uso de las TIC de quienes aún no son capaces de hacerlo.

Baste señalar, por ejemplo, que en los países de América Latina con un PIB *per capita* situado como máximo entre los 10.000 y 15.000 dólares, las tasas máximas de penetración de internet están en torno al 30%; en los países industrializados que tienen PIB *per capita* entre los 20.000 y 40.000 dólares, la tasa de penetración está situada entre el 40% y el 80%. Asimismo, la capacidad máxima de banda ancha en América Latina es de 6×1.000 usuarios de internet; por su parte en los países de la OECD la capacidad de banda ancha se sitúa entre 15 y 35×1.000 . Además dentro de América Latina se aprecia la brecha en cuanto a las posibilidades de acceso económico de la población alcanzando, por ejemplo, en Perú un costo cercano al 40% del ingreso mensual en tanto en Brasil, Argentina y México no alcanza al 15%. Estas diferencias también se dan al interior de los países en términos de género, lugar de residencia y origen étnico (Fuente: OSILAC).

Reducir la brecha digital implica entonces de manera importante mejorar las condiciones de acceso de las personas a las TIC. Sin embargo, se debe señalar de inmediato que el despliegue de la sociedad de la información es un fenómeno mucho más complejo y multifacético que lo que pudiera pensarse desde un enfoque puramente de infraestructuras. La provisión de infraestructuras de telecomunicaciones y otras más básicas como energía eléctrica, constituyen la «punta del iceberg» cuyo acceso se puede entender en un triple sentido:

- el acceso físico a las infraestructuras, servicios genéricos y sistemas tecnológicos de última generación (donde existen diferencias marcadas entre zonas urbanas y rurales).

- el acceso económico, que refiere a la disponibilidad de recursos financieros para que las personas se conecten (el precio de conexión incluye los costos de telecomunicaciones, de acceso a internet y del equipo terminal —PC, celular, etc.—) y en general al crecimiento y la mayor productividad.
- el acceso sociocultural que tiene que ver con poseer las capacidades y conocimientos necesarios para poder aprovechar las oportunidades generadas por las TIC sin que esto represente una amenaza para la preservación de la diversidad lingüística y cultural.

Dada la alta complejidad de las tareas a desplegar así como el carácter transfronterizo de las tecnologías y relaciones sociales informacionales, se hace indispensable que los Estados acuerden ciertas estrategias multilaterales de acción para impulsar y gobernar esa transformación. Por ello, no es extraño que este asunto global haya pasado a ser parte central de la agenda de desarrollo, a partir de su incorporación en el marco normativo de la acción multilateral provisto por los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En ese contexto se enmarca la celebración de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información entre 2003 y 2005 que estableció un claro compromiso político de lograr una «sociedad de la información para todos», instrumentando a tal efecto un plan de acción global para mejorar la conectividad y el acceso a las TIC con el horizonte de 2015 —al igual que los ODM—.

En el marco del proceso preparatorio a escala regional de la CMSI, es en la Conferencia Ministerial Regional de América Latina y el Caribe celebrada en Río de Janeiro en 2005, que se pone en marcha una dinámica de concertación que, además de establecer posiciones comunes de cara a la Cumbre Mundial, se traduce en la adopción del eLAC 2007 como un plan de acción regional que complementa la elaboración de estrategias digitales que han comenzado a establecer varios países en el ámbito nacional. El Plan de Acción es producto de una evolución de la concertación regional que pasa de los acuerdos y declaraciones políticas (Florianópolis 2000 y Bávaro 2003, son las más significativas) que dan cuenta de un amplio debate en torno a temas tan diversos como la libertad

de expresión, el derecho de las personas al acceso a las TIC, la propiedad intelectual, etc., a la concreción de una serie de objetivos prioritarios, a ser logrados con base en unos instrumentos, acciones y proyectos concretos.

Postulamos entonces que con un sentido de realismo y con voluntad política, los países de América Latina y el Caribe decidieron dar el salto pragmático hacia un mínimo común denominador de acciones en la construcción de sociedades de la información convertidos en un plan operativo.

Cabe destacar tres principios que yacen a la base de las acciones concertadas en el plano regional:

- un principio central es potenciar las estrategias digitales nacionales contribuyendo a su profundización y a reducir sus costos a través de la convergencia regional;
- un segundo principio, fortalecer los procesos de integración regional y utilizar las instituciones regionales existentes dadas las características de las tecnologías de información y comunicaciones, en cuyos procesos productivos y aprovechamiento eficiente se requiere de economías de escala, y cuya lógica de utilización desborda las fronteras nacionales;
- y un tercer principio, tomando en cuenta el gran dinamismo que caracteriza al desarrollo de las TIC, adoptar un plazo breve que favorece el seguimiento y revisión de los compromisos, así como el ajuste flexible de las metas en función de lo conseguido, del aprendizaje realizado y de los cambios contextuales experimentados.

La estrategia general es asegurar una plataforma de actores múltiples o *multi-stakeholder* para poner en marcha una agenda coordinada en materia de TIC. Si bien se trata de una agenda de políticas públicas en cuya implementación los gobiernos deben desplegar un rol de liderazgo, se reconoce que una tarea tan compleja como construir sociedades de la información requiere una colaboración estrecha con otros actores públicos y privados. Se busca incorporar la mirada del sector privado, que desempeña un papel activo generando las condiciones materiales para el despliegue de las TIC

(inversiones en industrias dinámicas del sector tecnológico) y también principales beneficiarios de aquellas con su uso para los negocios. También se abren espacios a las organizaciones de la sociedad civil y la academia, interesadas en las repercusiones sociales y culturales, tanto por las oportunidades como usuarios para generar nuevos contenidos, compartir información y conocimientos o difundir ideas, como en su virtualidad para actualizar o coartar el desarrollo y vigencia de derechos fundamentales. De este modo se genera una “ventana de oportunidades” para que los grupos sociales se involucren en nuevos espacios de gobernanza regionales y globales para incidir en los compromisos que se adopten y velar por su cumplimiento, donde más allá de los contenidos técnicos se presenta un fondo político para la promoción y avance de sus derechos como *ciudadan@s*.

Es así que el consenso político regional se convierte en un acuerdo operativo, en un mandato de acción concreto —llamado eLAC 2007— para un desarrollo digital inclusivo. Este será apoyado por un mecanismo de seguimiento por parte de los propios países, por la asistencia técnica de varios organismos internacionales y con la CEPAL como secretaria técnica. Así, el eLAC 2007 constituye un instrumento de intermediación entre unas metas globales ambiciosas y con un horizonte temporal largo (2015) y las circunstancias y necesidades específicas de los países de la región a través de metas concretas en plazos relativamente cortos (2 años) que permiten una lógica de evaluación y aprendizaje constante.

El Plan de Acción regional se estructura en torno a cinco áreas temáticas con 30 metas concretas y 70 medidas con resultados medibles, ya sea en el ámbito nacional como regional. Tres responden a cuestiones sustantivas prioritarias como acceso a las tecnologías, creación de capacidades, y transparencia y eficiencia públicas; las dos restantes se refieren a condiciones facilitadoras del proceso de incorporación de TIC: los instrumentos de política (incentivos y marcos regulatorios) y el entorno habilitador (mecanismo de seguimiento de mandatos e iniciativas de cooperación y asistencia internacional).

En relación al acceso e inclusión digital la idea es impulsar el desarrollo de una infraestructura regional de TIC, en especial gene-

rando una robusta red de telecomunicaciones de banda ancha, aprovechando iniciativas con distinto grado de avance en los procesos de integración subregional (CAN, MERCOSUR, CARICOM, SICA) y en proyectos de interconexión física como el Plan Puebla-Panamá o IIRSA (actualmente integrado en la naciente Comunidad Sudamericana de Naciones). También resulta relevante la concertación regional en cuestiones tan determinantes para universalizar el acceso como la elección de los estándares técnicos que permitan la interoperatividad de distintas tecnologías alámbricas e inalámbricas a través de la región (por ejemplo, el estándar de la TV digital, que está en discusión en muchos países).

Establecer una alternativa regulatoria que permita la interoperabilidad implica poder aprovechar las economías de escala en la producción de equipamiento TIC, con la consecuente reducción de costos del acceso a esas tecnologías. Al mismo tiempo impide que el denominado “efecto candado” (altos costos de cambio) genere monopolios de facto que tienen repercusiones negativas en cuanto al acceso económico pero también respecto a un desarrollo tecnológico fluido en el futuro. Una dinámica similar afecta a los servicios genéricos en materia de software, por lo que se estableció la iniciativa de crear un grupo de trabajo regional para intercambiar experiencias y criterios en torno al uso de diversas soluciones tecnológicas (estándares exclusivos o abiertos). Este tema resulta asimismo decisivo en materia de creación de capacidades y conocimientos ya que el uso de modelos de software de fuente abierta (gratis o comercial) es en principio más adecuado para promover la producción de tecnologías y contenidos que sirvan al interés público, ampliando las economías de escala y permitiendo un acceso a conocimientos públicamente disponibles.

Respecto de la transparencia y eficiencia de contenidos y aplicaciones públicas se apuesta por aprovechar el potencial regional mediante el desarrollo de redes de cooperación, intercambio y uso compartido de portales educativos o información pública en materia de salud o cultura, en una estrecha colaboración entre iniciativas públicas, privadas y de la sociedad civil.

En relación a los instrumentos de política se reitera la importancia del diálogo y la concertación regional de políticas de acceso uni-

versal, con la participación de la sociedad civil, la academia y el sector privado, lo que se debería traducir en marcos regulatorios e incentivos que favorezcan la progresiva consolidación de una sociedad de la información inclusiva en que se difunda el uso de TIC a todos los habitantes.

Finalmente, un aspecto decisivo en cuanto al entorno habilitador para hacer avanzar la sociedad de la información en la región consiste en establecer un mecanismo regional de seguimiento de la ejecución del propio eLAC 2007. El mecanismo regional de seguimiento, que fue ratificado como permanente en 2006, está compuesto por Brasil, El Salvador, Trinidad y Tobago y Ecuador (coordinador), y se encarga de identificar las prioridades de los países en relación a los grupos de trabajo que estableció el Plan de Acción, y asegurar el funcionamiento coordinado de todo el mecanismo de concertación. Hacia abril de 2006, once países habían respondido a la consulta del mecanismo regional sobre los Grupos de Trabajo (GdT) y se hallaban participando activamente en uno o más de los GdT constituidos. En concreto, los grupos y países coordinadores eran los siguientes a esa fecha: Teletrabajo (Argentina), Tecnologías Alternativas (Colombia), Gobierno Electrónico (Nicaragua), Industrias Creativas (Argentina), Financiamiento (Argentina), Marco Legislativo (Perú). Posteriormente se han agregado el grupo de Software (Brasil) y el de Redes Avanzadas, que se conformó al reconocer a la Red CLARA (Cooperación Latino Americana de Redes Avanzadas), organización no gubernamental que reúne a universidades y centros de investigación de la región, como un GdT en sí mismo. Está prevista una Conferencia ministerial de seguimiento en El Salvador para 2007, fecha en que expiran los mandatos del eLAC, que se espera sean reformulados con el horizonte de 2010.

En su calidad de Secretaría Técnica, la CEPAL apoya el trabajo de los GdT a través de asistencia analítica y cooperación técnica en el seguimiento general y la evaluación de la labor de los grupos. Asimismo gestiona y provee asistencia técnica en el funcionamiento del espacio colaborativo virtual en que tienen lugar los debates e intercambio de experiencias que alimentan el trabajo de los GdT. Ese espacio virtual, accesible vía el portal de CEPAL, está pensado para un acceso «abierto, transparente, inclusivo y multilingüe» por parte

de los agentes claves para el avance de la sociedad de la información.

En definitiva, el Plan eLAC ofrece una agenda concertada entre países que, enfrentados a desafíos compartidos en un ámbito circunscripto, identifican un conjunto de iniciativas y proyectos para el desarrollo regional de políticas públicas digitales que contribuyan a fortalecer el crecimiento con equidad, el desarrollo social, la democracia y la integración regional. Se orienta, esencialmente, a acelerar el avance hacia una sociedad de la información inclusiva, que beneficie a todos los habitantes de la región, lo cual requiere reducir sus costos económicos y sociales y traspasar barreras políticas y culturales.

