

América Latina y los desafíos para la integración regional

Francisco Rojas Aravena

Secretario General de FLACSO

En el año 2007 se desarrolló una intensa actividad por medio de Cumbres Presidenciales en las distintas subregiones, tendientes a coordinar políticas relacionadas con los procesos de integración. Es así como se desarrollaron tres cumbres del Mercosur, una de la Comunidad Andina, seis del Sistema de Integración Centroamericano y dos más ligadas al proceso del mecanismo Tuxtla o del Plan Puebla Panamá. El CARICOM efectuó tres reuniones cumbres. El ALBA y Petrocaribe desarrollaron otras tres. Se debe agregar, la Cumbre Iberoamericana, la Cumbre Energética Sudamericana y la Cumbre del Grupo de Río. La intensidad de estos contactos se expresa en el conjunto de acuerdos y resoluciones adoptados en cada oportunidad. Son muchos los temas y las materias abordados y algunos han posibilitado avances reales y la concreción de acuerdos que se proyectan de manera efectiva en el contexto subregional específico. El caso más evidente es el del Convenio “Marco para el establecimiento de la Unión Aduanera de Centroamérica”, suscrito el 12 de diciembre del año 2007, en Ciudad de Guatemala, por los países centroamericanos .

Introducción

Los procesos de integración se han constituido en una demanda urgente como imperativo de la globalización. La globalización es el factor que mayor incidencia posee en el sistema de actores y agentes económicos, políticos, sociales y culturales, tanto en jerarquización de éstos como en sus capacidades de acción y reacción.

Dicho fenómeno —entendido en sus múltiples componentes y no sólo en el económico y comercial— es el factor crucial en las relaciones de poder mundial, con la excepción del poder militar. El peso de las variables externas es cada vez mayor en la política doméstica, estableciendo condicionalidades sobre las decisiones del desarrollo nacional impensables en la lógica del “orden wesfaliano”. De allí la importancia de generar visiones, orientaciones y coordinaciones sobre este conjunto de acelerados cambios.

La emergencia de una nueva agenda internacional, en donde crecientemente se ubican temas globales, obliga a la región latinoamericana a diseñar respuestas coordinadas entre los Estados, y entre éstos y los actores no estatales, para afrontar 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.

En este nuevo mapa global, América Latina ha perdido relevancia en cuestiones políticas y estratégicas. No es un área prioritaria para ninguno de los grandes centros de poder.

Una de las principales razones por las cuales América Latina y el Caribe son poco relevantes en el sistema internacional es la incapacidad para concertar algunas políticas esenciales que les permitieran, como región, tener voz propia en algunos temas de gravitación para todas y todos los latinoamericanos. Sin una concertación y una coordinación mínima, la región deberá acomodarse al sistema de reglas que definan otros. En este sentido, el déficit señalado pesa más por la falta de desarrollo y uso del poder tangible, aunque sea reducido, y la ausencia de las capacidades políticas y el poder de incidencia que pudiese tener como región.

La emergencia de una nueva agenda internacional, en donde se ubican temas globales, obliga a la región latinoamericana a diseñar respuestas coordinadas entre los Estados

La fragmentación que evidencian América Latina y el Caribe posee consecuencias negativas importantes para los países de la región, particularmente porque los hace más vulnerables al impacto de la globalización y les impide percibir los frutos de los aspectos positivos que se tienen al definir los instrumentos con los cuales lidiar con la globalización. En síntesis, aumentan los costos de transacción para todos independientemente del tipo de proyecto político nacional que se impulsa.

Durante los últimos años se desarrollaron en América Latina y el Caribe enjundiosas iniciativas y acuerdos, que podrían contribuir a generar un mejor clima de oportunidades a dichos procesos. Es en esta línea que podemos mencionar al menos tres aspectos que han supuesto un cambio cualitativo en la diplomacia regional y en la forma de inserción global.

En primer lugar en Latinoamérica, como efecto de la globalización económica y de los acuerdos subregionales, las relaciones de interdependencia son cada vez más efectivas y vinculan diversas áreas, obligando a una mejor 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 complementación económica y el desarrollo. Sin embargo, también las hay de carácter negativo que están emergiendo con fuerza, principalmente en relación con la criminalidad transnacional.

En segundo lugar, en el marco sudamericano, desaparecieron las principales hipótesis de amenaza militar derivadas de una geopolítica autoreferente. En el caso centroamericano las diferencias se han canalizado hacia medios arbitrales, en especial hacia la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia. Los vectores de la seguridad y defensa de los países mayores de esta subregión, están hoy signados por la democracia y el intercambio de información. Ejemplo de esto son los avances en la publicación de los libros de defensa.

Y por último, los países de la región se encuentran vinculados a través de una activa y densa red de conferencias diplomáticas y encuentros para el diálogo político del más alto nivel; de una "Diplomacia de Cumbres" tanto de carácter hemisférico, regional y subregional, como extraregional.

A lo largo de la última década y media, se establecieron y desarrollaron una serie de nuevas iniciativas tendientes a la conformación de acuerdos de libre comercio, uniones aduaneras o sistemas de integración amplios, orientados hacia la conformación de comunidades

comerciales-económicas y/o políticas subregionales. Estas renovadas iniciativas buscan superar procesos de integración de larga data, la mayoría provenientes de la época tras la Segunda Guerra Mundial.

El resultado neto de este fenómeno, sin embargo, se expresa en un “exceso”, una sobreoferta, de iniciativas y propuestas referidas a los procesos de integración que, no obstante su relevancia política y a pesar de ella, no han sido capaces de articular una visión más global de la región y más bien la han fragmentado. Por eso es que hoy los acuerdos de integración no permiten hablar de una, sino de “varias” Américas Latinas (Rojas, 2008).

