



Universiteit  
Leiden  
The Netherlands

## **Modelos de desarrollo, alianzas políticas e integración latinoamericana**

Altmann Borbón, J.

### **Citation**

Altmann Borbón, J. (2015, April 23). *Modelos de desarrollo, alianzas políticas e integración latinoamericana*. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/32789>

Version: Corrected Publisher's Version

License: [Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/32789>

**Note:** To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/32789> holds various files of this Leiden University dissertation

**Author:** Altmann Borbón, Josette

**Title:** Modelos de desarrollo, alianzas políticas e integración latinoamericana

**Issue Date:** 2015-04-23

## **CAPITULO 5**

### **Entre el discurso y la realidad:**

### **Contradicciones de la integración en América Latina y el Caribe**

La caída del Muro de Berlín, la noche del 9 de noviembre de 1989, tuvo un impacto directo en el fin de la Guerra Fría y en la eclosión de la Unión Soviética. Ello significó un cambio de Era, el fin de un ciclo que marcó más de medio siglo en el sistema internacional. Las consecuencias del fin del conflicto bipolar tuvieron expresiones diversas en distintas partes del mundo. En importantes regiones reemerge el nacionalismo conduciendo a la disolución de países como Yugoslavia, así como a la ampliación y consolidación de casos de integración como fue la Unión Europea. Es en este período, asociado al proceso que se vive en Europa, que se generan varias teorías que buscan dar explicación a los procesos de integración. Además de las teorías clásicas como el realismo, el liberalismo y el constructivismo (Sotomayor, 2014; Merke, 2014; Santa Cruz, 2014), surgen distintos enfoques como el funcionalismo, el neofuncionalismo, el federalismo, la teoría de la dependencia, el transaccionalismo, el intergubernamentalismo y el constructivismo, entre otros (Mitrany, 1948; Balassa, 1961; Hoffmann, 1966; Gehring, 1996; Schmitter, 1970; Haas, 1970, 2001; Keohane y Nye, 1977; Deutsch, 1990; Moravcsik, 1993; Rosamond, 1995; Dos Santos, 2003; Vieira, 2005). También el fin del conflicto bipolar posibilita la reaparición de viejos conflictos de orden religioso y muestra importantes fracturas en distintas sociedades. Otra consecuencia del fin de la Guerra Fría es la emergencia de los Estados Unidos de América como un único poder hegemónico de carácter global, cuya particularidad es su supremacía en lo militar estratégico, como lo analiza Joseph Nye (2002) en las paradojas del poder norteamericano. Para la región Latinoamericana el impacto del fin de la Guerra Fría fue concomitante y permitió reforzar procesos de cooperación, paz, democratización y seguridad. Hacia 1989 habían alcanzado su maduración como fueron el fin de la guerra en Centroamérica, el fin de gobiernos militares, la emergencia, en el conjunto del continente Latinoamericano, de gobiernos democráticos, y el reforzamiento de mecanismos de concertación política como el Grupo de Río (Legler, 2011; Rojas Aravena, 2008; Grandi, 1995; Frohmann, 1989). Todos estos factores fueron de gran influencia en los procesos de integración desarrollados en las tres últimas décadas en la región, particularmente, en América del Sur (Botto, 2011; Cardona, 2011; Tussie y Trucco, 2010; Altmann y Rojas Aravena 2008b). Una consecuencia producto de la normalización de los procesos democráticos en los países de la región después de 1990 fue la activación de una gran cantidad de mecanismos y preceptos que permiten la construcción de consensos y entendimientos inimaginables en la región apenas