ACTORES, PROCESOS Y ESCENARIOS. CUATRO MIRADAS
Y COMENTARIOS SOBRE LOS DEBATES Y TRABAJOS
PRESENTADOS

17. ELEMENTOS PARA UN DEBATE ACERCA DE LOS ESCENARIOS Y LOS NUEVOS TEMAS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

ARTURO O'CONNELL *

A diferencia del panorama que se presentaba a los países de la región a comienzos de los años noventa, cuando la integración experimentó una renovada fuerza coronada por varios éxitos, ahora, a mediados de la siguiente década cabe destacar algunos elementos nuevos que no pueden sino influir marcadamente sobre la orientación de la estrategia de integración. Limitémonos a mencionar solamente cuatro absolutamente decisivos:

- a) la economía mundial se está multipolarizando de una manera rotundamente distinta de los tibios reequilibrios en el área del Atlántico Norte, entre los EE UU y Europa (aunque no puede dejar de mencionarse la dimensión alcanzada por la economía de la UE y la de la zona euro, que, en varios aspectos esenciales ha alcanzado la talla de la de EE UU); a saber, el crecimiento de China, del Sudeste Asiático así como de la India que han definido un nuevo «motor» de crecimiento de la economía mundial que ya no ronda más sólo alrededor de lo que acontezca en la estadounidense;
- b) a lo anterior, y algo más efímero, no puede sino añadirse la cuestión de los graves «desequilibrios globales» —básicamente el enorme déficit de la economía estadounidense que

* Miembro del Directorio del Banco Central de la República de Argentina. Profesor de la Universidad de Buenos Aires y de la Representación en Buenos Aires de la Universidad de Bolonia, y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

absorbe cerca del 70% de las corrientes netas de capital internacional— situación que difícilmente podrá sostenerse y que reducirá aún más el papel de «comprador de última instancia» de los EE UU y, por lo tanto, el dinamismo de su mercado para las exportaciones del resto del mundo;

- c) la crisis energética que plantea desafíos de gran envergadura a todos los países del mundo pero que en el ámbito sudamericano puede encontrar soluciones si se desarrollan los recursos disponibles y se acuerda su distribución y transporte en beneficio de todos;
- d) la lenta digestión del fracasado paradigma de los 1990 (para parafrasear a un ex presidente de la República Argentina —de fuertes lazos con este país— es como si el debate público y opiniones de fuente ilustrada se hubieran «quedado en 1989», en el momento de la caída del Muro de Berlín y en las expectativas de ese momento), muy específicamente en una creencia ilimitada —y casi podría decirse ingenua— en las ventajas de las políticas *market friendly* (que mejor sería cambiarlas a unas de *friendly-market* impulsadas desde los poderes públicos) y de la «apertura económica» a las fuerzas de la «globalización» mundial si se acepta la casi redundancia (si se quiere recurrir a una autopsia de fuente insospechada puede consultarse del Banco Mundial *Economic Growth in of the 1990s: Learning from a Decade of Reform*; The World Bank, Washington, D. C., 2005) que no termina por cuajar en un claro acervo orientativo de nuevas políticas a la altura de las circunstancias.

Conclusiones provisionarias: i) las políticas de nuestros países —entre ellas la integración— deben adaptarse a un mundo nuevo, distinto del de los años noventa —y de las percepciones en boga en aquel entonces— y, en particular a un mundo ya no más unipolar que, en el límite, parecía agotarse dentro del Hemisferio Occidental y ii) frente a la inestabilidad inducida por una apertura no siempre cautelosa, fortalecer la importancia de la integración entre nuestros países.

LA INTEGRACIÓN EN EL PLANO FINANCIERO

Para pasar a ocuparnos de asuntos más específicos y complementar las exposiciones, se hará referencia ahora a aspectos financieros de la integración aunque más adelante se haga una breve referencia a que la integración no puede agotarse en los temas puramente económicos.

Hay, al menos, dos aspectos de la integración financiera que no pueden dejar de mencionarse, a saber, la cuestión de la estabilización de los tipos de cambio y la consiguiente necesidad de desarrollar mecanismos de apoyo recíproco al ajuste de los balances de pagos y, por otro lado, la de la financiación de proyectos de infraestructura a los que ya se ha hecho referencia en el terreno de la energía, los transportes y otros.

En cuanto a lo primero, en las negociaciones acerca de integración económica, uniones aduaneras, etc., se ha reproducido el mismo divorcio que el acontecido al nivel mundial entre negociaciones sobre barreras arancelarias y no arancelarias —así como de otras no aplicadas en fronteras pero que podrían obstaculizar los intercambios comerciales— y lo referente a la evolución de los tipos de cambio y de los ajustes de balance de pagos. Pero una simple mirada a los acontecimientos de las últimas décadas muestra que las variaciones más pronunciadas en los flujos de comercio se producen alrededor de los ajustes de balance de pagos y de las devaluaciones o revaluaciones cambiarias. Por lo tanto, no puede pensarse en una profundización de los procesos de integración si es que no comienzan a diseñarse y, gradualmente, ponerse en práctica, mecanismos de amortiguación de las variaciones de los tipos de cambio que, librados a acciones puramente unilaterales pueden redundar en lo que, en otra época, se denominaban políticas de «empobrecimiento del vecino». El Fondo Monetario Internacional, como fuera creado en Bretton Woods, estaba destinado a encarar este problema. Todos sabemos el fracaso del año 1971 con el abandono de los tipos de cambio fijos y de la autoridad del FMI para aceptar sus modificaciones. Pero, además, en estos años se ha llegado a una grave parálisis del Fondo por falta de mecanismos adecuados de apoyo al

ajuste del balance de pagos, en particular, afectados por la inestabilidad de las corrientes de financiamiento al nivel mundial. Esta circunstancia ha conducido a sistemas de autoseguro por el que los distintos países (no todos, en América Latina —y aún en Sudamérica— existen muchos países que tienen déficit en cuenta corriente) han decidido generar superávit en cuenta corriente y acumular reservas de divisas, al igual que los países del Este Asiático. Estos últimos han comenzado a dar pasos prácticos en la dirección de multilateralizar este autoseguro por medio de la iniciativa de Chiang Mai que constituye una red de acuerdos bilaterales de «pase» entre los bancos centrales del área (*swaps*, o sea compromisos de vender divisas a condición de que sean recompradas por el receptor dentro de un período determinado) que están por ser multilateralizados. En esta misma dirección —y con las dificultades del caso— se encaminaba la iniciativa de un Fondo subregional que en 1997 —en medio de la crisis— fuera rechazada por el gobierno de los EE UU y por las autoridades en aquel entonces del Fondo (últimamente, sin embargo, el actual Director Gerente del FMI, Sr. Rodrigo Rato, se ha pronunciado en forma favorable a la instauración de estos fondos regionales). Dado que no existe una sincronía total entre la evolución de los balances de pagos de los países de la región, tal multilateralización de la acumulación de reservas —de la que el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) constituye un antecedente— puede resultar en un mecanismo eficaz¹.

El otro vector de la integración financiera lo constituiría un banco de desarrollo especializado en proyectos de interés regional como el que se está imaginando para el MERCOSUR pero del que la Corporación Andina de Fomento —extendida a muchos otros países que no pertenecen a esa Comunidad— ha dado acabada prueba de sus posibilidades².

¹ Véase M. Agosin (2001), «Fortalecimiento de la cooperación financiera regional», *Revista de la CEPAL*, núm. 73, abril.

² Más en general, sobre el tema de la cooperación financiera regional en sus dos vertientes (cooperación en el ajuste de balance de pagos y bancos regionales de desarrollo, véanse los trabajos incluidos en J. A. Ocampo (2006), «Cooperación financiera regional», CEPAL, Santiago de Chile, septiembre.

LOS TEMAS NO ECONÓMICOS

No se puede dejar de mencionar que a diferencia de lo ocurrido —y percibido— en la década pasada, la integración no se agota en la cuestión económica. En el terreno cultural, en el universitario y en muchos otros ha habido tradicionalmente una cantidad de ricas experiencias de intercambios facilitados por el hecho que las lenguas si no son iguales son parientes cercanas. Una vez más es necesario salir del corsé de la visión del mundo de 1989; ha corrido mucha agua bajo los puentes en estos ya casi 20 años, las experiencias se han acumulado, a nuestra propia escala y a escala mundial. Debe retomarse una reflexión amplia sobre la integración como un proceso al servicio de una política de desarrollo, que supere la desigualdad extrema que aqueja al continente así como sus bolsones de pobreza pero que, además, nos acerque al reconocernos en nuestro propio molde. Y, a su vez, para retomar nuestra capacidad de propuestas a nivel mundial, papel que se desempeñara con gran vigor en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial y que ha sido una de las víctimas de las crisis de los últimos 25 años, precisamente en una época en la que se requiere más que nunca de un papel activo en el escenario mundial.

18. COMPLEJIDAD DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN LATINOAMÉRICA

FEDERICO POLI*

Antes de adentrarme en la temática principal, la de los procesos de integración, déjenme puntualizar alguna cuestión, exclusivamente para el caso iberoamericano, que tiene relación con lo que los académicos de FLACSO señalan en cuanto a aspectos deficitarios de la diplomacia de cumbres. En lo que respecta a «la falta de seguimiento y monitoreo efectivo en relación a los compromisos», vale mencionar que este fue uno de los motivos que oportunamente llevó a la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno a la creación de la Secretaría General Iberoamericana como órgano permanente de la Cumbre. Otra cuestión que señalan es la «perspectiva eminentemente estatal y baja concertación con otros actores», en este sentido corresponde señalar que desde la Cumbre Iberoamericana del año 2005 (Salamanca) se celebran también un Encuentro Empresarial y un Encuentro de la Sociedad Civil para recoger los puntos de vista de estos importantes actores sociales. También, desde el año pasado se incluyó un Encuentro Parlamentario.

En lo que respecta a los procesos de integración haré referencia, básicamente, a tres temas:

- 1) la importancia de la coordinación de políticas macroeconómicas,
- 2) la base productiva de la integración, y
- 3) la relevancia de las reformas microeconómicas, en especial aquellas vinculadas con las políticas productivas y de admi-

* Encargado de la Dirección de Asuntos Económicos de la Secretaría General Iberoamericana.

nistración. Finalmente, destacaré otros temas de relevancia que no pueden englobarse en los anteriores y que considero importante reseñar.

Se ha señalado que cuando se habla de integración muchas veces ya no sólo se la deja reducida a lo económico sino que algunos van más allá y la refieren a la cuestión estrictamente comercial. Se deja afuera la cuestión financiera-cambiaria, de compras públicas, impositiva, políticas productivas y de incentivos, etc. Este déficit conceptual de la integración tiene un reflejo en cómo se lleva adelante la misma en cuanto a la agenda de dicho proceso.

En los años noventa el ejercicio de la integración —en especial en el caso del MERCOSUR— se redujo a la liberalización del comercio. El test de éxito-fracaso era el número de posiciones arancelarias y el porcentaje del comercio desgravado. La coordinación de las políticas macroeconómicas no jugó papel alguno. Frente a este déficit tampoco se procuró minimizar el impacto de la distorsión incluyendo mecanismos de administración del comercio al interior del bloque comercial hasta tanto se diera la necesaria convergencia de política macroeconómica. El evento que desnudó esta falencia definitivamente fue la maxidevaluación del real en el año 1999 frente al mantenimiento del uno a uno de la convertibilidad argentina que generó una insostenible desventaja competitiva en ese contexto. La falta de coordinación de la política cambiaria generó la agudización del proceso de desindustrialización y pérdida de puestos de trabajo en la Argentina junto a un novedoso proceso de masiva deslocalización productiva de empresas a Brasil. Creo necesario reforzar lo dicho por Arturo O'Connell, miembro del Directorio del Banco Central de la República Argentina, de haber llevado adelante la reducción arancelaria con tan gran variabilidad de las paridades bilaterales, implicó que la protección efectiva (es decir, el tipo de cambio real junto a los aranceles y reintegros), que constituye la medida correcta para analizar el grado de apertura comercial externa, estuviera también sujeta a grandes variaciones. En este punto vale contraponer la experiencia de Chile luego de la devaluación del año 1982 que siempre es exhibida como ejemplo de proceso de apertura. En general, en los trabajos sobre esta temática no se

destaca que este país mientras llevaba adelante el proceso de reducción de barreras arancelarias para integrarse al comercio mundial, incrementaba la protección efectiva porque subía el tipo de cambio real.

La otra cuestión que, en el ejercicio integrador al que nos estamos refiriendo, quedó en segundo plano fueron las realidades productivas nacionales. El ejercicio de integración no se lleva adelante en el vacío sino sobre realidades concretas: actores económicos, empresarios, trabajadores, el conjunto de los sectores de la sociedad civil. Cuando analizamos estos procesos debemos necesariamente tener en cuenta la situación de estos y sus intereses concretos. En este sentido, interesan, también, de manera fundamental: la realidad del comercio previo, los mercados de exportación y la situación de los sectores más sensibles a la competencia importada, entre otros datos. La integración funciona a partir de la base productiva, según Diego Cardona de la Comunidad Andina de Naciones, respecto de la APEC, y el ex presidente Frei recordaba que el principio de la integración europea fue el acuerdo a fines de los años cincuenta entre Alemania y Francia por el carbón y hierro.