Los procesos de integración en América Latina y el Caribe en el año 2007

Debido a una sobreoferta de iniciativas y propuestas referidas a los procesos de integración, estos no han sido capaces de articular una visión más global de la región y más bien la han fragmentado

Tres grandes procesos caracterizan las principales apuestas de compactación comercial y de integración en la región. Son: el Plan Puebla Panamá, el ALBA y la UNASUR. Además de estas iniciativas, debemos recordar otra de carácter hemisférico que quedó frustrada: el ALCA. Estos proyectos de carácter regional amplio se superponen a la institucionalidad político-comercial establecida en cada una de las subregiones: la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y de otras de carácter funcional especializadas en la cooperación, como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y la Asociación de Estados del Caribe (AEC).

Los procesos de integración como el Plan Puebla Panamá, el ALBA y la UNASUR poseen una vocación que va más allá de sus propias subregiones. En efecto, el Plan Puebla Panamá (PPP) se extiende hacia el sur incorporando a Colombia e incluso con un acercamiento a Ecuador. El ALBA, por su parte, congrega a países sudamericanos, de Centroamérica y el Caribe. UNASUR involucra simultáneamente a países andinos, caribeños y del Cono Sur.

Si bien podría argumentarse que los proyectos más generales del PPP, el ALBA y UNASUR poseen un carácter “más político”, no es menos cierto que tanto en el origen, como en su desarrollo, las iniciativas del MERCOSUR, la CAN, el SICA y el CARICOM responden de manera simultánea a demandas tanto políticas como comerciales. Estas últimas iniciativas, además, poseen un carácter más institucionalizado aunque evidencian grandes debilidades.

La única iniciativa de carácter regional, que engloba a la totalidad de los países de América Latina y el Caribe y que, más allá de sus altos y bajos históricos, posee potencialidades para continuar desarrollándose como polo de atracción para el conjunto del área, es el Grupo de Río.

Plan Puebla Panamá (PPP)

Fue diseñado como un plan de desarrollo regional que cubriera los nueve Estados del Sur y Sureste de México (Puebla, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Guerrero, Oaxaca y Chiapas), y los siete países del istmo centroamericano (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Belice). El 15 de junio de 2001 en la ciudad de San Salvador y dentro del marco de la Cumbre Extraordinaria de los países integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, se puso en marcha y se lo definió como “una estrategia regional para potenciar el desarrollo económico, reducir la pobreza y acrecentar la riqueza del capital humano y el capital natural de la región mesoamericana, dentro de un contexto de respeto a la diversidad cultural y étnica, e inclusión de la sociedad civil”¹. En este sentido cuenta con dos ejes fundamentales: eje de Desarrollo Humano y su Entorno, y el eje de Integración Productiva y Competitividad.

En 2006 Colombia se incorporó a la iniciativa, luego de haber permanecido como miembro observador desde 2004. Actualmente el Plan Puebla Panamá cuenta con una cartera de 99 proyectos que requieren de una inversión global de 8.048 millones de dólares. En el marco de la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado de Tuxtla, que se realizó en la ciudad de Campeche (México) el 9 y 10 de abril de 2007, los mandatarios de los países miembros acordaron un “relanzamiento” del PPP con el fin de fortalecerlo mediante el establecimiento de una Agenda de Trabajo que incorporara medidas para la consolidación de los mecanismos institucionales.

En la Cumbre del Plan Puebla Panamá realizada el 10 de abril de 2007 en Campeche (México) los Presidentes repasaron los principales logros alcanzados en el período 2002-2006, para lo cual destacaron importantes avances en 33 proyectos regionales que involucran montos de inversión de 4,5 millones de dólares. Parte importante de estos proyectos está ligada al mercado eléctrico regional centroamericano y al Programa de Integración Energética Mesoamericana. De igual forma, los presidentes destacaron los avances en el ámbito de

¹ www.presidencia.gob.mx

El ALBA constituye una alianza política estratégica, cuyo propósito fundamental es producir transformaciones estructurales en las formaciones económico-sociales de las naciones que la integran

la infraestructura, particularmente en la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas. También se congratularon de los avances en la Autopista Mesoamericana de la Información, red de fibra óptica para avances en el sector de ciencia y tecnología. Otros campos en los cuales reconocieron avances o el inicio de actividades son: el Procedimiento Mesoamericano de Tránsito Internacional de Mercancías, el Programa Mesoamericano de Vigilancia Epidemiológica, el Programa Mesoamericano de Abordaje del VIH/SIDA y el inicio de un sistema de información estadística de migraciones mesoamericanas. De igual forma los Jefes de Estado destacaron la suscripción del acuerdo voluntario para una conducta ambiental sostenible y la preparación del Atlas Centroamericano de Información Territorial para el Desarrollo y la Reducción de Riesgos a Desastres y el Atlas de Peligros y Amenazas de Desastres Naturales del Sur al Sureste.

En la Declaración Conjunta de la IX Cumbre de Jefes de Estados y de Gobierno del Mecanismo Tuxtla, mecanismo de diálogo y concertación, los mandatarios acordaron una declaración que contiene 44 puntos organizados en torno a cuatro grandes áreas: asuntos políticos; asuntos del Plan Puebla Panamá; asuntos económicos, comerciales y financieros; asuntos de cooperación.

