

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
--------------------------------------	-----

Integración en América Latina: ¿cómo alcanzar la integración real?

Tomás Mallo*

En el año 2006, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Fundación Carolina organizaron un seminario en Santiago de Chile sobre las paradojas de la integración. En esa ocasión fueron tantas las paradojas que se pusieron sobre la mesa, que se dejó sentir cierto ambiente de escepticismo y de pesimismo. Pero, todos los que nos reunimos allí, procedentes de distintos ámbitos (académico, político, económico), entendimos que la forma de salir de ese escepticismo y de ese pesimismo, era tratar de generar conocimiento y masa crítica sobre los procesos de integración; es decir, para avanzar en la superación de aquellas paradojas, se hacía necesario empezar a trabajar de una manera más científica, desde una perspectiva académica, para generar conocimiento sobre los diversos problemas que están enfrentando los distintos procesos de integración.

De ahí resultaron tres líneas de trabajo sobre las que se requiere generar conocimiento de forma ineludible. Por un lado, está la necesidad de repensar el papel del Estado, del mercado y de otros actores sociales. Esto ya es importante en sí mismo, pero además, producto de los cambios habidos en la forma de hacer política en algunos países de la región, se hace aún más fundamental la profundización en esta línea de trabajo.

Una segunda línea se relaciona con la gran necesidad de vincular los procesos de integración con las políticas públicas, para desarrollar de esa

* Responsable del Programa de Estudios sobre América Latina del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina.

manera una agenda de desarrollo con equidad que permita buscar nuevas variables ante la situación actual de desigualdad. Ello implica también la necesidad de profundizar la democracia.

Un último tema refiere al hecho de que la integración no es solo un proceso económico y comercial. En aquella reunión se destacó que la integración era también un proceso cultural. De ahí la necesidad de que los países se conozcan y comprendan entre sí, de que trabajen sobre su identidad y su historia común.

Este fenómeno en particular me llama la atención, porque desde hace bastantes años he sido testigo de que la comunicación entre los países latinoamericanos sobre distintos asuntos, se ha realizado a través de España. Es evidente la necesidad de que los países latinoamericanos se comuniquen entre sí para resolver sus problemas: de esa manera se conocerán mejor. En última instancia España seguirá jugando el papel de mediador cuando se pida que lo haga; sin embargo, lo más conveniente sería que los países latinoamericanos tuvieran la capacidad de dialogar y concertar para resolver sus problemas.

De manera que me refiero a la necesidad de cambiar la actual cultura política, redefiniendo y recreando los espacios de diálogo y de concertación, para algo que es necesario acometer en los procesos de integración: 1) encontrar denominadores comunes, convergencias, coordinaciones, complementariedades; 2) fijar objetivos políticos, económicos, sociales y culturales definidos y compatibles entre sí; 3) superar las asimetrías existentes entre países.

Es evidente que hay un problema considerable de asimetrías. Quienes asistimos a la Cumbre Iberoamericana del año 2006 realizada en Montevideo, presenciamos con perplejidad el conflicto sobre las “papeleras”, en el que se puso de manifiesto la existencia de asimetrías entre los dos países de economías grandes y los dos de economías pequeñas del MERCOSUR. No había mecanismos de resolución de conflictos o que si estaban formulados, no se ponían en práctica. La “no implicación” del presidente de Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, en la resolución del conflicto entre Uruguay y Argentina, dejaba muy mal parado al MERCOSUR. De manera que se buscó una especie de “mediación” del Rey de España que, aunque ha sido eficaz para el caso de una de las pa-

peleras, aún no ha logrado resolver el problema en su conjunto, con lo que nadie ha quedado satisfecho. Es necesario pues, generar conocimiento.

Los académicos debemos replantearnos todos estos temas a la luz de lo que se produce, para que al menos haya posiciones definidas que contribuyan a la toma de las decisiones políticas. Hay que reafirmar que hoy son más necesarios que nunca los procesos de integración; no solo por el ejemplo de la Unión Europea, sino también por aquellos avances que se producen en África y en Asia.

Considero que en América Latina se debería avanzar en cohesión social; que se debería superar la pobreza y la desigualdad; que se debería lograr un mayor crecimiento, pero con una mayor equidad; que se deberían establecer modelos de desarrollo propios en cada país; que se debería acabar con esa desconfianza que los ciudadanos tienen, con justa y legítima razón, porque no se solucionan estos problemas, que son sus problemas reales; que se debería profundizar en la democracia y hacer estados eficientes y eficaces ante la constatación de que el neoliberalismo no resolvió dichos problemas.

América Latina además debería dejar de ser una región “marginal” con respecto a los temas globales. Además en América Latina hay que reconocer la diversidad, que hay mucha, la heterogeneidad, la multiculturalidad; porque eso también puede ser vehículo e instrumento de unidad.

Pero para todo ello, habrá que dar un paso más, dado que todo proceso de integración requiere de consensos básicos de las fuerzas políticas; primero en cada país y después entre países, con lo que se plantea evidentemente la necesidad de establecer acuerdos, pactos, contratos sociales, primero a nivel nacional y después a nivel regional.

Habrà también que seguir el método “paso a paso”, aunque se pierde mucho más tiempo en llegar a resoluciones efectivas; es decir, trabajar con continuidad, construir sobre lo que ya hay construido, para no volver a empezar otra vez de nuevo. Se debería construir integración teniendo una visión estratégica que permita avanzar con esa continuidad.