En este sentido, en los comienzos del MERCOSUR (Asunción 1991) se lo concibió como un ejercicio de los gobiernos, en el que marginalmente interesaba el punto de vista del sector privado. Cuando el sector privado planteaba la demanda de tiempos para la adaptación al nuevo contexto competitivo se veía como expresión de intereses retardatarios de productores ineficientes que trataban evitar someterse a la competencia externa. Fijense la diferencia conceptual entre ese ejercicio de integración y aquel otro que concibe el proceso de apertura comercial sólo como un instrumento de la política económica y de la integración y hace de «la complementariedad productiva» su objetivo central. Volviendo al MERCOSUR, en realidad, el espíritu de los acuerdos previos fundacionales de los Presidentes de Argentina, Alfonsín, y de Brasil, Sarney, en la segunda mitad de los años ochenta, remitían justamente al incremento del comercio intraindustrial. Este era el objetivo de los acuerdos sectoriales, que era otra forma de llamar a la complementariedad productiva. Había una fuerte interacción de los sectores privados y públicos en todo el proceso de negociación. Luego como vimos esta

visión trocó por otra exclusivamente centrada en la liberalización del comercio internacional prescindiendo de las realidades productivas nacionales.

Detrás de la negociación de un Tratado de Libre Comercio o un acuerdo de integración hay un perfil productivo implícito: se entregan porciones del mercado interno a cambio de la posibilidad de expansión externa de determinadas producciones. Los países serios cuando negocian apertura de sus mercados realizan estudios de impacto sobre producción y empleo. Aquí llegamos al que se debería considerar el verdadero test de éxito-fracaso de la integración: si le permite a los socios expandir su producción y el empleo, si el resultado es de suma positiva. En realidad, el mercado ampliado tiene que ser plataforma para que las empresas nacionales de producciones complejas tecnológicamente ganen terceros mercados. El objetivo de la integración debe ser incluir una estrategia ofensiva de los socios frente al resto del mundo para ganar mercados extrarregionales.

También el impacto de la integración va a depender de cuestiones micro, muchas veces olvidadas y desatendidas como resaltó Dorris Osterlof del Centro Interamericano de Desarrollo Humano. Una cosa es firmar el acuerdo que otorga ventajas comerciales a determinadas producciones y otra es hacerlo efectivo. Surgen las agendas que deben acompañar la integración, en este sentido, la promoción de la oferta exportable y la difusión de las oportunidades comerciales a los distintos actores es fundamental. Entre otros instrumentos relevantes se pueden mencionar las ferias y misiones comerciales en el exterior para Pymes que les permita a estos empresarios cerrar negocios. Otra cuestión micro relevante es la administración de los acuerdos luego de firmados: se precisa servicio civil (funcionarios capacitados) y un presupuesto acorde. Se debe asegurar estar en condiciones de llevar adelante correctamente el control de origen, hacer cumplir las normas sanitarias y fitosanitarias sin burocratizar el comercio, etc.

El gran desafío de América Latina, lo destacaba el Secretario General de la CEPAL, José L. Machinea, es lograr la diversificación de la estructura productiva como forma de hacer duradero el actual ciclo de bonanza económica y, de este modo, evitar reiterar lo que

ocurrió en el pasado con otro ciclo de bonanza de la región. En efecto, entre 1870 y 1914 la región registró un ciclo de expansión porque la dinámica económica del centro del sistema mundial traccionó a los mercados de *comodities* y estos los de las economías de América Latina; una vez que el ciclo de los países centrales modificó su signo, se terminó en forma inmediata la bonanza de América Latina. La explicación a este comportamiento sin duda hay que buscarla en que estos países no aprovecharon aquella bonanza para generar un proceso genuino de formación de capital y consecuente diversificación de su base productiva. Por este motivo, es inexcusable que la integración sea un instrumento al servicio de este objetivo de diversificación productiva. La diversificación productiva no es un proceso que se produzca de forma automática, no son las fuerzas del mercado las que consiguen este resultado. Está claro que se requiere de una estrategia nacional consensuada entre los actores público-privado para encauzar a las naciones en un proceso de desarrollo. La integración debe formar parte de la agenda de estas estrategias nacionales.

Lo que se denominó «desorden creativo», las superposiciones de iniciativas, conspira contra el mejor aprovechamiento de las oportunidades que se generan puesto que dificulta que fluya la información y, por ende, incrementa los costos de transacción para de los interesados. Seguir, procesar y sistematizar todas las modificaciones por parte de los privados, en especial para las pequeñas y medianas empresas, se transforma en materialmente imposible. Sería deseable ordenar un poco y racionalizar las iniciativas para maximizar el aprovechamiento de las oportunidades por parte de quienes tienen que llevar adelante los negocios. ¿Cómo definir la mejor localización de una inversión si no conozco las posibilidades de comercialización en los distintos mercados, además si no tengo certeza sobre estas normas en el futuro? Parte de los beneficios de la integración en materia de eficiencia de localización de las inversiones desaparecen.

OTROS ELEMENTOS DESTACADOS QUE TAMBIÉN CONSPIRAN
CONTRA EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

1. La volatilidad económica alta de las economías de la región y la baja institucionalidad de la integración.
2. El tamaño del comercio. La escala de América Latina en el comercio mundial es similar al Benelux que tiene apenas 26 millones de habitantes. Para tener orden de magnitud, mientras Europa representa 25/30% de la economía mundial, América Latina y el Caribe apenas significan el 4%. En el caso europeo, los países grandes tuvieron incentivos a resignar soberanía en manos de institutos supranacionales en función de poder participar de una corriente de comercio mayor.
3. La cuestión de la internalización o transposición de los acuerdos. Muchas veces se centran las culpas de la falencia de la integración en la falta de una mayor supranacionalidad cuando en realidad existen cuestiones previas que explican la falta de resultados prácticos de la integración. Me estoy refiriendo a la limitada aplicación en los países de lo acordado a nivel comunitario. Tal vez discutir una arquitectura de organismos a nivel supranacional es más complejo que abocarse a resolver el problema de la baja internalización o transposición a nivel nacional de lo acordado a nivel comunitario.
4. Reputación. En Europa los países integrándose en la Unión Europea compraban «reputación» por la tradición de estabilidad, esta externalidad positiva no está presente en América Latina.

El contexto de la política económica local y el ciclo regional y mundial importan, y mucho, a la hora de evaluar los resultados de la integración. Indudablemente es más fácil llevar adelante estos procesos en contextos económicos expansivos que durante un ciclo recesivo. Además, en muchas ocasiones, los resultados de los procesos de integración económica no tienen que ver, exclusivamente,

con cómo se llevaron adelante sino con el ciclo económico en el que se llevaron adelante. Mientras Chile y México realizaron sus integraciones en los años ochenta cuando la economía mundial crecía, el resto de América Latina lo hizo en los años noventa cuando la situación del nivel de actividad era más dura.

La última cuestión que me interesa resaltar es lo mencionado por el ex Ministro de Costa Rica, Fernando Naranjo, en el sentido que las realidades económicas se terminan imponiendo a las decisiones políticas. Muchas veces los políticos no hablan o no tienen capacidad de implementar la integración económica pero el sector privado la lleva adelante a nivel de los flujos de comercio e inversión. En este sentido, es ejemplificador lo que viene ocurriendo con los flujos de inversión entre la península Ibérica y América Latina desde hace 15 años, a pesar de no existir ningún tipo de incentivo específico ni acuerdos extraordinarios. Esta situación está mostrando que en las relaciones económicas también pesan y mucho factores culturales, históricos e idiosincrásicos.

19. PANORAMA GENERAL Y DIAGNOSTICO DEL MULTILATERALISMO EN AMÉRICA LATINA

FRANCISCO VALDÉS*

Quiero hacer dos tipos de comentarios respecto del trabajo «Multilateralismo e Integración en América Latina», presentado por Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena; primero algunos referidos directamente al artículo, seguidos de otros relacionados con el tema general que ellos abordan.

1. El trabajo presentado nos ofrece un útil panorama general y un diagnóstico de la situación y perspectivas del multilateralismo en la región latinoamericana.
2. El panorama nos ofrece un registro puntual de la dispersión y, en algunos casos nulificación, de esfuerzos bilaterales o multilaterales encaminados a impulsar la integración en diferentes subregiones.
3. El diagnóstico no puede ser más desalentador.
 - a. Tanto la descripción de los acuerdos económicos y políticos como los posibles escenarios de desenvolvimiento de las negociaciones tendientes a la búsqueda de acercamientos llevan a los autores, una y otra vez, a la conclusión de que en la integración la retórica supera con creces a la voluntad política para encaminarse hacia ella.
 - b. La lentitud con la que se producen estos pasos, la inconsistencia de los acuerdos, las más que ocasionales deser-

* Presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

ciones de los mismos por parte de actores clave en los procesos de integración ofrecen una perspectiva desalentadora, por no decir desesperante.

- c. Las propuestas estratégicas de conjunto, como la del «regionalismo abierto» de la CEPAL no han tenido un eco suficiente para aglutinar esfuerzos en la dirección deseada.
4. Todo parece indicar que este diagnóstico descorazonador tiene sus causas en varios factores que ya se han mencionado reiteradamente, como la repetida historia de partición de los esfuerzos panamericanistas iniciados en la Conferencia de Panamá. Vale recordar cómo José Vasconcelos, al reflexionar sobre esta historia en su opúsculo del mismo nombre publicado en Chile en 1934, la denominó como la oposición entre «Bolivarismo y Monroísmo». El trabajo en cuestión, proporciona algunas de las claves para ir hacia las causas de fondo cuando aseveran que: «Los Estados nacionales siguen operando en lo que toca a admisiones de integración con los mismos papeles que tenían en el siglo XIX». En este mismo punto señalan la dificultad para «vencer la noción del Estado nacional separado».

Es necesario preguntarnos hasta qué punto existen Estados nacionales consolidados a partir de los componentes normativos de la teoría democrática para abordar, enseguida, la pregunta de si es posible abordar la construcción de una o varias entidades supranacionales, como lo exige todo proceso de integración internacional.

Es difícil pensar en la construcción estratégica y estable de entidades conducentes a la integración cuando los estados nacionales enfrentan aún las urgencias de una consolidación de la democracia y del estado de derecho que no termina de alcanzarse en la medida necesaria y que, en tal condición, dificultan o de plano hacen imposible la fijación de políticas de Estado que, como lo exige el concepto, perduren en el largo plazo.

Esto induce a algunos comentarios en relación con este último punto.

5. Creo necesario reconsiderar los problemas de la integración desde el punto de vista de la economía del bienestar.
6. Es el bienestar colectivo lo que está en juego bajo cualquier consideración integracionista que revista un verdadero carácter estratégico y multilateral. Por lo tanto es necesario encarar la integración desde el punto de vista del desarrollo integral de los países latinoamericanos y no únicamente desde el del crecimiento. Y para avanzar en estos esfuerzos es indispensable compartir una concepción común del bienestar, compartida realmente por nuestros pueblos, y de las modalidades de política apropiadas para conseguirlo.
7. Sin embargo, en este punto no debemos hacernos muchas ilusiones, las mismas trabas que conspiran contra los esfuerzos de integración lo hacen contra el desarrollo. Me referiré a ellas brevemente.
8. En América Latina se forman coaliciones decisivas (y dominantes) que favorecen y se favorecen de un sistema institucional económico-político que no se corresponde con la estructura de las preferencias sociales.
9. El poder ejecutivo en los sistemas presidenciales que predominan en la región son una instancia clave en la formación de estas coaliciones. Un ejemplo de ello lo son las coaliciones cleptocráticas de reputación proverbial que, una y otra vez, se manifiestan en sucesivos escándalos de corrupción público-privada. Esta realidad, entre otras, apunta a un cuestionamiento profundo del sistema presidencial como sistema idóneo para reflejar la voluntad política de los ciudadanos y, por consiguiente, sus preferencias de política pública.
10. Lo anterior no implica asumir el supuesto ingenuo de que los sistemas de instituciones de la economía política «reflejan» nítida o expresivamente la estructura de las preferencias. Desde luego, un sistema de preferencias deriva en coaliciones decisivas que lo realizan en el poder y en la política pública, pero en un sistema «normal» de democracia y economía abierta y descentralizada, estas coaliciones no son ex-

cluyentes de la expresión de una estructura de preferencias de los diferentes segmentos sociales.