En relación con los temas políticos, los presidentes reafirmaron los principios y valores de la democracia y cómo el mecanismo de diálogo y concertación contribuye a consolidar la gobernabilidad democrática, así como a la promoción y respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, incluida la participación de la sociedad civil. En esta sección, seis puntos fueron dedicados al tema migratorio y a la necesidad de acciones concertadas para proteger a los migrantes. Un segundo tema, que recogió seis párrafos, corresponde al de la seguridad y al compromiso de cooperación de los Estados signatarios en el fortalecimiento de la cooperación para luchar en contra del crimen organizado y la conveniencia de fortalecer la seguridad de los países de la región con una perspectiva regional y de largo plazo, que se desarrolle con pleno respeto de la soberanía, integridad territorial e igualdad jurídica de los Estados. Destacaron la importancia de la cooperación internacional en este ámbito. Así también, se congratularon del inicio de negociaciones para un acuerdo entre la Unión Europea y Centroamérica.

En lo referido a asuntos del Plan Puebla Panamá, señalaron su beneplácito con los avances logrados, y que destacamos en los párrafos anteriores. En lo referente a los asuntos económicos, comerciales y financieros expresaron que la convergencia de los Tratados de Libre Comercio, suscritos entre Centroamérica y México, promoverán una mayor integración regional facilitando el comercio por medio de la

armonización de reglas y procedimientos; lo que reducirá los costos de transacción. A partir de esto, el Presidente de México invitó a Belice, Panamá y República Dominicana a unirse a la iniciativa para alcanzar un Tratado de Libre Comercio único en el área mesoamericana y en cuestiones referidas a la cooperación se destacan los importantes resultados obtenidos en el período 2000-2008 y se abordan nuevas oportunidades de cooperación en el marco de este mecanismo de diálogo y concertación.

Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA)

La Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) surgió como una propuesta de integración planteada por el presidente venezolano Hugo Chávez. Busca reforzar la autodeterminación y la soberanía de los pueblos proponiendo una alternativa de integración que contrarreste las políticas económicas propuestas e implementadas a finales del siglo pasado por los Estados Unidos y algunos organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El ALBA es la antítesis del denominado “Consenso de Washington”. En 2004 los presidentes de Cuba, Fidel Castro, y de Venezuela, Hugo Chávez, firmaron su constitución y en 2005 se realizó su primera reunión. En 2006 Bolivia se incorporó a esta iniciativa y en 2007 lo hicieron Nicaragua y Dominica.

Es importante destacar que en el año 2005 se estableció el Acuerdo de Cooperación Petrocaribe, iniciativa venezolana con los países caribeños cuyo objetivo principal es contribuir a la seguridad energética. En el marco de Petrocaribe se han llevado a cabo cuatro Cumbres Presidenciales (dos en 2007), que han servido para suscribir una importante cantidad de acuerdos energéticos entre los países miembros del ALBA y los países caribeños y centroamericanos, situación que además ha contribuido a que éstos se vayan acercando a las políticas e iniciativas planteadas en el marco del ALBA.

El ALBA desarrolló su V Cumbre en el mes de abril del 2007. Allí se reconocieron los importantes avances del año 2006 en la puesta en marcha de este mecanismo que se define como un instrumento para una integración y unión de América Latina y el Caribe a partir de “un modelo de desarrollo independiente que priorice la complementariedad económica regional, haga realidad la voluntad de promover el desarrollo de todos y fortalezca una cooperación genuina basada en el respeto mutuo y la solidaridad”. En este sentido los mandatarios del mecanismo y los invitados especiales indicaron que esta alternativa “constituye una alianza política estratégica, cuyo propósito fundamental en el mediano plazo es producir transformaciones

*El Grupo de Río,
qua nació con
el objetivo
de proponer
soluciones
latinoamericanas
a los problemas
latinoamericanos,
tiene como logro
más significativo
el mantenimiento
de la paz
y la estabilidad
interestatal*

estructurales en las formaciones económico-sociales de las naciones que la integran". Es así como en la V Cumbre del ALBA se firmó el Tratado Energético del ALBA y se suscribió el proyecto grannacional' dentro del cual se incluyen doce áreas con sus respectivos proyectos específicos. Las áreas consideradas son: educación, cultura, comercio justo, finanzas, alimentación, salud, telecomunicaciones, transporte, turismo, minería, industria y energía. También, durante esta Cumbre fueron suscritos: el acuerdo energético del ALBA entre Venezuela y Nicaragua, entre Venezuela y Bolivia y entre Venezuela y Haití y se suscribió el convenio marco de cooperación ALBA entre Venezuela, Cuba y Haití.

En la VI Reunión del ALBA, celebrada el 26 de enero del 2008, a los jefes de Estado de este mecanismo que congrega a Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela se le han unido en calidad de observadores e invitados especiales los Jefes de Estado de Haití, Ecuador, Dominica, San Vicente y las Granadinas, Uruguay, Honduras y Saint Kites Nevis. Uno de los instrumentos principales que reconoció esta Cumbre ha sido Petrocaribe que tuvo dos reuniones cumbres en agosto del año 2007, celebrada en Caracas, y en diciembre del 2007, realizada en Cien Fuegos, Cuba. En esta VI Cumbre se avanzó en la priorización de los proyectos grannacionales y los participantes destacaron que esta VI Cumbre ha significado "un paso trascendental en la consolidación del ALBA como alianza política estratégica, y para la construcción del nuevo modelo de integración y unión de nuestras repúblicas y pueblos". En este encuentro se estableció el Acta Fundacional del Banco del ALBA, la incorporación de Dominica, el apoyo a las transformaciones que lleva adelante Bolivia, la conceptualización del proyecto y empresa grannacional y el documento sobre el ALBA cultural. También se recoge la declaración política del Consejo de Movimientos Sociales del ALBA-TCP (Tratado de Cooperación de los Pueblos).