hace dos décadas. En este período se han impulsado, desarrollado, fracasado, propuesto, reformulado, y relanzado una amplia variedad de iniciativas de integración en el conjunto de América Latina y en Sudamérica con nuevos enfoques de integración que van más allá del regionalismo (Sanahuja, 2007; Rosenberg, 1998; Rosenthal, 1991). Esto coadyuva e inhibe al mismo tiempo a la integración en una región que se encuentra altamente fraccionada. Cruzada por viejos y nuevos conflictos entre los países, con un grado de confianza bastante bajo entre los líderes de las distintas naciones. Un hiper-presidencialismo, una formalización de la integración que posee una institucionalidad compleja y con grandes debilidades, lo que muestra la inexistencia de un eje ordenador significativo. Una serie de liderazgos que impulsan la integración desde ópticas subregionales y hasta nacionales. Todo lo anterior manifiesta la ausencia de una mirada político-estratégica compartida que inhibe consolidar un derrotero común y un sentido de unidad regional (Rojas Aravena, Altmann y Beirute, 2012; Soto, 2011; Saltalamacchia, 2011; Sanahuja, 2011).

A mediados de la segunda década del siglo XXI el fraccionamiento es lo que caracteriza las relaciones entre las varias Américas Latinas como describe a la región Francisco Calderón (2012). Con debilidades en los procesos de integración que inhiben en algunos temas dar pasos sustantivos hacia una etapa de mayor interdependencia y cohesión de una comunidad efectiva. Esta situación define a la región por un lado con características positivas de ser una zona de paz, un territorio democrático, con crecimiento económico moderado luego de la bonanza de la década pasada, y una creciente inserción internacional. Pero también con características negativas como ser la región más desigual del mundo, con profundos grados de pobreza, y con altos índices de violencia. Producto de estas circunstancias los procesos de integración regional se enfrentan con varios contrasentidos que pesan en sus discursos, acciones y realidades. Una primera contradicción está en el hecho de que América Latina es hoy una región más democrática, pero 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 descontento 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 (Malamud, 2010; Serbin, 2010; Altmann, 2006b; Rojas Aravena, 2005). Los acontecimientos electorales que dan inicio en 2006 vienen a ser una respuesta

a años de exclusión social y política de personas, agrupaciones y sectores sociales que han estado históricamente marginados, más que el ascenso de las izquierdas. Una segunda contradicción está en el mayor crecimiento económico y un aumento del comercio, que no se refleja en una integración efectiva. Comercialmente el panorama regional proyecta un escenario positivo a pesar de la desaceleración que vive la región luego del crecimiento de la denominada década latinoamericana (2003-2013). 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 líderes empresariales y la propia 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 (Ubeda, 2011; Segovia, 2005; Naranjo, 2007). En ocasiones pareciera que la noción de integración regional se reduce más que todo a objetivos de liberalización comercial con intereses nacionales muy marcados. Ello 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, ha tendido más a distanciar que ha 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. Al día de hoy, no se han logrado conciliar posiciones en temas como los tratados de libre comercio y, más en general, sobre las formas de inserción en la globalización. Otra contradicción ligada a la anterior es que habiendo más crecimiento económico, los niveles de desigualdad son mayores. 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 violencia, la pobreza y la desigualdad. Se han profundizado las diferencias económicas y sociales en la región, donde unos 164 millones de los latinoamericanos son pobres y 68 millones se encuentran en pobreza extrema o indigencia (CEPAL, 2013b: 45). Las consecuencias políticas, sociales y económicas de las últimas dos décadas de desarrollo son bastante dispares, lo que se expresa en que los niveles de desigualdad son los más elevados del mundo. 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 bienestar y menores desigualdades, lo que al mismo tiempo consolidará y fortalecerá la misma integración regional. Una cuarta contradicción se encuentra en el discurso integracionista con acciones

que fragmentan. 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 (Altmann, 2013; Calderón, 2012; Rojas Aravena 2011d; Pizarro, 2008; Montesinos, 2003). 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. Existe una falta de voluntad política para llevarlas a cabo, los intereses políticos nacionales se sobreponen al discurso integracionista.