11. El sentido de esta idea se orienta esencialmente a señalar una «falla de estado» consistente en que las coaliciones decisivas son excluyentes absolutas de partes relevantes de esas estructuras de preferencias a través de mecanismos y modalidades institucionales creados para generar esta exclusión.
12. En el lenguaje de la teoría de los juegos, esta idea se puede traducir como la presencia de un dilema del prisionero en el que la iteración conduce a resultados de suma negativa para algunos de los participantes fundamentales que en teoría participan en el juego. Es decir, la evolución de las sociedades en el tiempo no llevan a relativizar puntos de partida desfavorables para algunos actores con la esperanza de una mejor condición social futura, sino que reitera el mismo resultado de suma negativa indefinidamente.
13. De ahí que en esta dificultad para generar correspondencia entre la estructura de las preferencias sociales y las decisiones públicas reside, al menos una parte de los factores endógenos que retrasan o impiden la integración regional y que requieren de estudio y atención más detallada.
14. Dicho en síntesis, las matrices de recompensa de las coaliciones internas dominantes son altamente desfavorables a los impulsos estratégicos de integración.
15. Cualquier intento de comprender las dificultades de la integración o de impulsarla necesita tomar en cuenta este factor con el que se encuentran continuamente.

20. UNA MIRADA DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN A PARTIR DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

JOAQUÍN CONSTANZO *

International Press Service (IPS) es una agencia de noticias que desde hace 40 años intenta, con su cobertura informativa, desentrañar las causas y la proyección de los procesos que sacuden a la región; y ha dedicado una atención prioritaria a los temas relacionados con la integración.

Este comentario sobre los procesos de integración va a partir, entonces, desde la comunicación, para señalar una paradoja más de los procesos que se están abriendo paso con tanta fuerza en el continente.

Estamos frente a procesos de integración pujantes, impulsados por diferentes actores, que enfrentan adversarios y opositores poderosos; procesos que para afianzarse y avanzar, necesitan no sólo instalarse como necesidad en la mente de dirigentes políticos, de formadores de opinión, de los académicos. Necesitan también ganar la opinión del público y de las sociedades involucradas en esos procesos.

La importancia que la comunicación ha adquirido en sociedades modernas, y con la influencia determinante que los medios tienen en la formación de valores y creencias a todo nivel, ningún proceso, principalmente si necesita del consenso social para desarrollarse y consolidarse, puede ser exitoso si no involucra, como parte integrante, una estrategia adecuada de comunicación.

Desde que en el año 2000 los gobiernos del mundo asumieron el compromiso de alcanzar objetivos mínimos de desarrollo y supera-

* Director para América Latina de International Press Service (IPS).

ción de la pobreza, que se resumen en los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio, IPS resolvió focalizar su cobertura periodística en los temas relacionados con ellos: pobreza, marginación y exclusión social, salud, educación y vivienda, igualdad de oportunidades para los sectores más vulnerables, igualdad de género, gobernabilidad democrática y participación ciudadana para impulsar un desarrollo sustentable, respetuoso del equilibrio ambiental.

En ese esfuerzo editorial se trabaja con una fuerte vinculación al Sistema de Naciones Unidas, encargado de llevar adelante y controlar el cumplimiento de las Metas. Se constata, sin embargo, que a pesar de los esfuerzos realizados la participación para lograr la información, la conciencia del público, de los actores políticos y sociales latinoamericanos con relación a las Metas sigue siendo escasa, comparada con la importancia que su realización tiene para el futuro de la región.

Se hace necesario desarrollar nuevos instrumentos de comunicación que sensibilicen al público. De ahí que desde hace más de un año, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Cooperación Italiana, IPS inició una experiencia piloto y transformó su red latinoamericana en una plataforma de comunicación sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Se ha informado sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio a través de una cobertura sistemática de los temas que se relacionan con ellos y la región latinoamericana. No se informa sobre estadísticas de cumplimiento, sobre porcentajes de lo que aún falta por hacer; en fin, sobre informes deficitarios de aspectos negativos del proceso.

Los temas se han tratado de volver atractivos para el público por medio de reportajes vivos, informes especiales, con un lenguaje periodístico amigable. Se escribe sobre los temas tales como política y economía, integración y desarrollo, salud, infancia y equidad de género, exclusión y marginación, tratando de mostrar en la realidad cotidiana de América Latina los problemas planteados por las Metas.

El trabajo editorial ha estado acompañado de una campaña de difusión que abarcó todos los países de la región, más de 150 diarios líderes, centenares de radios y portales de internet. Los resulta-

dos han sido espectaculares por la multiplicación del impacto en los medios de ese tipo de información, en la sensibilización de las sociedades que ello trae consigo.

Esto es demostrativo de lo señalado al comienzo de este comentario: se necesita una buena comunicación para lograr que los temas que realmente importan para el futuro de las sociedades, y los esfuerzos que se realizan para enfrentarlos, sean parte de la agenda de los medios de comunicación social y que éstos se conviertan en patrimonio de la gente.

Se puede coincidir con la importancia de los medios y de las campañas de comunicación en los procesos de integración regional, pero cuestionarse también, si es realmente necesaria una estrategia de comunicación que abarque dichos procesos.

SÍ SON IMPORTANTES POR VARIAS RAZONES

- Porque la integración pone en discusión convicciones muy arraigadas en la sociedad, y es necesario incorporar otro sistema de convicciones y creencias. Un ejemplo reciente de mi país, de Uruguay: una importante colectividad política, que, en base a tradiciones históricas de defensa a ultranza de la nacionalidad, se opone a la creación de un Parlamento del MERCOSUR aduciendo que lesionaría la soberanía nacional.
- Porque para la sociedad, aceptar un proceso de integración implica reconocer que no traerá únicamente beneficios, y exige aceptarlo evaluando ganancias y pérdidas, conquistas y concesiones.
- Porque implica aceptar que no habrá un proceso lineal, libre de contratiempos, y aceptar las dificultades, las marchas y contramarchas, las etapas de avance lento o de parálisis.
- Porque habrá siempre sectores que se opondrán a la integración, y sus defensores deberán tener los instrumentos para contraponer sus argumentos.

COMUNICAR BIEN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN ES ESENCIAL

Este punto plantea otras interrogantes: ¿Qué tipo de comunicación se necesita?, ¿cómo informar sobre los procesos de integración?, ¿con qué contenidos y con cuáles instrumentos comunicar? Son temas complejos cuya totalidad es casi imposible abarcar.

Se trata de crear mecanismos que nos permitan atacar los problemas que aquejan la región latinoamericana; que permitan explicar y educar, tender puentes para la comprensión en la diversidad, establecer canales para el diálogo, la disertación y la concertación entre los distintos sectores.

Para ello, se pueden utilizar recursos de los medios públicos o estatales, pero prestar atención especial a los medios de comunicación independientes, que son los canales habituales a través de los cuales la mayor parte de la sociedad se informa.

Se trata de utilizar todos los instrumentos que las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación ponen a disposición de las personas y de los medios de comunicación.

Poco se ha hecho en esta área, convirtiéndola en uno de los grandes desafíos de la integración.

ANEXO: AMÉRICA LATINA: ALGUNOS INDICADORES ECONÓMICOS, SOCIALES Y POLÍTICOS

Para este libro se seleccionaron algunos indicadores básicos sobre América Latina, con la finalidad de lograr una mejor visualización del panorama regional en las dimensiones económica, social y política que, a su vez, pudieran servir como herramienta de ayuda para el estudio de las paradojas de la integración.

Algunos de los gráficos con datos generales de la región, específicamente sobre territorio, permiten ubicar el peso de América Latina en el mundo. Asimismo se señalan ciertos indicadores económicos de los países y el conjunto de la región que reflejan que, si bien es cierto que se ha ido presentando un crecimiento económico en la región, éste no ha sido muy elevado y pareciera que apenas se repone de la crisis de inicios del último quinquenio. Esto vendría a demostrar que las políticas macroeconómicas, así como los diversos esfuerzos de integración subregional, no han podido mostrar aún resultados considerables, cuya consecuencia debería ser un crecimiento económico más acelerado.

Los indicadores sociales muestran cómo se han obtenido mejoras aún menores. Queda en evidencia que el crecimiento económico no está logrando mejorar las condiciones de la población latinoamericana en su conjunto y que, por el contrario, la concentración de la riqueza continúa siendo un problema considerable. Se produce, por consiguiente, un incremento de los índices de pobreza, indigencia, analfabetismo y desempleo, entre otros, en la mayoría de los países, al punto de que, por ejemplo, desde la década de los ochenta no se manejaban en la región indicadores de pobreza como los actuales.

Siguiendo una línea de causa-efecto, se presentan algunos indicadores políticos que demuestran muchas de las consecuencias que la situación socioeconómica de la región tiene sobre su población. Estas son, entre otros, la falta de confianza en la democracia y en distintas instituciones que se supone deben velar por el mejoramiento de la región, lo cual lleva a su constante deslegitimación. Además, cabe destacar el alto porcentaje de personas que consideran que su país está progresando sea muy reducido. Esta situación obliga, por un lado, a los nuevos liderazgos regionales a mejorar la calidad de vida e inclusión de los diversos sectores, especialmente de aquellos que han sido históricamente rezagados.

América Latina y el Caribe: peso en el mundo (porcentajes)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Población.....	8,5	8,5	8,5	8,5	8,5	8,6
PIB medido a precios corrientes.....	6,2	6,1	5,2	4,8	4,9	5,5
Importaciones de bienes.....	5,6	5,7	5,2	4,6	4,6	4,8
Exportaciones de bienes.....	5,5	5,5	5,3	5,0	5,1	5,4
Importaciones de servicios.....	4,7	4,6	4,0	3,7	3,5	3,8
Exportaciones de servicios.....	3,5	3,4	3,1	3,0	2,8	3,0
Flujos de entrada de capital por inversión extranjera directa.....	6,8	9,4	8,5	7,9	12,0	9,8
Flujos de salida de capital por inversión extranjera directa.....	4,0	4,6	1,9	3,5	3,4	4,9
Reservas de petróleo probadas.....	—	—	—	9,9	9,9	9,8
Producción de petróleo.....	13,7	13,8	13,7	13,2	13,2	13,2
Consumo de petróleo.....	8,6	8,7	8,4	8,2	8,0	8,2
Consumo de energía primaria.....	6,3	6,3	6,2	6,1	6,1	6,2

FUENTE: Banco Mundial, OMC, UNCTAD, y British Petroleum.

ANEXO

América Latina: crecimiento económico^a (porcentajes)

País	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006 ^b	
	PIB	PIB per cápita	PIB	PIB per cápita	PIB	PIB per cápita	PIB	PIB per cápita	PIB	PIB per cápita	PIB	PIB per cápita	PIB	PIB per cápita
Argentina	-0,8	-1,8	-4,4	-5,4	-10,9	-11,7	8,8	7,8	9,0	8,0	9,2	8,2	8,5	6,9
Bolivia	2,5	0,1	1,7	-0,6	2,5	0,2	3,0	0,6	4,0	1,7	4,1	1,8	4,6	2,5
Brasil	4,4	2,8	1,3	-0,2	1,9	0,4	0,5	-0,9	5,0	3,4	2,3	0,9	14,0	11,1
Chile	4,5	3,2	3,4	2,2	2,2	1,0	4,0	2,8	6,2	5,0	6,3	5,2	3,6	2,5
Colombia	2,9	1,1	1,5	-0,3	1,9	0,2	3,8	2,1	4,9	3,2	5,2	3,6	6,3	4,8
Costa Rica	1,8	-0,4	1,1	-1,0	2,9	0,8	6,4	4,4	4,1	2,2	5,9	4,1	8,0	5,8
Ecuador	2,8	1,3	5,3	3,8	4,2	2,8	3,6	2,1	7,9	6,4	4,5	3,3	4,3	2,8
El Salvador	2,2	0,2	1,7	-0,1	2,3	0,4	2,3	0,5	1,8	—	2,7	1,0	4,2	2,4
Guatemala	3,6	1,1	2,3	-0,1	2,2	-0,2	2,1	-0,4	2,7	0,2	3,1	0,6	-4,0	-6,8
Honduras	5,8	3,0	2,6	—	2,7	0,1	3,5	1,0	5,0	2,4	4,0	1,6	6,1	3,5
México	6,6	5,0	-0	-1,5	0,8	-0,7	1,4	—	4,2	2,7	2,9	1,6	4,6	3,2
Nicaragua	4,1	2,0	2,9	0,9	0,7	-1,2	2,5	0,5	5,2	3,0	4,0	2,0	4,2	2,1
Panamá	2,7	0,8	0,6	-1,3	2,2	0,4	4,2	2,3	7,5	5,6	7,0	5,1	8,1	5,9
Paraguay	-3,3	-5,8	2,1	-0,5	-0	-2,5	3,8	1,3	4,1	1,7	2,9	0,5	3,9	1,4
Perú	2,9	1,3	0,2	-1,3	5,2	3,6	4,0	2,4	5,2	3,7	6,4	4,9	8,0	6,1
Rep. Dominicana	7,9	6,1	2,3	0,6	5,0	3,3	-0,4	-2,0	2,7	5,1	9,2	7,6	10,7	8,3
Uruguay	-1,4	-2,1	-3,4	-4,1	-11,0	-11,7	2,2	1,5	11,8	11,0	6,6	5,9	7,1	6,0
Venezuela	3,7	1,8	3,4	1,5	-8,9	-10,5	-7,7	-9,4	17,9	15,8	9,3	7,5	11,7	9,0
América Latina....	3,9	2,3	0,3	-1,3	-0,5	-2,0	2,1	0,5	6,2	4,7	4,6	3,1	5,5	4,0

^a Porcentaje de crecimiento anual del PIB y del PIB per cápita.^b Cifras preliminares.