Petrocaribe funciona como un instrumento de cooperación energética, en el cual la política de Venezuela de otorgar precios subsidiados y desarrollar empresas mixtas para operar los mercados de petróleo constituye la base fundamental. Ella a su vez debe ser entendida en el marco del ALBA, como un instrumento de cooperación del ALBA que va más allá estrictamente de las cuestiones energéticas. Es así como en el contexto de Petrocaribe se analizan perspectivas para el desarrollo del transporte aéreo y marítimo en la subregión como un requisito indispensable para la integración. Petrocaribe plantea un modelo de cooperación guiado por la solidaridad y trato especial y diferenciado.

2 El propio Hugo Chávez aclaró mediante un discurso en una cumbre del ALBA el significado de este nuevo término. "Grannacional es un nuevo término que sale de Venezuela: ante lo transnacional neoliberal e imperialista, nosotros proponemos lo grannacional, un conjunto de proyectos de educación, de salud, de industria, de producción de alimentos, de energía, colocando lo social por delante. Vamos a hacer esa serie de propuestas". Abril de 2007. Disponible en http://www.minci.gov.ve/noticias-prensa-presidencial/28/13531/venezuela_propondrproyecto_grannacional.html (Ministerio de la Información y la Comunicación de Venezuela. N. de la E.)

Tanto el ALBA como Petrocaribe subrayan “las nefastas consecuencias del desigual orden económico internacional” que tiene impacto negativo en los precios de los productos primarios y encarece los combustibles. Petrocaribe, desde la perspectiva de un esquema estratégico, se propone impulsar la seguridad energética, como forma de promover el desarrollo económico y social sostenible de los países participantes.

Grupo de Río

Creado en 1986 con el objetivo esencial de proponer *soluciones latinoamericanas a los problemas latinoamericanos*, el Grupo de Río ha vivido un proceso de luces y sombras y tiene como logro más significativo el mantenimiento de la paz y la estabilidad interestatal, sobre la base de soluciones propias a los problemas de la región. También, ha sido notable su contribución a la estabilidad democrática. No obstante, frente a la emergencia de nuevos temas en el contexto de la globalización y de un mundo unipolar en lo militar, el Grupo de Río no alcanzó la meta de tener *una sola voz* en los asuntos mundiales.

La posibilidad que posee el Grupo de Río de constituirse en el gran referente político-estratégico regional se funda en cinco elementos centrales: el constituirse en “un espacio privilegiado para la consulta, coordinación y concertación política de América Latina y el Caribe”; el estar conformado por 20 países de la región, la más amplia representatividad, lo que le otorga la mayor legitimidad a sus acuerdos; la reiteración de los “compromisos con los consensos políticos y principios señalados en el Acta de Veracruz” de 1999; la existencia de una misión claramente definida y delimitada, manteniendo su perfil de interlocución regional y extra regional, y el reconocimiento y la experiencia necesarios como actor internacional para impulsar un diálogo orientado a la acción para el mejoramiento de la situación política, social y económica internacionales.

El Grupo de Río tuvo una reunión Presidencial en Guyana, en marzo del año 2007, que constituyó un momento de relanzamiento de ésta la primera iniciativa de concertación política regional latinoamericana. Allí se reafirmó el compromiso histórico del Grupo de Río por encontrar soluciones latinoamericanas a los problemas latinoamericanos. Esta vocación impulsada por los líderes de la región en torno a reafirmar los principios del derecho internacional, el multilateralismo, la independencia y la soberanía como principios fundamentales para la estabilidad, la democracia, la paz y la seguridad internacionales se vio plenamente reflejada en la reunión cumbre del Grupo de Río celebrada en República Dominicana en el mes de marzo del 2008 cuando abordó como único punto de la agenda el referido a la crisis

en la región andina (entre Colombia y Ecuador). El Grupo de Río supo encontrar los consensos para desescalar el conflicto, establecer vías de diálogo e institucionalizarlas en el marco de los mecanismos de la Organización de Estados Americanos (OEA), como acuerdos de carácter vinculante. El Grupo de Río ha demostrado que sigue siendo un instrumento esencial para la concertación política en la región.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

En el MERCOSUR se desarrollaron tres reuniones cumbres, en enero, junio y diciembre del año 2007. Las agendas y las declaraciones de las reuniones de los Jefes de Estado fueron muy amplias y en ellas se recogen más de cien párrafos referidos al accionar de este grupo subregional. En las tres reuniones es posible destacar algunos temas transversales, tales como la importancia y la prioridad que posee la dimensión social y política de la integración y el reconocimiento del compromiso democrático de los Estados parte y Estados asociados. Además, en las distintas reuniones se destacan temas transversales como los esfuerzos ligados a la promoción de la equidad de género y al rol de la mujer en los procesos políticos y en los procesos de integración. El apoyo a Argentina por el tema de la soberanía de dicho país en las Malvinas ha sido constante. Igualmente se destaca la importancia de la colaboración con Haití. También podemos indicar que el desarme, en particular de armas de destrucción masiva, ha sido un tema transversal en las distintas reuniones. A ello debemos agregar el compromiso con el multilateralismo y con la reforma de las Naciones Unidas, así como el apoyo a las tareas que realiza la OEA en la promoción y consolidación de la democracia, el Estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, todos ellos reconocidos en la Carta Democrática Interamericana.

La Comunidad Andina de Naciones se encuentra paralizada por la salida de Venezuela y la crisis entre Colombia y sus vecinos a principios de 2008

También al igual que en los otros espacios subregionales, se destaca la importancia de la negociación con la Unión Europea y se expresa la voluntad de participar activamente en la V Cumbre Unión Europea - América Latina y el Caribe que se desarrollará en mayo, en Lima (Perú).

En este período —2007— se constituyó el Parlamento del MERCOSUR, lo que se vincula al desarrollo de una institucionalidad que puede facilitar el diálogo con Europa.

