

América Latina y el Caribe:
¿fragmentación o convergencia?
Experiencias recientes de la integración

Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.)

América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

Fundación Carolina
Calle General Rodrigo N. 6
Edificio Germania 28003
Madrid-España
información@fundacioncarolina.es

ISBN: 978-9978-67-185-6
Cuidado de la edición: Bolívar Lucio
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: diciembre, 2008

Presentación	9
<i>Adrián Bonilla</i>	
Prefacio	11
<i>Carmen Miró</i>	
Introducción	
Integración en América Latina: procesos contradictorios, pero necesarios	15
<i>Josefette Altmann y Francisco Rojas Aravena</i>	
PRIMERA PARTE	
VISIONES GLOBALES DE LA INTEGRACIÓN	
América Latina: integración comercial, complementariedad productiva y cooperación	31
<i>Enrique Iglesias</i>	
La integración latinoamericana en el escenario global	37
<i>Enrique García</i>	
América Latina: la integración regional, un proceso complejo. Avances y obstáculos	41
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	

Certezas e incertidumbres de los procesos de integración regional	75
<i>Victor Rico</i>	

Integración en América Latina: ¿Cómo alcanzar la integración real?	81
<i>Tomás Mallo</i>	

SEGUNDA PARTE
ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

La integración: instrumento del desarrollo humano	89
<i>Rodrigo Borja</i>	

Desafíos de la coyuntura actual para la integración latinoamericana	105
<i>Luis Maira</i>	

América Latina: ¿una región dividida o integrada?	117
<i>Josette Altmann</i>	

Plan Puebla Panamá: retos de la integración mesoamericana	133
<i>Héctor Romero</i>	

La integración en América Latina: convergencia y fragmentación	143
<i>Oswaldo Martínez</i>	

TERCERA PARTE

BLOQUES SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN

Comunidad andina: un proyecto de integración, desarrollo e inserción externa	155
<i>Alfredo Fuentes</i>	

Logros y desafíos de la integración regional: el caso de MERCOSUR	207
<i>Carlos Álvarez</i>	

El estado de la integración en América Latina: ¿un proceso convergente o un proceso fragmentado? El caso de América Central	227
<i>Elaine White</i>	

La AEC en el contexto del nuevo regionalismo	253
<i>Rubén Silié</i>	

ANEXOS

Principales acontecimientos en América Latina en 2007	263
<i>Tatiana Beirute</i>	

Bibliografía sobre integración en América Latina. Período 2007	281
<i>María Cecilia Corda, Nilma Martins, Eustolia Muciño, Paula Pardo</i>	

Algunos indicadores económicos, sociales y políticos de América Latina: 2000-2007	293
--	-----

Relación de autores	305
--------------------------------------	-----

Primera parte
**Visiones globales
de la integración**

Integración comercial, complementación productiva y cooperación en América Latina

Enrique Iglesias*

El tema de integración y política en América Latina permite vincular estos ámbitos y ofrece muchas posibilidades de reflexión. Trataré dar unas pinceladas del cuadro general. Para ello, partiré del momento en que nos hallamos, tanto en el plano regional, como en el mundial.

Nuestra región se encuentra en un momento muy especial en los terrenos económico, social y político. En el económico, porque estamos viviendo un período excepcional de bonanza; fundamentalmente, por el aumento de los precios de las *comodities* (materias primas) que vendemos a otros países. Aunque para México, no han subido tanto los precios como para Ecuador o Venezuela, donde aumentaron en un 120%, en el conjunto de América Latina se ha registrado un incremento del 50%. Se trata sin duda de una situación extraordinaria; tendríamos que remontarnos en el tiempo para encontrar un escenario comparable. En los últimos 15 años, los asiáticos han puesto un segundo piso a la economía mundial, y en ese segundo piso hay mucho por hacer, producir, ofrecer y, en consecuencia, recibir. Esta circunstancia, sumada a una buena administración macroeconómica, se traduce en ese momento especial de bonanza que mencionaba anteriormente. Una etapa de prosperidad, por cierto, bastante más intensa que la que se vivió de 1870 al 1914.