FUENTE: Basado en datos de la CEPAL.

América Latina: Producto Interno Bruto total a precios constantes de mercado (millones de dólares a precios constantes de 2000)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ^a
Argentina.....	284.346	271.809	242.197	263.600	287.402	313.783	340.316
Bolivia.....	8.398	8.539	8.751	9.009	9.362	9.742	10.194
Brasil.....	601.732	609.615	621.381	624.736	655.349	670.423	764.552
Chile.....	75.197	77.736	79.434	82.546	87.633	93.196	96.533
Colombia.....	83.767	84.999	86.643	89.985	94.365	99.302	105.539
Costa Rica.....	15.946	16.118	16.585	17.646	18.377	19.470	21.029
Ecuador.....	15.934	16.784	17.497	18.122	19.558	20.486	21.366
El Salvador.....	13.134	13.359	13.671	13.986	14.242	14.634	15.249
Guatemala.....	19.289	19.739	20.183	20.613	21.180	21.849	20.979
Honduras.....	6.025	6.182	6.350	6.570	6.901	7.180	7.615
México.....	580.791	580.601	585.083	593.217	617.902	636.161	665.522
Nicaragua.....	3.938	4.055	4.085	4.188	4.404	4.579	4.772
Panamá.....	11.621	11.687	11.948	12.450	13.387	14.312	15.474
Paraguay.....	7.095	7.242	7.238	7.516	7.827	8.057	8.373
Perú.....	53.336	53.449	56.205	58.397	61.445	65.408	70.662
Rep. Dominicana.....	23.417	23.954	25.160	25.058	25.728	28.108	31.121
Uruguay.....	20.086	19.406	17.265	1.7640	19.725	21.020	22.504
Venezuela.....	117.148	121.124	110.398	101.878	120.068	131.270	146.638
América Latina.....	1.985.812	1.991.429	1.981.200	2.022.302	2.148.278	2.247.462	2.372.085

^a Cifras preliminares.FUENTE: CEPAL, Estadísticas de América Latina y el Caribe, en www.eclac.org.

América Latina: Producto Interno Bruto por habitante a precios constantes de mercado (dólares a precios constantes de 2000)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ^a
Argentina.....	7.730	7.315	6.456	6.961	7.518	8.131	8.733
Bolivia.....	996	990	992	998	1.015	1.033	1.059
Brasil.....	3.444	3.439	3.454	3.424	3.542	3.574	4.021
Chile.....	4.884	4.989	5.041	5.182	5.444	5.729	5.873
Colombia.....	1.979	1.974	1.977	2.019	2.083	2.157	2.256
Costa Rica.....	4.063	4.022	4.056	4.235	4.329	4.505	4.780
Ecuador.....	1.296	1.345	1.382	1.411	1.501	1.550	1.594
El Salvador.....	2.093	2.088	2.097	2.107	2.108	2.129	2.181
Guatemala.....	1.718	1.716	1.712	1.706	1.710	1.720	1.611
Honduras.....	929	929	930	939	962	977	1.013
México.....	5.874	5.784	5.745	5.743	5.900	5.993	6.189
Nicaragua.....	794	801	791	795	819	835	853
Panamá.....	3.942	3.891	3.905	3.996	4.220	4.434	4.712
Paraguay.....	1.291	1.285	1.253	1.269	1.290	1.296	1.315
Perú.....	2.056	2.029	2.101	2.151	2.231	2.340	2.493
Rep. Dominicana.....	2.789	2.806	2.900	2.841	2.871	3.089	3.368
Uruguay.....	6.019	5.774	5.100	5.176	5.747	6.084	6.470
Venezuela.....	4.819	4.891	4.378	3.968	4.596	4.939	5.425
América Latina.....	3.968	3.917	3.838	3.859	4.039	4.164	4.333

^a Cifras preliminares.FUENTE: CEPAL, Estadísticas de América Latina y el Caribe, en www.eclac.org.

América Latina: flujos de entrada por inversión extranjera directa (millones de dólares)						
País	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Argentina.....	10.418	2.166	2.149	1.652	4.274	4.662
Bolivia	736	706	677	197	65	-277
Brasil	32.779	22.457	16.590	10.144	18.146	15.066
Chile.....	4.860	4.200	2.550	4.307	7.173	6.667
Colombia.....	2.395	2.525	2.139	1.758	3.117	10.192
Costa Rica	409	460	659	575	617	653
Ecuador.....	720	1.330	1.275	1.555	1.160	1.913
El Salvador	173	279	470	142	376	518
Guatemala	230	456	111	131	155	208
Honduras	282	193	176	247	325	272
México.....	17.588	27.151	18.275	14.184	18.674	18.055
Nicaragua.....	267	150	204	201	250	241
Panamá.....	624	467	99	771	1.012	677
Paraguay.....	104	84	6	21	41	219
Perú	810	1.144	2.156	1.335	1.599	2.579
Rep. Dominicana.....	953	1.079	917	613	758	899
Uruguay	273	297	194	416	332	600
Venezuela	4.701	3.683	782	2.659	1.518	2.957
América Latina	77.407	67.855	48.505	40.244	58.956	65.428

FUENTE: UNCTAD, Foreign Direct Investment Database, en www.unctad.org.

ANEXO

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005
América Latina: balanza comercial						
Argentina.....	-1.832	3.587	16.353	16.016	11.308	10.590
Bolivia.....	-608	-467	-600	-107	272	311
Brasil.....	-7.860	-5.271	8.693	20.001	26.721	31.144
Chile.....	1.400	1.035	1.809	3.139	8.167	8.601
Colombia.....	1.375	-852	-1.240	-883	-309	-451
Costa Rica.....	468	-77	-618	-319	-539	-927
Ecuador.....	975	-929	-1.631	-647	-615	-331
El Salvador.....	-1.975	-2.276	-2.192	-2.415	-2.618	-2.826
Guatemala.....	-1.708	-2.247	-2.989	-3.194	-3.561	-3.802
Honduras.....	-846	-1.198	-1.143	-1.205	-1.434	-1.606
México.....	-10.661	-13.807	-11.771	-10.230	-12.581	-11.039
Nicaragua.....	-1.043	-1.052	-1.042	-1.052	-1.059	-1.191
Panamá.....	-290	198	-68	-7	-240	88
Paraguay.....	-362	-473	-70	-31	-40	-337
Perú.....	-1.115	-1.114	-665	-18	2.054	3.714
Rep. Dominicana.....	-1.888	-1.712	-1.964	91	311	-869
Uruguay.....	-533	-481	222	363	487	370
Venezuela.....	13.411	4.139	10.541	13.441	16.143	24.185
América Latina.....	-13.952	-23.884	10.790	32.017	41.519	54.740

FUENTE: CEPAL, Estadísticas de América Latina y el Caribe, en www.eclac.org.

América Latina: exportaciones de bienes y servicios a precios constantes de mercado (millones de dólares a precios constantes de 2000)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Argentina.....	31.277	31.852	33.909	36.818	38.669	44.416
Bolivia	1.470	1.607	1.586	1.903	2.234	2.416
Brasil	64.584	70.938	77.034	87.446	102.407	112.018
Chile.....	23.293	24.927	25.286	27.418	31.036	32.745
Colombia.....	15.771	16.355	15.849	16.661	17.046	18.654
Costa Rica	7.750	7.074	7.527	8.558	8.790	9.834
Ecuador.....	5.987	6.495	6.872	7.766	8.917	9.510
El Salvador.....	3.662	3.671	3.893	4.163	4.266	4.245
Guatemala	3.860	4.075	4.075	4.217	4.372	4.507
Honduras	2.491	2.853	3.012	3.234	3.516	3.589
México.....	179.833	179.026	178.204	177.605	188.169	200.455
Nicaragua.....	954	1.041	1.030	1.136	1.306	1.371
Panamá.....	7.833	7.947	7.527	7.413	8.287	9.957
Paraguay.....	2.924	2.595	2.759	2.915	3.296	3.825
Perú	8.484	9.111	9.610	10.422	12.324	14.083
Rep. Dominicana.....	8.964	8.468	8.294	9.307	9.338	9.573
Uruguay	3.660	3.345	3.018	3.293	4.283	4.907
Venezuela	34.711	33.851	31.978	28.202	31.483	33.323
América Latina	408.009	415.691	421.904	438.962	480.229	519.979

FUENTE: CEPAL, Estadísticas de América Latina y el Caribe, en www.eclac.org.

ANEXO

América Latina: importaciones de bienes y servicios a precios constantes de mercado (millones de dólares a precios constantes de 2000)

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Argentina.....	33.108	28.161	14.048	19.451	26.812	32.362
Bolivia.....	2.078	2.014	2.407	2.532	2.749	3.077
Brasil.....	72.444	74.961	65.751	64.110	73.896	83.217
Chile.....	21.893	22.172	22.433	24.387	28.581	34.215
Colombia.....	14.395	16.237	15.935	16.581	18.399	22.142
Costa Rica.....	7.281	7.144	8.062	8.661	8.775	9.917
Ecuador.....	5.012	6.615	7.823	7.786	8.868	10.110
El Salvador.....	5.636	6.025	6.154	6.554	6.836	7.022
Guatemala.....	5.568	6.299	7.084	7.326	7.795	8.159
Honduras.....	3.336	3.932	3.973	4.130	4.565	4.829
México.....	190.494	188.659	186.851	184.962	201.939	217.728
Nicaragua.....	1.996	1.994	1.961	2.035	2.159	2.334
Panamá.....	8.122	7.950	7.738	7.407	8.391	9.465
Paraguay.....	3.286	3.050	2.627	2.827	3.319	3.940
Perú.....	9.600	9.823	10.134	10.569	11.325	12.754
Rep. Dominicana.....	10.852	10.277	10.407	8.585	8.368	9.688
Uruguay.....	4.193	3.892	2.750	2.838	3.557	3.938
Venezuela.....	21.300	23.825	17.329	13.800	19.986	25.877
América Latina.....	421.961	424.368	394.729	395.923	447.732	502.183

FUENTE: CEPAL, Estadísticas de América Latina y el Caribe, en www.eclac.org.

América Latina: exportaciones intrarregionales (porcentajes con respecto a las exportaciones totales, calculados sobre la base de las exportaciones FOB)

Pais	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina.....	46,8	47,9	46,1	42,2	38,3	40,1
Bolivia	36,8	44,5	58,7	59,6	64,0	65,3
Brasil	22,6	24,5	22,1	18,1	20,0	23,0
Chile.....	19,3	21,7	23,7	20,1	19,1	17,6
Colombia.....	22,7	28,6	35,0	31,8	27,9	33,1
Costa Rica	20,7	18,8	23,3	23,6	22,4	25,6
Ecuador.....	22,1	31,4	32,1	27,5	29,2	34,2
El Salvador	47,5	61,0	69,1	69,5	69,8	64,6
Guatemala	39,6	40,5	52,3	49,3	52,6	55,5
Honduras	12,4	25,8	18,7	30,8	33,7	—
México ^a	5,1	3,1	3,3	3,0	2,8	3,2
Nicaragua.....	21,1	31,4	41,0	52,1	43,6	41,9
Paraguay.....	65,1	74,5	65,3	69,1	64,7	59,4
Perú	17,3	18,1	19,8	16,9	18,1	19,7
Rep. Dominicana.....	2,7	12,3	14,6	—	—	—
Uruguay	53,4	54,0	51,0	42,2	40,8	36,0
Venezuela	27,7	19,4	19,0	19,5	12,6	15,0
Total Región	19,3	16,0	16,5	14,6	14,6	16,2

^a Incluye bienes transformados por el proceso de maquila.

FUENTE: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2005.