Ecuador se incorporó como estado asociado al MERCOSUR, el cual se une a Chile, Bolivia y Perú. La plena incorporación de Venezuela está pendiente de la aprobación por parte de los Parlamentos de Brasil y

Paraguay. La declaración presidencial del mes de diciembre de 2007 destacó la importancia y necesidad de este paso como una cuestión fundamental para el fortalecimiento del MERCOSUR.

Los temas de seguridad ocuparon un lugar relevante en la atención de los jefes de Estado en las distintas reuniones, en especial el establecimiento y puesta en marcha de un sistema de información de seguridad del MERCOSUR.

En otros aspectos el MERCOSUR suscribió un tratado de libre comercio con Israel y apoyó las iniciativas de diálogo con otras regiones como Rusia, Asia y Oceanía, constituyéndose en un efectivo interlocutor y actor internacional.

La Comunidad Andina de Naciones (CAN)

En el área andina, primero la crisis generada por la salida de Venezuela y luego la crisis entre Colombia y sus vecinos de inicio del año 2008 ha paralizado este mecanismo. A ello se puede agregar que tanto Bolivia como Ecuador se encuentran inmersos en importantes debates nacionales referidos a la elaboración de una nueva Constitución por parte de sus respectivas asambleas constituyentes.

El ingreso de Chile a esta instancia, aún siendo importante, no alcanzó a equilibrar el impacto de la salida de Venezuela. Los efectos de la crisis en este mecanismo subregional tienen un fuerte impacto en otro: UNASUR. La perspectiva de suscribir el tratado constitutivo de UNASUR ha sido pospuesta.

En la Cumbre de Tarija, de junio del 2007, los temas principales que allí fueron tratados y que se manifestaron en una declaración de 18 puntos son los siguientes: la profundización y renovación del sistema de integración de la Comunidad Andina, la necesidad de profundizar un plan integrado de desarrollo social, abordar el tema migratorio, “la suscripción de la convención sobre la protección de los derechos de los migrantes”, el impacto del cambio climático y los efectos del deterioro del medio ambiente en la calidad de vida de las personas. Ratificaron los Jefes de Estado la necesidad de establecer mecanismos de participación y contribución de los pueblos indígenas, así como de combatir la corrupción como requisito para resguardar el patrimonio del Estado y fortalecer el sistema democrático. En el tema energético, reiteran la voluntad de alcanzar un desarrollo sobre la base de la diversificación de las fuentes, de tal manera de precautelar el medio ambiente y la seguridad alimentaria.



En relación con el problema mundial de las drogas se reafirmó el principio de la responsabilidad compartida en la lucha contra este flagelo, promoviendo un enfoque equilibrado integral y sostenible. Finalmente, expresaron el beneplácito por la incorporación de Chile como país asociado, el cual se une a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que ya lo eran.

Tras la crisis entre Colombia, Ecuador y Venezuela, el año 2008 será un momento de reacomodo en las relaciones en la Comunidad Andina, lo que posee impactos sobre el conjunto de Suramérica e incluso más allá en el contexto latinoamericano.

Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)

En la III Cumbre Presidencial Sudamericana realizada en la ciudad de Cuzco, (Perú) los días 7 y 8 de diciembre de 2004 se firmó el acta que creó la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) (FLACSO, 2007b) con el objetivo de “desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales”. (Declaración de Cuzco, 2004). El 17 de abril de 2007, en la Isla Margarita, Venezuela, luego de dos Cumbres Presidenciales y dentro del marco de la Cumbre Energética Sudamericana, la CSN pasa a denominarse Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

La próxima Cumbre de la UNASUR estaba convocada para los días 28 y 29 de marzo en Cartagena, en donde se tenía previsto que los gobernantes discutieran y firmaran el Acuerdo Constitutivo de este nuevo mecanismo de integración. Sin embargo la crisis en las relaciones entre Colombia y Ecuador llevó a su suspensión. Aún no se ha establecido una nueva fecha para llevarla a cabo. El miércoles 2 de abril de 2008 el presidente de Brasil Luiz Inácio *Lula* da Silva anunció su ofrecimiento para organizar una cumbre presidencial extraordinaria de la UNASUR que podría realizarse en mayo próximo en Río de Janeiro, con el fin de reimpulsar estos mecanismos sudamericanos de carácter político.

Los problemas monetarios y de pobreza en la región caribeña han hecho que CARICOM se haya centrado más en cooperación en áreas de corte más social y no tan vinculados al comercio

Comunidad del Caribe (CARICOM)

El CARICOM por su lado dedicó una de las cumbres a la cooperación funcional, la institucionalidad que deben adoptar estos procesos y la coordinación de políticas del bienestar social. Se reconoce que la cooperación es el objetivo fundamental de la comunidad y que se han establecido contribuciones muy importantes en el área de la educación, la salud, el deporte, la cultura, el desarrollo sostenible y la seguridad. Una reunión extraordinaria del CARICOM celebrada en julio del año 2007 estuvo dedicada al análisis de la pobreza y el creciente aumento en el costo de la vida, ligado esto último con factores tales como la depreciación del dólar, el aumento del precio del petróleo y el impacto del cambio climático. La vulnerabilidad de los países caribeños en relación con la energía se ha visto mitigada y ha encontrado una oportunidad para cimentar la colaboración entre Estados del Sur por medio de Petrocaribe.

Los problemas monetarios y de pobreza en la región caribeña han hecho que la tónica del 2007 en CARICOM haya sido poner mayor atención a los temas de cooperación en áreas de corte más social y no tan vinculados al comercio como en los otros sub esquemas regionales. Asimismo en ese año se profundizó la tendencia de los países caribeños a acercarse a Venezuela debido a los numerosos convenios firmados con este país en el marco de Petrocaribe.