Además en todo proceso de integración nadie debería pretender la hegemonía, que es completamente distinta del liderazgo; posiblemente, esa pretensión o contradicción entre hegemonía y liderazgo genere en la

región un escasez de liderazgo que debilitan los procesos de integración.

Reiteremos que la integración no puede ser solo un mercado, no puede ser solo comercio. Los nuevos esquemas de integración –si parecen haber entendido esto– lo han plasmado en las declaraciones y lo que queda es empezar a llevarlo a la práctica. Lo anterior se conseguirá fundando un conocimiento desde la perspectiva académica y científica.

Todo parece indicar que es indispensable, porque así ha ocurrido en otros procesos de integración, combinar democracia, desarrollo y participación ciudadana, primero, hacia el interior de cada país y, después, a la relación entre países. De ahí la importancia de valorar, como un elemento posible, la cohesión territorial y llegar a asuntos tan complicados como los fondos de cohesión social, que son necesarios para financiar, cuando menos, el acercamiento de la sociedad civil a los procesos de integración.

Es evidente que la sociedad civil en América Latina ha estado muy marginada no solo de los procesos de integración, sino también de los procesos políticos nacionales. La pregunta que cabe plantearse es si el tiempo de la integración formal acompaña al de la organización de la sociedad civil. En América Latina la sociedad civil está avanzando hacia lo global antes que los propios procesos de integración regional, ¿avanzamos, entonces, hacia una sociedad civil regional?

Creo que se están dando distintos ritmos. Parece haber procesos de interlocución más fluidos en el Caribe y en el MERCOSUR, más reticentes o más débiles en Centroamérica, por el momento. Ahora parece que en la Comunidad Andina se empieza de alguna manera a trabajar en esa línea. Pero lo que no se nos escapa a todos es que, hasta ahora, esos Consejos que se crean, son meramente consultivos. Todavía hay que avanzar mucho, porque si no la sociedad civil nunca se va a apropiarse de los procesos. No se la puede dejar fuera del diseño y la construcción de las políticas; pero tampoco se la puede invitar a participar en un proceso para que sirva simplemente de adorno o para que sirva como legitimación política.

Hay que dar un papel real a la sociedad civil y promocionar una participación ciudadana efectiva, aspectos en los que se han dado algunos avances. Este tipo de consejos consultivos, hace cinco, años eran absolutamente impensables. También es cierto que la sociedad civil latinoamericana está avanzando con mucho sentido estratégico, con mucha capaci-

dad. Hoy tenemos en América Latina organizaciones sociales significativas por los temas que abordan. De alguna manera, esa participación de la sociedad civil y la construcción de ciudadanía en el ámbito regional, estará vinculada a todo el tema del crecimiento con equidad. Por eso es tan importante este asunto para los procesos de integración.

Por último, yo les diría que hay elementos para una agenda latinoamericana de la integración que deberían ser objeto de estudio. Sirva de muestra la lista elaborada por Francisco Rojas Aravena en su III Informe como Secretario General de la FLACSO sobre integración regional, que el título es “Un Proyecto Político Estratégico”. De lo que se trata es de conformar una visión estratégica, para lo que hay que desbrozar los problemas que plantea cada tema. Algunos de estos temas tienen que ver con construir cooperación y multilateralismo, cómo reconstruir las capacidades estatales, cómo lograr bienestar para el mayor número posible o cómo desarrollar el intercambio de buenas prácticas.

Llamo la atención sobre esto último. Algo tan elemental, ha sido relativamente escaso. En estos momentos se desarrolla un programa de cooperación entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe sobre cohesión social, el programa “EUROSociAL”. Después de un año de trabajo con participación conjunta de agentes de distintos sectores y de distintos países, está elaborando un banco de casos de buenas prácticas que se han dado en países europeos y latinoamericanos y que, de alguna manera, permitirá trabajar en la transferencia de conocimientos técnicos entre ambas regiones.

En esa lista se encuentran también la necesidad de mejorar la calidad de las políticas públicas, de construir un marco institucional convergente en comercio, y de analizar cuáles son y cómo deben ser las convergencias sobre temas prioritarios, tales como las infraestructuras y la energía. Pero vuelvo a llamar la atención sobre que no se deben olvidar: los temas de la cultura y de la identidad. En el discurso de los nuevos procesos que están surgiendo, también se empieza por las infraestructuras y por la energía para después continuar con lo demás. La experiencia anterior demuestra que hay que empezar con todo a la vez, porque con ello se produce una retroalimentación entre los distintos temas y líneas de trabajo. Así se logra una mayor eficiencia y eficacia.

Habrá que abordar también la seguridad ciudadana; no solo desde el ámbito de las relaciones internacionales, sino también por la situación que viven algunos países de la región. Por otra parte, como he mencionado, es importante fomentar la democracia participativa.

Entonces lanzo la pregunta: ¿cómo se llega a la real integración? Creo, sinceramente, que la respuesta está en lo que he venido señalando: o comenzamos a generar conocimiento estratégico y empezamos a abordar ciertos problemas, o corremos el riesgo de que ante la afluencia de tantos procesos, ante tanto discurso político retórico sobre la integración que después no tiene ninguna efectividad práctica, volvamos, dentro de unos años, a plantear o crear nuevos procesos, sin que haya pasado absolutamente nada.