En virtud de las contradicciones que se encuentran entre el discurso y la realidad de los diferentes procesos de integración, este capítulo analiza la manera en que los procesos regionales de integración en América Latina sufren un déficit de certidumbre que facilita las marchas y contra marchas de la integración. Para esto, el capítulo se ha dividido en cinco secciones. La primera, se propone identificar cuáles han sido los cambios globales más relevantes que han afectado a la región y cómo éstos a su vez han impactado en los procesos de integración regional. La segunda sección realiza un estado de la situación vigente de la integración en América Latina y el Caribe. El tercer apartado analiza las contradicciones y escenarios de los procesos en torno a los desafíos que enfrenta la integración regional en la actualidad. Y una cuarta sección donde se efectúa una reflexión de la Década Latinoamericana (2003-2013), concepto utilizado por el BID para designar una etapa de auge en el crecimiento económico para la región. Fue una década de bonanza para algunos países suramericanos por la demanda en los commodities y de estrategias comerciales con los nuevos actores regionales. Pero también fue un período que no dio respuesta a problemas endémicos como la pobreza, las desigualdades, las asimetrías dentro y entre los países de la región, y la violencia por mencionar algunos.

## **5.1 América Latina y el Caribe frente a las transformaciones globales**

Las transformaciones políticas y económicas globales que han marcado a la región de América Latina y el Caribe en las últimas 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 profundización de las relaciones de América Latina, particularmente de América del Sur, con la región Asia Pacífico y la consolidación de China como socio comercial estratégico relevante para América Latina desplazando a la

Unión Europea, han reorientado prioridades y tendencias en Europa que sin duda repercuten en América Latina. Por su parte, Estados Unidos ha bajado aun más la prioridad latinoamericana en su agenda de política exterior, y el nivel de polarización y falta de consenso en su política exterior ha aumentado y la ausencia de una estrategia para el mundo, y para América Latina, se hace cada vez más evidente. En la actualidad, los procesos integradores siguen manteniendo un déficit de certidumbre respecto a la aplicación de los acuerdos adoptados. Estos, incluso siendo vinculantes, no se cumplen. Sin un mayor peso institucional que sea capaz de efectivizar 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 su retroceso. Estamos ante la emergencia de un multilateralismo regional latinoamericano y caribeño en términos de espacio de diálogo, incidencia, coordinación, donde instancias como el de la UNASUR y el SICA representan dos logros importantes. Sin embargo, América Latina genera procesos reactivos con iniciativas de integración pero con respuestas aun fragmentadas. En lo político el esfuerzo mayor está en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).<sup>60</sup> No obstante en la integración económica y comercial los avances son muy limitados y las frustraciones son muchas. Lo que vale la pena ser discutido es qué modelo de integración es el que posibilita avanzar hacia una propuesta coherente y en un proyecto político estratégico. En la región es posible señalar que existe consenso en relevar y promover un mayor rol regulador del Estado para combatir la pobreza y para mantener los equilibrios macroeconómicos, pero existen dificultades para concordar acuerdos supranacionales vinculantes que faciliten de manera eficiente el comercio, la inversión y la asociación productiva. Asimismo, en el caso de la región latinoamericana, ésta 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 aún, en estos tres quinquenios se han desarrollado medidas de confianza mutua y seguridad que han posibilitado alejar las probabilidades de enfrentamientos con uso de la

---

60 Para Francisco Rojas Aravena CELAC representa un esfuerzo superior de integración política que posee la legitimidad de interlocución en la arena global con terceros actores, organismos internacionales y Estados, y que recoge la herencia histórica del Grupo de Río. Sobre las principales claves y desafíos de la CELAC consultar: Rojas Aravena, (2012). *La Celac y la integración latinoamericana y caribeña. Principales claves y desafíos* en revista Nueva Sociedad N° 240, julio-agosto 2012. También en Rojas Aravena (2012). *Escenarios globales inciertos. Los desafíos de la CELAC*. VIII Informe del Secretario General. San José, FLACSO.