Sistema de Integración Centroamericana (SICA)

La integración en el área centroamericana tuvo importantes avances a lo largo de seis encuentros entre los presidentes de la región. El logro más significativo es la suscripción del “Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana”, suscrito el 12 de diciembre del año 2007 por los ministros de Economía, Comercio Exterior o Industria, según el caso, y que tuvo como testigos de honor a los presidentes de los cinco países centroamericanos signatarios —Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua— y al Presidente de Panamá y a los representantes de Belice y República Dominicana (SICA, 2007a).

El convenio marco establece y reafirma la voluntad de conformar una Unión Aduanera en sus territorios, en concordancia con lo dispuesto por el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT) y de la institución heredera, la Organización Mundial de Comercio. El acuerdo consta de siete títulos y treinta artículos y operará en forma gradual y progresiva. No tiene plazo de vigencia y por lo tanto es indefinido. Está abierto a la suscripción de cualquier país

miembro del SICA y el país adherente depositará el instrumento de adhesión en la Secretaría General del SICA.

En la XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), los mandatarios efectuaron una revisión amplia de los acuerdos alcanzados y ratificaron las líneas de trabajo desarrolladas. Entre los temas más importantes destacan la profundización que alcanzará la integración por medio de la constitución y desarrollo, gradual y progresivo, de la unión aduanera.

También destacaron la importancia del proceso negociador con Europa y la búsqueda de un acuerdo de asociación. Con anterioridad, en la Cumbre de Centroamérica y Taiwán, cumbre en la que no participó Costa Rica por haber establecido relaciones diplomáticas con la República Popular de China, destacaron la importancia de impulsar un mayor dinamismo en el acuerdo de libre comercio con Taiwán.

La cumbre del mes de diciembre de 2007 destinó nueve párrafos al tema de seguridad, a partir de los cuales se señala que se ha adoptado una estrategia de seguridad entre Centroamérica y México con una perspectiva integral que orienta las acciones de cooperación y coordinación en materia de seguridad pública. Otros temas importantes abordados en esta reunión son los referidos a educación, medio ambiente, transporte, política agrícola, recursos humanos, visado único en la región y transporte marítimo. También el tema energético ocupó un lugar de relevancia ya que se destinaron tres párrafos a definir una estrategia energética sustentable.

Otro punto que merece ser destacado es el relativo a las reformas institucionales del Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia que fueron preparadas por el vicepresidente de Guatemala. En este sentido, instruyeron la comisión ad hoc para que, con base en la memoria del vicepresidente de Guatemala, preparen y formulen a inicio del año 2008 las recomendaciones sobre las reformas en ambas instituciones.

Principales desafíos de la integración regional

Es posible organizar el conjunto de los desafíos de la integración regional en torno al menos tres dimensiones: los desafíos estructurales, los políticos y los institucionales.

Los avances en los procesos de integración entre los Estados de la región no significan la eliminación de los conflictos ya que estos vínculos generan mayores roces

Desafíos estructurales

Estos desafíos están relacionados con vulnerabilidades, debilidades y disfunciones ligadas a los patrones de desarrollo desigual, de crecimiento económico limitado e inserción internacional subordinada propios de la región latinoamericana y caribeña. Se pueden destacar seis ámbitos:

- **Crecimiento económico:** Pese a que en el último quinquenio la región ha crecido y ha mejorado su ubicación en el Índice de Desarrollo Humano, este crecimiento ha sido exiguo durante los últimos treinta años (CEPAL, 2008).
- **Pobreza y desigualdad:** América Latina es la región menos equitativa del mundo. Las diferencias entre el 20% más rico y el 20% más pobre de la población son abismales (CEPAL, 2007).
- **Falta de cohesión social:** La región muestra un crecimiento económico sostenido pero limitado. Pero cuando se analiza la calidad de los empleos generados por dicho crecimiento económico, se comprueba que éste tiene una alta precariedad, son de muy baja calidad y no llegan a los jóvenes (Declaración de Santiago, 2007).
- **Viejos y nuevos conflictos:** Las relaciones más estrechas, la complementariedad y los avances en los procesos de integración entre los Estados de la región no significan la eliminación de los conflictos. Por el contrario estos vínculos y los contactos más asiduos generan mayores roces y aumentan la posibilidad de contenciosos.
- **Débil proyección internacional:** Después del fracaso del ALCA, los Estados Unidos han impulsado negociaciones de carácter comercial bilateral. Esta es la forma unilateral de expresión de la política comercial de los Estados Unidos. Frente a su incapacidad de proponer alternativas que aseguren el desarrollo de una opción comercial hemisférica, la potencia hegemónica respondió con presión para conseguir acuerdos bilaterales.
- **Transnacionalización negativa:** El impacto de la globalización y de los delitos transnacionales golpea con fuerza al conjunto de la región latinoamericana y caribeña. América Latina es la región más violenta del mundo (Rojas Aravena, 2006a).



Un interés fundamental que debería mover a los Estados a construir una unión regional es la común interdependencia en los temas globales y la imposibilidad de resolverlos sin una acción cooperativa

Desafíos políticos

Están referidos esencialmente a la cultura político-democrática, a los efectos que las últimas decisiones electorales de la ciudadanía muestran en la región y a la posibilidad de construir un sentido de comunidad regional.

- La consolidación democrática: Según datos del Informe de Latino-barómetro (2007), el apoyo a la democracia en la región se ha mantenido, pese a algunas fluctuaciones, constante en alrededor del 54% de los entrevistados desde el año 1995.
- Un nuevo mapa político: Los resultados electorales del año 2006 muestran un cuadro político distinto al que prevalecía en la región hace una década. Más que caracterizar a estos regímenes como de “derecha” o de “izquierda”, es necesario visualizar las condiciones que los diferencian en torno a variables tales como la percepción sobre la globalización y su impacto nacional y subregional, el tipo de relación con los Estados Unidos, la base social en la cual buscan su sustento, las formas en que se producen las relaciones en el interior de los sistemas políticos (principalmente en lo que respecta a la oposición), la forma en que se organiza la producción y el papel que en este proceso juegan las estructuras estatales y del sector privado, entre otras (Rojas Aravena, 2006b)
- La construcción de una identidad compartida y de un sentido de comunidad: Se requiere de un esfuerzo político sustancial para superar las diferencias del nuevo mapa político regional, y de las ideas sobre los proyectos de desarrollo alternativos para establecer un sentido de comunidad latinoamericana.