En lo social, por desgracia tenemos una pobreza que persiste. Es cierto que ha disminuido 10 puntos en una década, pero la distribución del

* Secretario General de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

ingreso aún deja mucho que desear. En este capítulo hay tres fenómenos importantes que destacar. Hay un resurgimiento de las clases medias en América Latina, que los sociólogos bien conocen y que merecería un estudio en profundidad. En segundo lugar hay un activismo ciudadano inimaginable, gente común que desde las calles es capaz de forzar la dimisión de presidentes y de gobiernos. Por último, hay una inquietante proliferación de la violencia que requiere especial atención.

Asistimos a una crisis sin precedentes de los partidos políticos. Los partidos tradicionales han perdido representatividad en muchos países y la sociedad ha buscado nuevos líderes populares con los que se comunican directamente. Todo ello ha desembocado en escenarios políticos novedosos a los que no estábamos habituados los latinoamericanos.

También se vive un momento muy importante a escala mundial –y no me refiero solo al fenómeno de la globalización–, que apenas nos permite el tiempo para reaccionar ante un reto cuando ya tenemos otro desde sitios diferentes. Me refiero también al cambio vertiginoso que están experimentando la geografía económica, la política e, incluso, la militar. Las últimas turbulencias económicas demuestran, por ejemplo, que el monstruo financiero se puede mover en direcciones imprevisibles. Todo ello ocurre en un tiempo muy particular, en el que surgen nuevos temas, nuevos problemas, e incluso reaparecen viejas amenazas, como la de una posible crisis de alimentos.

En este contexto de la región y del mundo, ¿qué papel juega la integración?, ¿nos vamos a integrar uno por uno en el escenario internacional o lo hacemos juntos, en bloque?, ¿nos integramos después de profundizar en nuestra propia integración regional o no quemamos esa etapa? Soy un integracionista convencido desde que nació la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), hace 50 años. Creo en la integración como un elemento económico y como factor político de identidad compartida, que facilita una mayor y mejor presencia en el mundo. Sin embargo, ignoro cuál es la respuesta a esas interrogantes. Quizá la historia nos pueda arrojar algunas luces. Si escudriñamos nuestra historia del último medio siglo, encontramos tres maneras de abordar la integración.

Una es la integración comercial. Otra, la integración por complementación productiva y cooperación, que aparece en los últimos años. La ter-

cera es la que están llevando a cabo las empresas multilatinoamericanas en nuestra región. Son tres aproximaciones que confluyen en un mismo fin, el uso de los mercados para lograr objetivos de ampliación económica. Las tres modalidades de integración han recibido impulsos tecnocráticos, políticos o empresariales.

La integración tipo ALADI, de 1959, tuvo un impulso tecnocrático. La integración la llevó a cabo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que encabezaba Raúl Prebisch. Coincidió con la voluntad política de los países miembros de la ALADI, pero el motor de aquella reunión, en un hotel de Montevideo, fue la Secretaría de la CEPAL, junto con algunas secretarías surgidas en torno a la ALADI. Fue, insisto, un impulso fundamentalmente tecnocrático, al que se sumó después el impulso político. Se hicieron cosas importantes. Nos empezamos a conocer. Iniciamos un proceso de integración consistente en reproducir a escala regional la sustitución de importaciones que ya se practicaba a escala nacional. Prebisch, mi maestro, a pesar de haber recibido duras críticas, publicó un célebre artículo en 1959 donde mencionó el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y, en un mundo semi cerrado como el de entonces, abogaba por la ampliación a través de la integración regional.

En los años 80, la ALADI trató de flexibilizar los acuerdos con el fin de imprimir mayor vitalidad a un sistema que se encontraba en estado de hibernación. En los años 90, las reformas neoliberales, en especial la apertura de mercados, condujeron al surgimiento de la integración abierta. De cierta manera, la integración comercial en esta época fue un producto tecnocrático, derivado del Consenso de Washington.

Algo muy diferente sucedió con el grupo andino, con el grupo centroamericano o con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), donde primó el impulso político. El surgimiento de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) pasa por la convicción de los presidentes de los países andinos de superar las limitaciones de la ALADI y constituir directamente un mercado común. Igual hicieron los centroamericanos. Sucedió algo parecido con la iniciativa de los presidentes José Sarney, Julio María Sanguinetti y Raúl Alfonsín para el MERCOSUR. Los tres comenzaron a soñar y a pretender un futuro más ambicioso para sus países.