fuerza, abriendo mayores espacios a la acción diplomática para resolver los contenciosos ligados a temas de frontera y soberanía.<sup>61</sup> 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 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, en términos generales, 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 diez gobiernos en el lapso de tres años. El siguiente cuadro muestra los resultados de las últimas elecciones presidenciales en la región. Sólo en el presente año, 2014, se han elegido a cuatro nuevos presidentes, y en lo que resta del año se elegirán otros cinco nuevos presidentes, en Panamá, Colombia, Bolivia, Brasil y Uruguay. Los resultados mostrados en el cuadro número 14 muestran 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. Para Francisco Rojas Aravena (2006), establecer las variables del nuevo mapa político regional 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.

---

61 Para más información sobre el tema de confianza en América Latina y el Caribe consultar: Rojas Aravena. y Alvarez-Marín (eds.) (2011). *América Latina y el Caribe: Confianza, ¿un bien escaso?* Buenos Aires, Editorial Teseo.



**Cuadro No. 15**  
**América Latina: Resultados de las elecciones presidenciales**

| <b>País</b>          | <b>Año de la elección</b> | <b>Presidente electo</b> | <b>% de votos</b> | <b>Principal opositor</b>   | <b>% de votos</b> |
|----------------------|---------------------------|--------------------------|-------------------|-----------------------------|-------------------|
| Argentina            | 2011                      | Cristina Fernández       | 53,96             | Hermes Binner               | 16,87             |
| Bolivia              | 2014                      | Evo Morales              | 61,04             | Samuel Doria Medina         | 24,49             |
| Brasil               | 2014 a)                   | Dilma Rousseff           | 51,58             | Aécio Neves                 | 48,42             |
| Chile                | 2014 a)                   | Michelle Bachelet        | 62,17             | Evelyn Matthei              | 37,83             |
| Colombia             | 2014 a)                   | Juan Manuel Santos       | 50,95             | Oscar Juan Zulaga           | 45,00             |
| Costa Rica           | 2014 a)                   | Luis Guillermo Solís     | 77,77             | Johnny Araya                | 22,23             |
| Ecuador              | 2013                      | Rafael Correa            | 57,17             | Guillermo Lasso             | 22,68             |
| El Salvador          | 2014 a)                   | Salvador Sanchez Cerén   | 50,1              | Norman Quijano              | 49,89             |
| Guatemala            | 2011 a)                   | Otto Pérez Molina        | 53,74             | Manuel Baldizón             | 46,26             |
| Honduras             | 2013                      | Juan Orlando Hernández   | 36,89             | Xiomara Castro de Zelaya    | 28,78             |
| México               | 2012                      | Enrique Peña Nieto       | 37,97             | Andrés Manuel López Obrador | 31,77             |
| Nicaragua            | 2011                      | Daniel Ortega            | 62,46             | Fabio Gadea                 | 31,00             |
| Panamá               | 2014                      | Juan Carlos Varela       | 39,1              | José Domingo Arias          | 31,4              |
| Paraguay             | 2013                      | Horacio Cartes           | 45,83             | Efraín Alegre               | 37,11             |
| Perú                 | 2011 a)                   | Ollanta Humala           | 51,45             | Keiko Fujimori              | 48,55             |
| República Dominicana | 2012                      | Danilo Medina            | 51,21             | Hipólito Mejía              | 46,95             |
| Uruguay              | 2014 b)                   | Tabaré Vázquez           | 47,90             | Luis Lacalle Pou            | 30,96             |
| Venezuela            | 2013                      | Nicolás Maduro           | 50,61             | Henrique Capriles           | 49,12             |

**Fuente:** Datos tomados de los sitios oficiales en internet de los organismos encargados de las elecciones en cada país y del Observatorio electoral Iberoamericano. Última actualización octubre, 2014.

a) Resultados de la segunda ronda electoral.

b) El 30 de noviembre de 2014 se realizará la segunda ronda electoral en este país.