Desafíos institucionales

Los desafíos institucionales se refieren a la calidad, al diseño, y al funcionamiento de las instituciones en los procesos de integración y compactación comercial. Es claro que la institucionalidad de la integración posee ricos diseños, pero muy bajos grados de fortaleza y consistencia. Lo anterior está ligado, directamente, a la debilidad de los acuerdos vinculantes que no se cumplen, a las dificultades operacionales para poner en marcha dichas decisiones cuando hay voluntad de cumplirlas y a las grandes carencias materiales y humanas que les afectan.

Buscar complementariedades sobre la base de una agenda compartida

Las naciones cooperan producto de las oportunidades que generan, ya sea por acciones propias o por determinados cambios en el sistema internacional. La creación de condiciones apropiadas, de circunstancias favorables para la cooperación, está en directa relación con la voluntad política de vincular y satisfacer los intereses de las partes. El fin de la Guerra Fría generó condiciones que parecían facilitar la cooperación; mas esa oportunidad se fue desvaneciendo. Ahora es necesario abrir nuevamente oportunidades de incidencia en el sistema global. Ello se logrará sobre la base de un mayor consenso regional, una mejor y más eficiente concertación y una transparente voluntad política del conjunto de los países. Un interés fundamental que debería mover a los Estados a construir una unión regional es la común interdependencia en los temas globales y la imposibilidad de resolver los temas regionales sin una acción cooperativa.

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 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 sí y, en definitiva, reafirmará la fragmentación y las reducidas capacidades de concertación transnivel, desde lo binacional a lo global.

La consecuencia de todo esto es la necesidad de asumir la integración como un proyecto político estratégico, que pueda proyectar una presencia más sólida y competitiva de América Latina en el mundo.

Construir un sentido estratégico

La estrategia orienta los procesos decisorios de los distintos actores. Tiende a priorizar la “gran política”, a partir de la cual se ordenan las prioridades estatales. Lo anterior significa el establecimiento de definiciones sobre los fines, los cursos de acción para alcanzarlos, así como los recursos asignados que posibiliten el éxito.

El establecimiento y la prosecución de una relación estratégica se hace efectivo cuando esta relación posee una relevancia sustantiva para al menos uno de los actores involucrados. Es decir, es un tipo de vinculación crucial que afecta intereses básicos, o de gran importancia, para uno de sus actores.

Elementos para una agenda latinoamericana de integración

Construir una visión compartida es el punto inicial para superar las dificultades que, en la hora presente, evidencian los procesos de integración.

Salir de la incertidumbre es esencial. En la medida en que se avance en la construcción de una agenda que posibilite superar los conflictos, reducir las asimetrías, generar espacios de negociación y evitar acciones unilaterales que le resten dinamismo a los procesos, se ganará en legitimidad para abordar de manera más integral los complejos procesos de complementación e integración regionales.

El definir primero y trabajar después, en forma concertada, una agenda regional para la integración posibilitará avanzar en el desarrollo de un proyecto estratégico. Y con ello, darle el sentido que requieren los cursos de acción en los procesos de convergencia, que avancen hacia mantener una proyección asociativa regional, que pueda ser capaz de abordar las complejidades de nuestra agenda.

La integración ha de ser un proyecto político estratégico, que le permita a la región tener una sola voz y posicionarse de mejor manera en el sistema internacional

América Latina posee agendas múltiples. Coordinar dichas agendas, y ubicarlas en una perspectiva de integración, es esencial. De allí que los puntos que se señalan a continuación busquen concitar algunos ejes, en torno a los cuales es necesario establecer metas y acuerdos políticos básicos: 1. Los problemas globales son parte de los problemas de América Latina y el Caribe. 2. Es necesario construir cooperación y multilateralismo para enfrentar la fragmentación y el unilateralismo. 3. Hay que reconstruir las capacidades estatales. 4. El objetivo es el bienestar del mayor número. 5. Sería conveniente desarrollar intercambios de buenas prácticas. 6. Otra prioridad es mejorar la calidad de la política pública y su administración. 7. Es preciso construir un marco institucional convergente en comercio. 8. Infraestructura y energía han de ser los temas de convergencias prioritarias. 9. Es fundamental cooperar para mejorar la seguridad ciudadana en la región. 10. Hay que fomentar una democracia participativa.

La integración como proyecto político estratégico, que le permita a la región tener una sola voz y posicionarse de mejor manera en el sistema internacional, tiene como uno de sus principales condicionantes construir una agenda efectiva para la concertación. El liderazgo regional, político, social, empresarial, sindical, académico, intelectual y cultural tiene ante sí esta importante demanda. Las agendas son esenciales para concertar políticas. No es factible pensar que dichas agendas pueden estar desprovistas de una visión que las oriente o que se puedan desarrollar en un vacío político. Las agendas posibilitan alcanzar metas y objetivos concertados de for-

ma previa. La voluntad política, por medio del diálogo y la concertación, define los temas principales y la agenda los prioriza y define los recursos humanos y materiales necesarios para obtenerlos. También establece el tiempo político en el cual serán alcanzados.