ANEXO

América Latina: importaciones intrarregionales (porcentajes con respecto a las importaciones totales)

País	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina.....	30,2	35,6	36,1	38,4	42,3	45,1
Bolivia.....	52,5	66,0	69,6	71,1	70,6	73,7
Brasil.....	20,8	19,7	17,4	16,4	i 6,4	15,1
Chile.....	26,3	32,7	34,6	37,0	39,5	38,4
Colombia.....	25,8	28,4	29,1	29,9	27,6	28,0
Costa Rica.....	22,5	24,3	24,3	22,1	21,0	24,2
Ecuador.....	28,4	35,5	34,6	37,8	35,8	39,4
El Salvador.....	29,0	29,2	32,5	32,6	34,6	33,4
Guatemala.....	26,4	31,4	32,5	30,5	29,1	27,6
Honduras.....	19,7	22,8	24,3	25,1	23,7	22,2
México ^a	2,2	2,8	3,5	3,8	4,3	5,1
Nicaragua.....	40,0	47,3	47,2	44,0	45,8	51,8
Paraguay.....	45,0	57,3	57,9	52,7	53,7	50,3
Perú.....	35,6	39,2	40,7	40,1	40,3	44,9
Rep. Dominicana.....	15,2	22,8	23,5	22,1	18,8	21,9
Uruguay.....	49,0	46,3	53,8	56,3	50,0	62,7
Venezuela.....	23,0	23,1	26,8	25,3	27,3	32,3
Total Región.....	18,2	16,3	16,7	15,8	16,7	18,0

^a Incluye bienes transformados por el proceso de maquila.

FUENTE: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2005.

América Latina y el Caribe: principales socios comerciales

Países	Porcentaje total de exportaciones, 2000-2004			
	América Latina	Estados Unidos	Unión Europea	Asia
MERCOSUR.....	28,9	19,6	23,6	10,9
Paraguay.....	65,5	3,5	8,8	4,1
Uruguay.....	44,5	12,0	20,4	8,0
Comunidad Andina.....	22,3	39,7	11,9	4,0
Bolivia.....	59,1	16,4	9,5	2,6
Mercado Común Centroamericano.....	22,5	63,0	8,7	2,3
CARICOM.....	25,6	43,4	16,8	1,9
México.....	3,2	88,8	3,4	1,0
Rep. Dominicana.....	3,1	88,5	3,6	0,2
Chile.....	20,3	17,2	24,8	22,4
Panamá.....	21,6	48,3	22,1	2,5
Venezuela.....	15,2	42,0	6,6	2,0
Cuba.....	9,6	0,0	39,5	6,7
América Latina y el Caribe.....	15,3	56,4	12,0	5,4

FUENTE: ECLAC, de las bases de información de United Nations Commodity Trade Database (COMTRADE). Las figuras de América Central han sido ajustadas por maquila y EPZ exports.

ANEXO

América Latina: índice de competitividad

<i>País</i>	<i>Ranking 2005</i>	<i>Ranking 2006</i>	<i>Índice</i>
Argentina.....	54	69	4,01
Bolivia	101	97	3,46
Brasil.....	51	66	4,03
Chile.....	27	27	4,85
Colombia.....	58	65	4,04
Costa Rica ..	56	53	4,25
Ecuador.....	87	90	3,67
El Salvador .	60	61	4,09
Guatemala ..	95	75	3,91
Honduras	97	93	3,58
México.....	59	58	4,18
Nicaragua....	96	95	3,52
Panamá.....	65	57	4,18
Paraguay.....	102	106	3,33
Perú	77	74	3,94
Uruguay	70	73	3,96
Venezuela ...	84	88	3,69

FUENTE: Growth Competitiveness Index, elaborado por el World Economic Forum, en www.weforum.org.

América Latina: percepción sobre la integración económica latinoamericana
(porcentaje de la población que está muy a favor o algo a favor de la integración latinoamericana)

<i>País</i>	<i>2005</i>
Argentina	88
Bolivia	83
Brasil.....	80
Chile	87
Colombia	90
Costa Rica.....	81
Ecuador	83
El Salvador	84
Guatemala	83
Honduras	83
México	92
Nicaragua	81
Panamá	86
Paraguay	81
Perú	84
Uruguay	87
Venezuela.....	84
América Latina ^a	85

^a En 1998 fue de 78%, en el 2001 de 72%.
n = 20.207

FUENTE: *Corporación Latinobarómetro. Informe Latinobarómetro 2005*. Santiago de Chile.

ANEXO

América Latina: Índice de Desarrollo Humano, 2004

<i>País</i>	<i>Ranking</i>	<i>Índice</i>
Argentina.....	36	0,863
Bolivia	115	0,692
Brasil.....	69	0,792
Chile.....	38	0,859
Colombia.....	70	0,790
Costa Rica	48	0,841
Ecuador.....	83	0,765
El Salvador.....	101	0,729
Guatemala	118	0,673
Honduras	317	0,683
México.....	53	0,821
Nicaragua.....	112	0,698
Panamá.....	58	0,809
Paraguay.....	91	0,757
Perú	82	0,767
Rep. Dominicana.....	94	0,751
Uruguay	43	0,851
Venezuela	72	0,784
América Latina y el Caribe.....		0,795

FUENTE: PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 2006*.*América Latina: indicadores de pobreza (porcentajes sobre el total de la población)*

<i>País</i>	<i>Año de encuesta</i>	<i>Indigencia</i>	<i>Pobreza</i>
Argentina	2004	4,2	12,2
Bolivia.....	2002	19,5	34,4
Brasil.....	2003	5,9	17,8
Chile	2003	1,7	6,3
Colombia	2002	10	24,1
Costa Rica.....	2002	3,9	8,4
Ecuador	2002	6,9	20,8
El Salvador.....	2001	9,5	22,7
Guatemala	2002	10,7	27
Honduras.....	2002	26,6	45,3
México	2004	3,5	13,2
Nicaragua	2001	19	36,9
Panamá	2002	3,3	10
Paraguay	2001	15,4	30,3
Perú	2003	21,6	54,7
Rep. Dominicana	2002	9,3	20,5
Uruguay	2002	0,6	4,5
Venezuela.....	2002	9,3	22,1
América Latina^a.....	2004	17,4	41,7

^a Estimación realizada por la CEPAL basada en las economías de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

FUENTE: CEPAL, *Estadísticas de América Latina y el Caribe*, en www.cepal.org.

ANEXO

América Latina: distribución del ingreso (porcentajes)

País	Año de la encuesta	Quintil 1 (más pobre)		Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5 (más rico)	
		Decil 1	Decil 2				Decil 9	Decil 10
Argentina ^a	2004	1,1	2,3	7,6	12,2	19,3	15,4	42,1
Bolivia	2002	0,3	1,2	5,5	10,3	18,3	15,8	48,7
Brasil	2003	0,7	1,5	5,4	9,5	16,7	15,3	50,9
Chile	2003	1,3	2,4	7,2	11,0	17,8	15,0	45,4
Colombia	2002	0,8	2,1	6,8	11,0	18,2	15,1	46,0
Costa Rica	2002	1,0	2,6	8,5	13,4	21,2	16,8	36,5
Ecuador	2002	1,4	2,6	8,0	12,4	19,2	15,1	41,3
El Salvador	2001	0,8	2,1	7,4	12,5	20,9	17,0	39,4
Guatemala	2002	1,3	2,4	7,1	10,9	19,0	16,3	43,0
Honduras	2002	0,9	1,7	5,7	10,3	18,8	16,3	46,4
México	2004	1,4	1,6	7,9	12,1	19,1	15,7	41,1
Nicaragua	2001	0,6	1,9	6,6	11,0	18,2	15,2	46,5
Panamá	2002	0,7	1,6	6,3	11,6	20,3	17,4	42,2
Paraguay	2001	0,7	1,7	6,5	11,6	19,0	15,9	44,7
Perú	2003	1,4	2,4	7,9	12,6	20,6	16,0	39,2
Rep. Dominicana	2002	0,7	2,1	7,4	11,8	19,5	16,0	42,6
Uruguay ^a	2002	1,8	3,0	9,0	13,8	21,3	16,4	34,6
Venezuela	2002	1,0	2,5	8,1	13,0	21,1	16,9	37,5

^a Porcentajes del área urbana.

FUENTE: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2005.

ANEXO

América Latina: mandatos presidenciales interrumpidos, 1992-2005

<i>País</i>	<i>Fecha</i>	<i>Presidente</i>
Brasil	Septiembre 1992	Fernando Collor de Mello
Venezuela	Agosto 1993	Carlos Andrés Pérez
Ecuador	Febrero 1997	Abdalá Bucarám
Paraguay	Marzo 1999	Raúl Cubas Grau
Ecuador	Enero 2000	Jamil Mahuad
Perú	Noviembre 2000	Alberto Fujimori
Argentina	Diciembre 2001	Fernando De la Rúa
Bolivia	Octubre 2003	Gonzalo Sánchez Lozada
Bolivia	Marzo 2005	Carlos Mesa
Ecuador	Abril 2005	Lucio Gutiérrez

FUENTE: Francisco Rojas Aravena (2006), *El crimen organizado internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*, FLACSO.

ANEXO

América Latina: índice de corrupción percibida

País	Índice 2004	Ranking 2004	Índice 2005	Ranking 2005	Índice 2006	Ranking 2006
Argentina.....	2,5	108	2,8	97	2,9	93
Bolivia.....	2,2	114	2,5	117	2,7	105
Brasil.....	3,9	59	3,7	62	3,3	70
Chile.....	7,4	20	7,3	21	7,3	20
Colombia.....	3,8	60	4	55	3,9	59
Costa Rica.....	4,9	41	4,2	51	4,1	55
Ecuador.....	2,4	112	2,5	117	2,3	138
El Salvador.....	4,2	51	4,2	51	4,0	57
Guatemala.....	2,2	122	2,5	117	2,6	111
Honduras.....	2,3	114	2,6	107	2,5	121
México.....	3,6	64	3,5	65	3,3	70
Nicaragua.....	2,7	97	2,6	107	2,6	111
Panamá.....	3,7	62	3,5	65	3,1	84
Paraguay.....	1,9	140	2,1	144	2,6	111
Perú.....	3,5	67	3,5	65	3,3	70
Rep. Dominicana.....	2,9	87	3,0	85	2,8	99
Uruguay.....	6,2	28	5,9	32	6,4	28
Venezuela.....	2,3	114	2,3	130	2,3	138

FUENTE: Transparency Internacional, en www.transparency.org.

ANEXO

América Latina: confianza en las instituciones^a (porcentaje de la población que tiene mucha o algo de confianza en las instituciones)

<i>Instituciones</i>	<i>2001</i>	<i>2002</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Bancos	—	35	27	41	39	—
Fuerzas Armadas ...	38	38	30	40	42	44
Gobierno		25	24	30	36	43
Iglesia.....	72	71	62	71	71	71
Municipalidades	31	32	—	34	37	—
Parlamento.....	24	23	17	24	28	27
Partidos Políticos	19	14	11	18	18	22
Policía	30	33	29	37	37	37
Poder Judicial	27	25	20	32	31	36
Presidente.....	30	—	31	36	43	47
Televisión	49	45	36	38	44	64

^a 2001 n = 18.135; 2002 n = 18.522; 2003 n = 18.658; 2004 n = 19.605; 2005 n = 20.207; 2006 n = 20.234.

FUENTE: *Corporación Latinobarómetro. Informe Latinobarómetro 2006*, Santiago de Chile.

América Latina: imagen de los líderes (promedio) ^a

<i>Líder</i>	<i>Evaluación</i>
Luis Inácio Lula da Silva	5,8
Michelle Bachelet	5,5
Álvaro Uribe.....	5,4
Néstor Kirchner	5
Evo Morales.....	5
Tabaré Vázquez.....	5
Hugo Chávez.....	4,6
George W. Bush	4,6
Alan García	4,5
Fidel Castro	4,4

^a Evaluados en una escala del 1 al 10 donde el 1 significa que la valoración es muy mala y el 10 es muy buena.
n = 20.234.

FUENTE: *Corporación Latinobarómetro. Informe Latinobarómetro 2006*, Santiago de Chile.