En relación con el crecimiento económico de la región, este muestra un cambio de tendencias que se ha identificado a partir de los años 2002 y 2003. En la primera etapa, desde la crisis asiática hasta el 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 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 alcanzaron un poco más del 5% (CEPAL, 2006: 24 -25) (CEPAL, 2006: 101-128). A partir del año 2006 las tasas de crecimiento de 15 países de la región estuvieron muy por encima del promedio regional, tendencia que se repitió en el año 2007 cuando 17 países lograron subir sus tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) más allá del promedio regional. En el año 2008 países como Argentina, Bolivia,

Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay tuvieron tasas de crecimiento de su PIB superiores al 6%. En el año 2009 es posible identificar una caída pronunciada de la mayoría de las tasas de crecimiento de los países de la región. La tasa de variación del PIB de América Latina y el Caribe para este año fue negativa, del -2%.<sup>62</sup> Más recientemente, en un Informe presentado por CEPAL y OCDE en torno a las perspectivas macroeconómicas actuales de la región,<sup>63</sup> se delinea cuáles son y serán los principales retos y tareas que la región enfrentará en los próximos años. Según el informe, factores como el débil desempeño económico en la UE, la desaceleración de algunas economías emergentes y la incertidumbre sobre la política monetaria y de presupuesto de Estados Unidos influyen en que las perspectivas de América Latina sean más débiles. El documento, además, afirma que la innovación tecnológica y la diversificación económica serán esenciales para estimular la productividad y el crecimiento potencial, que continúa siendo bajo en comparación con otras regiones.<sup>64</sup> Un importante número de economías de América Latina se mantienen muy focalizadas en los recursos naturales y las materias primas representan 60% de las exportaciones de bienes de la región, mientras que a principios de la década pasada representaban 40%.<sup>65</sup> Durante el primer semestre de 2013, el valor de las exportaciones latinoamericanas cayó un 1,7%. Este es el resultado de una reducción del 0,6% en el volumen y un deterioro del 1,1% en los precios de los productos exportados por la región. Las exportaciones que más cayeron fueron las dirigidas a la Unión Europea (-7,9%), los Estados Unidos (-3,6%) y China (-0,2%), tal como lo muestra el siguiente cuadro número 15.

Además de esta baja generalizada de las exportaciones hacia la UE, como consecuencia de la débil demanda por parte de este bloque, las tasas negativas registradas por las exportaciones de los países de la región muestran los efectos de la desaceleración de la demanda interna también en ALC. En efecto, se observan declives generalizados en el comercio intrarregional, de hasta un del -6.1% en el primer semestre de 2013.<sup>66</sup>

---

62 Para mayor detalle sobre el contexto financiero internacional de 2009 y 2010 y su efecto sobre las economías de la región, consultar: Estudio económico de América Latina. Parte 1. La economía de América Latina y el Caribe 2010-2011. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/>

63 OCDE (2013).

64 En relación con la inversión extranjera directa (IED) hacia América Latina, los 13 países de la región que presentan datos recibieron US\$ 102.951 millones, monto que supera en un 6% lo registrado durante el primer semestre del año anterior, siendo Brasil el principal receptor, que entre enero y agosto de 2013 absorbió US\$ 39.014 millones, una cifra 10% inferior a la recibida durante los mismos meses el año pasado.