Es interesante observar cómo el impulso tecnocrático también estuvo presente en esos proyectos de integración, alrededor equipos técnicos muy respetables. Esa combinación de lo político con lo tecnocrático se tradujo en el desarrollo de medidas importantes y en la consecución de avances notables; hasta que, de alguna manera, aparecieron los obstáculos. La teoría del impulso y el freno refleja perfectamente la realidad de lo ocurrido en América Latina. Los impulsos políticos se enfrentaron a frenos de distinta índole, como la falta de apoyo social, en la medida en que las iniciativas no daban los resultados esperados; la pérdida de correlación macroeconómica, del que es ejemplo el caso del MERCOSUR; la falta de respeto a los compromisos asumidos, o la pérdida de participación efectiva del sector privado. En el caso concreto del MERCOSUR, el gran debilitamiento lo provocaron las crisis de Argentina, Uruguay y Brasil, que trajeron como consecuencia que el proyecto de integración cayera en una crisis que aún no termina y que hace que el MERCOSUR sea mucho más importante en el exterior que dentro de sus propias fronteras.

La otra gran vía de integración consiste en la complementación productiva y la cooperación. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), en cuyo nacimiento la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tuvieron mucho que ver, es un buen ejemplo. También se han puesto en marcha diversos proyectos energéticos con Venezuela en el papel de líder. Se pueden citar, además, el Plan Puebla Panamá, la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) o la más reciente Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). A diferencia de los esfuerzos de integración comercial, todos estos proyectos asumen la fusión de los mercados como punto de partida hacia un horizonte más político. Para ellos el objetivo es *más mercado y mejor Estado*; sin embargo, si tuviera que ponerle un mote a estas experiencias, sugeriría: *más Estado y mejor mercado*. Todas comparten el objetivo de apuntalar el crecimiento y la capacidad productiva de la región. Prevalcen, no obstante, preocupaciones recientes; es decir, las integraciones no se estancaron en temas puramente comerciales, sino que han avanzado en dirección a la coordinación de políticas y los objetivos sociales.

La tercera vertiente de integración, que debemos tener en cuenta, es de carácter empresarial. Suceden cosas impresionantes al respecto. Los informes de la CEPAL sobre las empresas multilatinamericanas son reveladores. Las inversiones chilenas, brasileñas, mexicanas, venezolanas arrojan datos realmente impactantes. El año pasado, Brasil invirtió en el exterior 28 000 millones de dólares y recibió inversiones por 18 000 millones.

Creo que América Latina tiene ante sí una oportunidad histórica; tanto por razones procedentes del exterior y porque hemos aprendido a hacer mejor las cosas. Entonces surge la pregunta: ¿sabremos aprovechar esta oportunidad? Espero que sí. Para ello tendremos que acometer una importante tarea interna, puesto que América Latina no podrá vivir eternamente del alto precio de las materias primas. Hay que emprender grandes transformaciones, que van desde la búsqueda de ganancias de productividad mucho mayores que las actuales, hasta un cambio sustancial del modelo educativo, pasando por una mejora en la calidad de los recursos humanos, el desarrollo de infraestructuras y un impulso decidido a la ciencia y la tecnología.

Si América Latina es capaz de hacer que confluyan estas corrientes de integración, se pondrá sobre la mesa un gran proyecto político: construir plataformas para que todas las tendencias convivan. De lo contrario, cada tendencia devendrá una fuerza centrífuga y, por tanto, en factores de desintegración en la región.

En este momento la región está sometida a tendencias, hasta ahora, desconocidas; por ejemplo, que estamos en vísperas de tener once países con tratados de libre comercio con Estados Unidos. Si fructifican las negociaciones de Centroamérica y el grupo andino con la Unión Europea, tendremos también once países mirando al exterior. Son realidades que están al alcance de la mano y que suponen una novedad para América Latina. Como lo son la conversión del Pacífico en polo económico, o la celebración de la Ronda de Doha por la Organización Mundial del Comercio (OMS).

La conciliación de estas vías distintas de integración es una tarea eminentemente política. Ese es, justamente, el gran desafío que tiene por delante América Latina: cómo asimilar todos los elementos para que se

conviertan en factores de unión, es una tarea para las fuerzas políticas. Los tecnócratas pueden ayudar, como en efecto lo han hecho; pero el impulso y la decisión política son fundamentales. La bonanza económica no suele ser buena consejera de los procesos de integración, por eso es preciso dejarnos guiar por la ambición de un gran proyecto político de integración.