ANEXO

América Latina: confianza en la democracia (porcentaje de población que tiene mucha o algo de confianza en la democracia como sistema de gobierno para que su país llegue a ser un país desarrollado)

<i>País</i>	<i>2003</i>	<i>2006</i>	<i>2006-2003</i>
Argentina.....	81	70	-11
Bolivia	47	59	12
Brasil.....	60	50	-10
Chile.....	72	61	-11
Colombia.....	68	56	-12
Costa Rica	69	66	-3
Ecuador.....	48	38	-10
El Salvador	52	39	-13
Guatemala	39	47	8
Honduras	59	46	-13
México.....	60	56	-4
Nicaragua.....	58	58	0
Panamá.....	62	44	-18
Paraguay.....	56	61	5
Perú	54	38	-16
Rep. Dominicana.....	—	45	—
Uruguay	80	72	-8
Venezuela	69	79	10
América Latina.....	62	56	-6

FUENTE: *Corporación Latinobarómetro. Informe Latinobarómetro 2006.*

América Latina: indicadores de gobernabilidad 2007

País	Representación y rendición de cuentas	Estabilidad política y ausencia de violencia	Efectividad gubernamental	Calidad regulatoria	Estado de Derecho	Control de la corrupción
Argentina.....	56,7	44,7	49,3	22,9	35,7	40,8
Bolivia.....	45,2	17,8	28,4	16,6	20,5	31,1
Brasil.....	58,7	43,3	52,1	54,1	41,4	47,1
Chile.....	87,5	77,4	87,7	91,7	87,6	89,8
Colombia.....	41,8	7,7	55,9	55,1	29,5	51,9
Costa Rica.....	74,0	79,8	65,4	63,9	64,8	67,0
Ecuador.....	36,5	18,3	12,3	15,1	16,2	24,8
El Salvador.....	48,1	43,8	46,4	56,1	37,6	53,9
Guatemala.....	39,9	22,6	28,9	51,2	14,3	26,7
Honduras.....	37,5	30,8	32,7	35,6	21,4	22,3
México.....	52,4	32,7	60,7	63,4	40,5	46,6
Nicaragua.....	42,8	31,7	16,1	31,7	25,7	23,8
Panamá.....	62,5	47,6	58,8	60,5	51,4	49,5
Paraguay.....	35,1	30,3	20,4	24,4	18,1	13,6
Perú.....	51,0	18,8	36,0	55,6	26,2	45,1
Rep. Dominicana.....	53,8	52,9	37,4	49,8	39,5	34,0
Uruguay.....	76,4	67,3	68,7	60,0	61,0	75,2
Venezuela.....	29,3	12,0	19,9	8,8	5,7	12,6

FUENTE: Banco Mundial. Governance Matters 2007: Worldwide Governance Indicators 1996-2007, en www.worldbank.org.

RELACIÓN DE AUTORES

Josette Altmann: Magíster Scientiae en Ciencias Políticas y Licenciada en Historia por la Universidad de Costa Rica (UCR). De 1990 a 1991 realizó cursos sobre Economía del Desarrollo en la Universidad de Harvard (Estados Unidos). Profesora en las Facultades de Ciencias Sociales y Educación de la Universidad de Costa Rica. Miembro de la Comisión de Estudios de Postgrado en Evaluación Educativa de la Universidad de Costa Rica. Actualmente es Investigadora Asociada en la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Ha participado como consultora en programas de formación política con énfasis en análisis y propuestas de política social para el Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL). También ha dirigido proyectos relacionados con políticas públicas en el área social con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde 2000 hasta 2003, y con el gobierno de Costa Rica entre los años 1994 y 1998. Es autora de numerosos artículos publicados en revistas internacionales y en periódicos costarricenses. Ha publicado y colaborado en diversos libros.

Clóvis Brigagão: Científico político y especialista en asuntos de paz y seguridad internacional. Actualmente es director del Centro de Estudios de las Américas —IH— de la Universidad Cândido Mendes (Brasil), y coordinador del Grupo de Análisis de Prevención de Conflictos Internacionales (GAPCon). Profesor Asociado de FLACSO Brasil.

Diego Cardona: Doctor en Relaciones Internacionales de The Graduate Institute of International Studies, Ginebra, Suiza. Tiene una maestría en Estudios de Asia y África, Colegio de México, México D. F. Profesor universitario durante 15 años (Colombia, México,

Francia y Perú) en pregrado y postgrado, ha desarrollado investigación y docencia en política exterior, política comparada, seguridad internacional, e integración en América Latina. Ha sido Profesor visitante en universidades en México y Francia. Fue coordinador del Centro de Estudios Internacionales y Director del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Ha sido consultor externo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Fue Viceministro colombiano de Relaciones Exteriores para las Américas durante dos años. Fue Consejero presidencial para Asuntos Internacionales y Ministro Plenipotenciario, Embajada de Colombia, ante la Unión Europea, Bruselas. Ha sido coordinador del Centro de Estudios Internacionales y Director del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, en Bogotá. En la actualidad es Coordinador de Cooperación Política de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en Lima, Perú. Tiene publicaciones en 9 países; es autor y coautor de ocho libros, una veintena de artículos en libros académicos y de análisis internacional, y tiene aproximadamente cuarenta artículos en revistas internacionales, sobre los mismos temas.

Joaquín Costanzo: Es Director para América Latina de la agencia de noticias International Press Service (IPS), a la que está vinculado desde comienzos de los años noventa. Tiene 56 años, es uruguayo, está casado y tiene tres hijos. Ha desempeñado tareas periodísticas en medios de su país desde 1983. Fue editor de información política y de sociedad en los diarios *La República* y *La Hora*, Director de Informativos de TevéCiudad, Jefe del Departamento de Información en Radio Nacional, y Jefe de Redacción de la agencia de noticias uruguayo Pressur.

Fernanda Fernández: Estudiante del último año del Curso de Graduación de Relaciones Internacionales, Instituto de Humanidades de la Universidad Cândido Mendes (Brasil).

Eduardo Frei Ruiz-Tagle: Ingeniero Civil con mención en Hidráulica de la Universidad de Chile. Realizó estudios de especialización en Administración y Técnica de Gestión en Italia. Ex presidente de

Chile (1993-2000). Actualmente es Presidente del Senado de Chile. Miembro del Comité Ejecutivo del Club de Madrid y participa como conferencista permanente en la Asamblea Anual de Gobernadores del Banco Interamericano del Desarrollo (BID). Sus Doctorados conferidos son Doctor Honoris Causa, Universidad de Boston, Estados Unidos (07.12.94); Doctor Honoris Causa, Universidad Santo Tomás de Aquino de Manila, Filipinas (21.11.95); Doctor Honoris Causa Universidad Nacional de Malasia, Kuala Lumpur, Malasia (23.11.95); Doctor Honoris Causa, Universidad de Buenos Aires, Argentina (25.04.96); Doctor Honoris Causa, Universidad Central, Santiago, Chile (06.01.97); Doctor Honoris Causa, Universidad de Georgetown, Washington, Estados Unidos (27.02.97); Doctor Honoris Causa, Universidad de la Sorbonne, París, Francia (11.04.97); Doctor en Leyes, Universidad de Calgary, Canadá (25.11.97); Doctor Honoris Causa, Universidad de Panamá, Panamá (03.09.98); Doctor Honoris Causa, Universidad Tecnológica de Cracovia, Polonia (21.04.99); Doctor Honoris Causa en Relaciones Internacionales, Universidad de Bogotá «Jorge Tadeo Lozano», Colombia (27.08.99).

Shigeru Kochi: Profesor asistente de la School of International Politics, Economics and Communication de la Universidad Aoyama Gakuin en Tokio, Japón. Especialista en economía política internacional que investiga los procesos de integración regional en las Américas, Europa y Asia-Pacífico desde una perspectiva comparativa e interregionalista. Sus investigaciones se han publicado en estas tres regiones en japonés, inglés, español y francés. Actualmente se encuentra compilando —conjuntamente con Philippe de Lombaerde y José Briceño Ruiz— el libro *Nuevas dimensiones y estrategias de integración en el Continente Americano: Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Realizó su maestría en la Universidad de Kyoto y sus estudios de doctorado en la Universidad de Kobe, Japón.

Murielle Lesales: Máster en Comercio Internacional y Ciencias Políticas en Europa (Francia, Inglaterra, España y Portugal). Actualmente es responsable de la cooperación internacional en la Aso-

ciación de Estados del Caribe, y asesora del Secretario General en materia de proyectos de cooperación. Tiene siete años de experiencia como consultora en evaluación de políticas públicas en las áreas social y económica, y en proyectos de desarrollo.

José Luis Machinea: Doctor en Economía de la Universidad de Minnesota (Estados Unidos). Es Secretario Ejecutivo de la CEPAL, desde diciembre de 2003. Fue Ministro de Economía de Argentina desde diciembre de 1999 a febrero de 2001. Durante la década de 1990, además de ser consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial, fue Presidente de la Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad, FADE (1998-1999) y Director de Investigación del Instituto de Desarrollo Industrial de la Unión Industrial Argentina (1992-1997). Durante los años ochenta ocupó diversos cargos en el gobierno de su país, entre ellos el de Presidente del Banco Central de Argentina, Subsecretario de Economía Política y Subsecretario de Planificación. Anteriormente fue gerente de los departamentos de Financiamiento Público y de Investigación del Banco Central. Autor de numerosas publicaciones aparecidas en revistas especializadas y libros sobre macroeconomía y asuntos financieros y monetarios.

Luis Maira: Estudió Derecho en la Universidad de Chile y realizó cursos de Relaciones Internacionales en Gran Bretaña y México. Ha sido Presidente de la FECH (Federación de Estudiantes de Chile), en 1963-1964. Tres veces Diputado al Congreso por Santiago, entre 1965 y 1973. Vivió en México como exiliado político entre 1974 y 1985. Fue Director del Instituto de Estudios de Estados Unidos en el CIDE (Centro de Investigaciones y Docencia Económica) y Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), de la Universidad Católica de Río de Janeiro, y en las sedes de FLACSO en México y Buenos Aires. De regreso a Chile fue miembro del Comité Directivo del Comando Nacional por el NO en el plebiscito de 1988, fue uno de los fundadores de la Concertación de Partidos Democráticos que dirige el país desde 1990, Secretario General del Partido Socialista, en 1992, y Ministro de Planificación y Cooperación, entre marzo de 1994 y octubre de 1996. Ha

publicado catorce libros y más de cien artículos sobre temas de política internacional y de la realidad chilena. Entre 1997 y 2003 fue embajador de Chile en México. Desde agosto de 2004 se desempeña como Embajador de Chile en Argentina.

Marta Maurás: Licenciada en Sociología de la Universidad Católica de Chile y con estudios de Administración en la Universidad de Connecticut. Se desempeña desde marzo de 2005 como Secretaria de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL). De 1998 a comienzos de 2005 fue Directora para Asuntos Económicos y Sociales en la Oficina Ejecutiva del Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, y Jefe de Gabinete de la Vicesecretaría General, en Nueva York. Con anterioridad a 1998, se desempeñó durante seis años como Directora Regional para América Latina y el Caribe del UNICEF, en Bogotá. En este mismo organismo tuvo diversos cargos técnicos y directivos en América Latina y el Caribe, Pakistán, Mozambique, Swazilandia y Nueva York. Es consejera de Comunidad-Mujer, organización no gubernamental chilena cuyo propósito es incorporar las consideraciones de género en las políticas públicas de Chile; miembro del Directorio de South-North Initiative, organización no gubernamental con oficinas en Nueva York y Buenos Aires, que se ocupa de la provisión de capital de riesgo a pequeñas y microempresas, y miembro de la Global Coalition on Women and AIDS, red destinada al debate público sobre el sida a nivel mundial. Es autora de diversas publicaciones y Profesora invitada del programa de Cooperación Internacional de la Universidad del País Vasco.

Fernando Naranjo: Doctor de la Universidad de Pennsylvania (Estados Unidos) y Licenciado en Economía de la Universidad de Costa Rica. Fue Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica en el período 1994-1998; Ministro de Hacienda entre 1986-1989; Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) entre 1976-1978; y Asesor Económico de la Presidencia de la República entre 1974-1976. Profesor invitado de la Universidad Interamericana (1999-2001), Profesor de la Universidad de Costa Rica (1964-1999), Profesor invitado del INCAE (1989-1990),

Decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (1973-1974) y Director del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica (1970-1973). Además fue Director de la Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (1983-1986). Actualmente es Presidente de Consejeros Económicos Financieros, S. A. (CEFSA); Presidente de TACA-Costa Rica, y Vicepresidente para Relaciones Corporativas del Grupo TACA-Centroamérica. Ha sido consultor de varios organismos internacionales y asesor de varios gobiernos latinoamericanos, entre los cuales destacan Nicaragua, Ecuador, Honduras, Panamá y Guatemala.