65 A este fenómeno CEPAL lo identifica como una re-primarización de las economías de la región.

66 CEPAL (2013).

**Cuadro No. 16**  
**América Latina: Evolución del comercio exterior de bienes**  
**(Primer semestre de 2011 a primer semestre de 2013)**

*(Tasas de crecimiento semestrales,  
 respecto de igual período del año anterior, en porcentajes)*

|                       | Exportaciones      |                    |                    | Importaciones      |                    |                    |
|-----------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
|                       | I Semestre<br>2011 | I Semestre<br>2012 | I Semestre<br>2013 | I Semestre<br>2011 | I Semestre<br>2012 | I Semestre<br>2013 |
| <b>Mundo</b>          | <b>27,4</b>        | <b>3,9</b>         | <b>-1,7</b>        | <b>25,9</b>        | <b>6,8</b>         | <b>4,7</b>         |
| Estados Unidos        | 23,2               | 4,6                | -3,6               | 25,0               | 8,9                | 3,9                |
| Unión Europea         | 36,7               | -4,8               | -7,9               | 21,9               | 10,9               | 4,6                |
| Asia                  | 33,4               | 11,0               | 5,0                | 26,4               | 7,6                | 4,6                |
| China                 | 34,3               | 13,2               | -0,2               | 34,5               | 11,9               | 0,5                |
| Otros países de Asia  | 32,6               | 8,8                | 10,4               | 19,1               | 3,2                | 9,2                |
| <b>América Latina</b> | <b>23,7</b>        | <b>3,4</b>         | <b>-6,1</b>        | <b>29,6</b>        | <b>1,1</b>         | <b>-6,0</b>        |

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

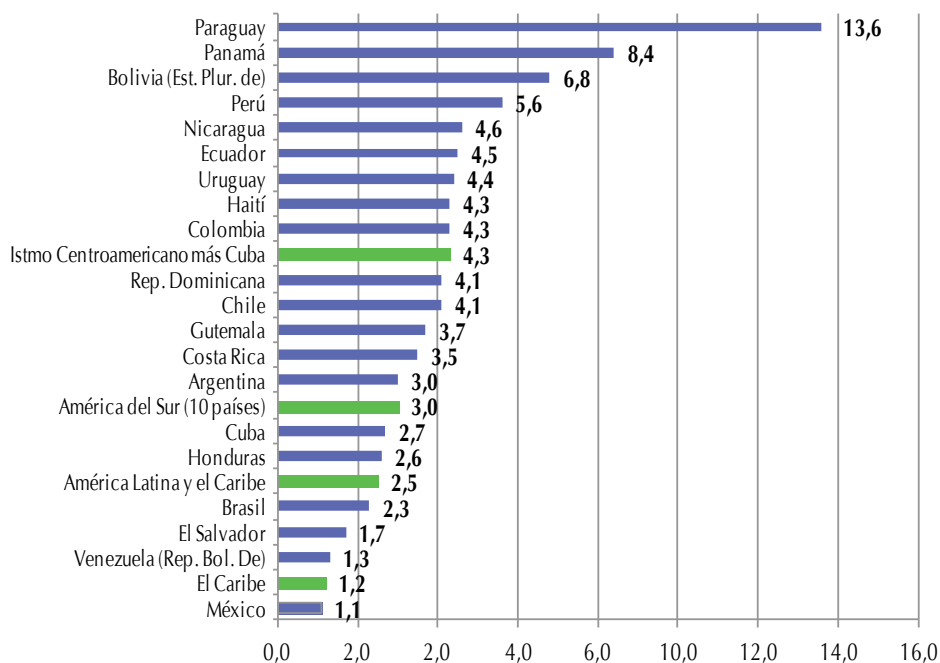
Ante la interrogante que parecen preguntarse diversos especialistas,<sup>67</sup> de ¿cómo mejorar la inserción internacional y desarrollar una interrelación más fructífera entre América Latina y el Caribe y la Comunidad Europea? Se puede decir que la región debe, ante todo, superar las grandes brechas, que aún no logran cerrarse en tanto pobreza y desigualdad, como las existentes en materia de tecnologías, innovación (registro de patentes) y competitividad. Además, este escenario internacional demanda un reordenamiento de la institucionalidad económica y política mundial, para reflejar el mayor peso de los países en desarrollo en la economía mundial. En la actualidad existen importantes déficits en la gobernanza de la globalización, en aspectos tales como la regulación financiera internacional, la reforma del sistema monetario internacional, el combate al cambio climático, las migraciones internacionales y la readecuación del sistema multilateral de comercio, los cuales den cuenta de la proliferación de los acuerdos comerciales preferenciales y del crecimiento de las cadenas globales de valor. Para ser eficaz, apuntan José

67 Durán y Urmeneta (2013); Herrera (2013).

Durán y Roberto Urmeneta,<sup>68</sup> cualquier acuerdo sustantivo en torno a esos temas debiera conceder mayor presencia en la toma de decisiones a las economías emergentes.