La construcción de una agenda común y un mayor impulso a los proyectos de cooperación regional son imprescindibles para afrontar los grandes retos que América Latina tiene ante sí: el combate contra la exclusión y la desigualdad, la lucha contra el narcotráfico, la consolidación de la democracia y el diálogo nacional y regional por encima de las diferencias ideológicas y políticas son sólo una muestra. Los problemas latinoamericanos son regionales y es impensable que puedan superarse sin una estrategia conjunta y consensuada. Por eso, la apuesta por la cooperación regional es una necesidad urgente en beneficio de los habitantes de la región.

Referencias bibliográficas

- Borja, R. (2007) *La integración: Instrumento de Desarrollo Humano*. Ponencia presentada en el Congreso Latinoamericano y Caribeño de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador. 29 al 31 de octubre, 2007.
- CEPAL. (2007) *Panorama Social de América Latina 2007*. Santiago, Chile. Disponible desde <<http://www.eclac.org>>
- CEPAL. (2008) *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. 2007*. Santiago, Chile. Disponible desde <<http://www.eclac.org>>
- Corporación Latinobarómetro. (2007). *Informe Latinobarómetro 2007*. Santiago, Chile. Disponible desde <<http://www.latinobarometro.org>>
- Cumbre de Mandatarios para el Fortalecimiento del Plan Puebla Panamá. (2007) *Declaración Conjunta*. Campeche, México. 10 de abril, 2007
- FLACSO (2007). *Dossier ALBA*. Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO- Secretaría General. 2007. Disponible desde <<http://www.flacso.org>> También desde <<http://www.alternativabolivariana.org>>
- FLACSO (2007). *Dossier Comunidad Sudamericana de Naciones*. Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO- Secretaría General. 2007. Disponible desde <<http://www.flacso.org>>. También desde <<http://www.comunidadandina.org/sudamerica>>.
- FLACSO (2007). *Dossier Plan Puebla Panamá*. Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO- Secretaría General. 2007. Disponible desde <<http://www.planpuebla-panama.org>>. También desde <<http://www.planpuebla-panama.org>>.
- II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA y el CARICOM (2007). *Declaración Conjunta*. Ciudad de Belice, Belice. 12 de mayo, 2007
- IX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (2007) *Declaración Conjunta*. San Pedro, Cayo Ambergris, Belice. 29 de junio, 2007

- Malamud, C; Isbell, P; C. Tejedor. (2007) *Anuario Iberoamericano 2007*. Real Instituto Elcano: Ediciones Pirámide
- Rojas Aravena, F. (2006a) *El Crimen Organizado Internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*. FLACSO Secretaría General. II Informe del Secretario General. Disponible desde <<http://www.flacso.org>>
- Rojas Aravena, F. (2006b) "El nuevo mapa político latinoamericano" en *Revista Nueva Sociedad*. Nº 205. Setiembre/ octubre 2006. Disponible desde <<http://www.nuso.org>>
- Rojas Aravena, F. (2007) 20 años del Grupo de Río: Renovando las oportunidades de concertación regional. Fundación Carolina. Disponible desde <<http://www.fundacioncarolina.es/NR/rdonlyres/3DC2F498-545C-4D13-B986-D098E45B7A74/1565/Art%EDculofRojas407.pdf>>
- Rojas Aravena, F. (2008) *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico. III Informe del Secretario General*. FLACSO, Secretaría General. Disponible desde <<http://www.flacso.org>>
- V Cumbre del ALBA (2007) *Declaración Política de la V Cumbre de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos e Nuestra América*. Tintorero- Estado Lara. 29 de abril, 2007
- VI Cumbre del ALBA (2008) *Declaración Política de la VI Cumbre de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*. Caracas, Venezuela. 26 de enero, 2008.
- VI Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno entre la República de China (Taiwán) y Países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana (2007) *Comunicado Conjunto*. Zambrano, Francisco Morazán, Honduras. 23 de agosto, 2007
- XIX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política- Grupo de Río (2007) *Declaración de Turkeyen*. Turkeyen, Guyana. 2 y 3 de marzo, 2007
- XVII Consejo Presidencial Andino (2007) *Declaración de Tarija*. Tarija, Bolivia. 14 de junio, 2007.
- XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (2007) *Declaración de Santiago*. Santiago, Chile. 8 al 10 de noviembre, 2007.
- XX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política- Grupo de Río (2008) *Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río sobre los acontecimientos recientes entre Ecuador y Colombia*. Santo Domingo, República Dominicana. 7 de marzo, 2008.
- XXII Cumbre Extraordinaria CARICOM (2007) *Statement by CARICOM Heads of Government on Poverty and the Rising Cost of Living in Member States, Issued on the Occasion of the Twelfth Special Meeting of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community*. Georgetown, Guyana. 7 de diciembre, 2007
- XXVIII Cumbre del CARICOM (2007) *A Community for All: Declaration on Functional Cooperation, issued by the Heads of Government of the Caribbean Community on the Occasion of the Twenty- Eighth Meeting of the Conference*. Needham's Point, Barbados. 1-4 de Julio, 2007
- XXX Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema del SICA (2007) *Declaración de San Pedro* (Cayo Ambergris, Belice). San Pedro, Cayo Ambergris, Belice. 29 de junio, 2007
- XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA (2007) *Declaración*. Guatemala de la Asunción, Guatemala. 12 de diciembre, 2007.

XXXII Cumbre MERCOSUR (2007) *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados- Parte del MERCOSUR y de los Estados Asociados*. Río de Janeiro, Brasil. 18 y 19 enero, 2007

XXXIII Cumbre del MERCOSUR (2007) *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes y de los Estados Asociados*. Asunción, Paraguay. 29 de junio, 2007

XXXIV Cumbre del MERCOSUR (2007). *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR*. Uruguay. 17 y 18 de diciembre, 2007.