Arturo O'Connell: Licenciado en Ciencias Matemáticas de la Universidad de Buenos Aires y efectuó estudios de postgrado en economía en la Universidad de Cambridge, Gran Bretaña. Actualmente es Miembro del Directorio del Banco Central de la República de Argentina (lo fue, también, en el período 1986-1988) y Profesor de la Universidad de Buenos Aires y de la Representación en Buenos Aires de la Universidad de Bolonia. Ha sido Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de 1975 a 1979; investigador y profesor en varias universidades y centros de Argentina, otros países de América Latina y en Europa. Consultor de Instituciones Internacionales como CEPAL, UNCTAD y la OEA. Ha escrito y publicado sobre asuntos referidos a deuda externa, finanzas internacionales, economía argentina e historia económica en el siglo xx. Algunas de las más recientes publicaciones son: «The Recent Crisis —and Recovery— of the Argentina Economy: Some Elements and Background», en G. Epstein, *Financialization and the World Economy* (E. Elgar, Londres, 2005), «Macroeconomic coordination in MERCOSUR; a skeptical view» en *Monetary Union in South America*, Arestis y L. Z. de Paula (E. Elgar, Londres, 2003) y «El regreso de la vulnerabilidad y las ideas tempranas de Presbich sobre el “ciclo económico argentino”», *Revista CEPAL*, núm. 75, diciembre de 2001.

Doris Osterlof: Máster en Política Internacional. Graduada en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y tiene una

Maestría en Política Internacional de la Universidad Libre de Bruselas. Fue Viceministra de Comercio Exterior de Costa Rica, y cuenta con cerca de 20 años de experiencia en comercio internacional. Actualmente es Consultora Senior para el Centro Internacional para el Desarrollo Humano (CIDH), Profesora en Comercio y Negociaciones Internacionales de la Universidad de Costa Rica, y Presidenta de Osterlof Consultores S. A. Fue Directora Ejecutiva y posteriormente Asesora Principal de la Cámara de Exportadores de Costa Rica, y Directora Ejecutiva de la Federación de Exportadores de Centroamérica. Fue además Ministro Consejero de la Embajada de Costa Rica ante la Unión Europea, y Subdirectora de Política Comercial del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica. Ha participado en la elaboración de una serie de estudios sobre comercio, políticas públicas y desarrollo.

Federico Poli: Licenciado en Economía en la Universidad de Buenos Aires (1990). Realizó estudios de postgrado en el Instituto Di Tella. Se desempeñó como Economista Jefe de la Unión Industrial Argentina en el período 1992-1996 y 1999-2001. Entre 1996 y principios de 1999 ocupó la Dirección General de Industria de la Ciudad de Buenos Aires. Fue Jefe de Gabinete del Ministerio de Economía de la Nación Argentina, Roberto Lavagna, entre 2002 y 2003, y luego Subsecretario de Pequeñas y Medianas Empresas y Desarrollo Regional del Ministerio de Economía hasta principios de 2006. Desde entonces y hasta la actualidad se encuentra a cargo de la Dirección de Asuntos Económicos de la Secretaría General Iberoamericana. Ha sido columnista habitual de los periódicos nacionales y especializados en economía en Argentina y participado de numerosos seminarios y congresos de economía y temas productivos.

Francisco Rojas Aravena: Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht (Holanda), y Máster en Ciencias Políticas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Políticas (FLACSO). Especialista en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional. Secretario General de FLACSO (2004-a la fecha). Fue Director de FLACSO-Chile (1996-2004). Fue Profesor de la Universidad de

Stanford en su campus de Santiago. Profesor invitado del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile y la Academia Diplomática «Andrés Bello», Chile. Ha dictado cursos en las áreas de Relaciones Internacionales, Seguridad Internacional y Teoría y Práctica de Negociación en diversas universidades de América Latina y España. Como Profesor Fulbright se desempeñó en el Latin American and Caribbean Center (LACC) en la Florida International University, Miami, Estados Unidos. Forma parte del Consejo Consultivo para América Latina de Open Society Institute y de la Junta Directiva de la Fundación Equitas, en Chile. Ha efectuado trabajos de asesoría y consultoría para diversos organismos internacionales y gobiernos de la región. Participa en el Consejo de Redacción de la *Revista Diplomacia*, de la Academia Diplomática de Chile, es miembro de la Junta Directiva de *Foreign Affairs en español*, México, y de Pensamiento Iberoamericano, España. Es autor y editor de más de una decena de libros y sus artículos se publican en revistas profesionales, científicas y académicas en diferentes regiones del mundo.

Oswaldo Rosales: Licenciado en Ciencias Económicas de la Universidad de Chile, y Magíster en Economía, Escolatina, Universidad de Chile. Ex Investigador y docente de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile. Especializado en temas de desarrollo económico y de economía internacional, ha dictado clases y conferencias en diversos ámbitos de América Latina, Europa y Estados Unidos y efectuado publicaciones en diferentes países. Ha asesorado a diversos gobiernos de la región en temas de política económica y en negociaciones comerciales. En la actualidad es Director de la División de Comercio Internacional e Integración en la CEPAL, Naciones Unidas. Se desempeñó como Director General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile (2000-2004). Actuó de Jefe Negociador en el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos; Jefe Negociador Económico en el Acuerdo de Asociación Política y Económica con la Unión Europea; Jefe Negociador en la negociación del TLC Chile y Corea y en la negociación del TLC con EFTA (Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein). Encabezó la delegación chilena a las nego-

ciaciones del ALCA; representó al gobierno chileno ante MERCOSUR y también encabezó las conversaciones para el inicio de negociaciones para un TLC con China. Culminó su tarea en DIRECON, una vez concluida la reunión de APEC en Santiago en noviembre de 2004. Se desempeñó como Asesor Regional en la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL (1990-2000). Fue coordinador adjunto del programa económico de la candidatura presidencial de don Eduardo Frei (1993). Fue coordinador del programa macroeconómico de la candidatura presidencial de don Ricardo Lagos (1999).

Lorenza Sebesta: Ph. D. en Historia de las Relaciones Internacionales por la Universidad de Florencia (Italia). Profesora Jean Monnet ad personam en la Universidad de Bolonia, campus de Buenos Aires. Actualmente es directora de la revista *Puente@Europa*. Es especialista en seguridad, en historia de la tecnología en el siglo xx, y en integración europea. Entre sus últimos escritos, véase «Los motivos de la crisis europea: una hipótesis interpretativa», en Gustavo Morales Vega (ed.), *Incentivos y dificultades para la integración en el siglo XXI*, Cali, Sello Editorial Javeriana, 2006.

Andrés Serbin: Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela, tiene una licenciatura en Antropología Social de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina), y Magíster Scientiae en Psicología Social de la Universidad Simón Bolívar (USB), Venezuela. Actualmente es Presidente de la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) y del Instituto Venezolano de Estudios Sociales y Políticos (INVESP). Es Profesor titular de la Universidad Central de Venezuela, Investigador Emérito del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICYT) de Venezuela y actualmente Director del Centro de Estudios Globales y Regionales (CEGRE), Argentina. Ha sido Profesor visitante e Investigador asociado de diversas universidades de Estados Unidos, Francia, América Latina y Gran Bretaña, y Titular de la Cátedra Simón Bolívar de la Universidad de La Sorbona III. Ha sido Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela en diversas oportunidades; Director Especial para Asuntos del Caribe del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y con-

sultor de diversos organismos internacionales, incluyendo la Comisión Sudamericana de Paz, IRELA, BID, UNESCO y CEPAL. Es autor y editor de más de treinta libros publicados en español, y en inglés, y de más de 200 artículos publicados en revistas especializadas de diversos países. Es director de la revista trilingüe de ciencias sociales *Pensamiento Propio*, y de la Colección de Estudios Globales y Regionales de la editorial Siglo XXI, Argentina. En el ámbito social y de las redes y organizaciones no-gubernamentales ha impulsado y dirigido la creación del Foro de la Sociedad Civil del Gran Caribe, del Foro de Diplomacia Ciudadana, de la red de integración REINTEGRACIÓN y de la Plataforma Latinoamericana y Caribeña de Prevención de Conflictos y Construcción de Paz.

Ignacio Soletto: En la actualidad ocupa el cargo de Director del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), de la Fundación Carolina. Es licenciado en Ciencias Políticas y Sociología en la especialidad de Estudios Iberoamericanos por la Universidad Complutense de Madrid, Máster en Economía y Política Internacional (CIDE-México) y en Cooperación para el Desarrollo (AECI-CEDEAL), entre otras titulaciones. Ha sido Investigador visitante y docente en el Instituto de Estudios Económicos de México (1988-1990); Investigador visitante en el Centro de Estudios del Desarrollo de Santiago, Chile (1990-1991); Investigador en la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos de Madrid (1991-1992); Coordinador de Investigación en el Área de Cooperación al Desarrollo y Relaciones Europa-América Latina del Centro Español de Estudios de América Latina (1992-1996); Director de IPADE (2000-2003) y Director del Programa de Cooperación Internacional del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación de la Universidad Complutense de Madrid (1995-2004).

Ramón Torrent: Doctor en Derecho y Catedrático de Economía Política de la Universidad de Barcelona (UB). Miembro del Servicio Jurídico del Consejo de la Unión Europea (1988-1998), donde acabó siendo el Director de Relaciones Económicas Exteriores (1993-1998). Director del Observatorio de la Globalización de la UB y

Coordinador de la Cátedra Internacional OMC/Integración Regional. Codirector de la Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales (FLACSO - Sede Argentina/Universidad de San Andrés/Universidad de Barcelona). Tras su retorno a la UB en 1998 ha trabajado en temas relativos al marco regulador del proceso de globalización, la integración regional, las relaciones entre regionalismo y multilateralismo y las relaciones entre la UE y América Latina. Desde el primero de enero de 2005 coordina, en nombre de la UB, el Observatorio de las Relaciones UE-AL (OBREA), consorcio de 23 centros de la UE y de América Latina seleccionado por la Dirección General RELEX de la Comisión Europea para desarrollar un proyecto homónimo a tres años.

Diana Tussie: Doctora en Economía por la London School of Economics (UK). Actualmente dirige el Área de Relaciones Internacionales de la FLACSO en Argentina, y la Red de Estudios LATN (Latin American Trade Network). Es Investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), y Profesora del Instituto del Servicio Exterior. En 1996 fue designada Distinguished Fulbright Scholar in International Relations para el 50 Aniversario de la Comisión Fulbright. Su libro más reciente es *Trade Negotiations in Latin America: Problems and Prospects* (Palgrave, 2003). En 2005 integró el panel externo para evaluación de la estrategia del Banco Mundial para la política comercial y en 2006 completó evaluación de la asistencia técnica desarrollado por la Organización Mundial de Comercio.

Francisco Valdés: Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la misma universidad, y Profesor del Doctorado en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica de México. Es Miembro a Título Individual y Presidente del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Fue Director General del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Es miembro de la Academia Mexicana de Ciencias y otras asociaciones profesionales internacionales. Pertenece al Sis-

tema Nacional de Investigadores y a los consejos editoriales de la *Revista Mexicana de Sociología*, *Journal of American History*, *Perfiles Latinoamericanos*, *Fractal*. Es colaborador semanal del periódico *El Universal*. Ha sido Profesor o Investigador visitante en las Universidades de Harvard, Brown, Connecticut, de California en San Diego, Salamanca y del Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset. Es autor de varios libros y múltiples artículos especializados en ciencia política.

Cristina Zurbriggen: Doctorada en Ciencia Política por la Universidad Eberhard-Karls, Tübingen, Alemania; y graduada en Sociología por la Universidad de la República de Uruguay. Docente e Investigadora del área de Estado y Políticas Públicas en el Instituto de Ciencia Política (Facultad de Ciencias Sociales) de la Universidad de la República de Uruguay, Profesora del Programa TOP de Formación Virtual de Posgrado en Gestión Pública, y Profesora en la Universidad ORT (Uruguay) y la Universidad Católica del Uruguay. Es autora de numerosas publicaciones y trabajos en el área del Estado, redes de políticas públicas, redes institucionales, actores sociales, políticas comerciales y de desarrollo. Actualmente forma parte del equipo de coordinación del proyecto BID-PNUD sobre «Globalización y transformación estatal: una perspectiva comparada en la región».

Jesús Sebastián (ed.)

Claves del desarrollo científico y tecnológico de América Latina



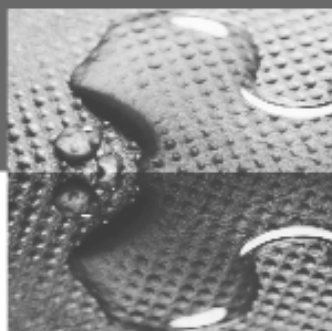
 Fundación
Carolina

INSTITUTO


Álvaro Espina
(coord.)

Estado de Bienestar y competitividad

La experiencia europea



Álvaro Espina

Modernización y Estado de Bienestar en España



Manuel Iglesia-Caruncho (coord.)

Prólogo de Miguel Ángel Moratinos
Introducción de Leire Pajín

Avances y retos de la cooperación española

Reflexiones para una década