Sin embargo, el actual contexto de lento crecimiento, elevado desempleo y la obligada consolidación fiscal en las economías industrializadas, en alguna medida, limita el espacio político para alcanzar estos acuerdos. El crecimiento de la región de América Latina y el Caribe estuvo restringido en 2013 debido a factores como comercio internacional deprimido, mercados de productos básicos menos favorables y desafíos nacionales. Como lo muestra el cuadro siguiente, el PIB real creció en 2,5% en 2013, en gran medida igual que en 2012, pero muy por debajo de los años anteriores.<sup>69</sup>

**Gráfico No. 2**  
**América Latina y El Caribe: Tasas de crecimiento del PIB,**  
**por país y región, 2013. (en porcentajes)**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de los datos de la comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales.

68 Durán y Urmeneta (2013).

69 Para mayor información consultar BM, Perspectivas económicas mundiales: América Latina y el Caribe. Estrategia para la normalización de las políticas en los países de ingresos altos, Enero de 2014 y Balance Económico Actualizado de América Latina y el Caribe 2013, Abril de 2014.

Con respecto a la demanda externa, el crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios fue particularmente notable en los países del MERCOSUR, El Salvador, México, Nicaragua y la República Dominicana, cuyas tasas de expansión fueron superiores al 10%. Al mismo tiempo, el elevado dinamismo de la demanda interna regional (7,5%) indujo un alza, superior al 10%, de las importaciones de bienes y servicios a precios constantes (CEPAL, 2011b: 21). Según los datos y proyecciones más recientes del Banco Mundial (BM), para el año 2012 se prevé que el PIB en la región se desacelere a 3,7%. Las políticas monetarias restrictivas, una mayor aversión al riesgo y condiciones en el financiamiento externo más estrictas están haciendo más lenta la demanda interna, al tiempo que la atenuación del crecimiento mundial (en particular la menor demanda de los países de ingreso alto y de China) está reduciendo las exportaciones de la región (BM, 2012).

En Centroamérica y el Caribe, el debilitamiento del turismo y de los flujos de remesas en 2011 redujo el crecimiento, aunque los ingresos de muchos países (en especial de Venezuela, Ecuador, Bolivia y Argentina) se beneficiaron del elevado valor alcanzado por los productos básicos. Sin embargo, las perspectivas podrían ser vulnerables a las importantes disminuciones que podrían acompañar a una fuerte reducción del crecimiento mundial. De acuerdo con el mismo informe del BM, la política restrictiva y la débil demanda externa hicieron disminuir el crecimiento del PIB en Brasil, la mayor economía de la región, llevándola al estancamiento en el tercer trimestre de 2011. En conjunto, se calcula que el producto aumentó en 2,9% en 2011, una fuerte caída respecto del 7,5% registrado en el año 2010. No obstante, se proyecta una aceleración moderada del 3,4% en 2012. En México, la segunda economía de mayor tamaño de la zona, el desarrollo se atenuó a 4% en 2011 respecto del 5,5% logrado en 2010, y que se mantendrá estancado en 3,2% en 2012, muy de acuerdo con el modesto crecimiento que experimenta la economía de Estados Unidos. Por otro lado, la producción industrial en la región se redujo en 2% y 1,8% en el segundo y tercer trimestre de 2011, respectivamente, luego de una sólida expansión del 9,2% en el primero. En el mismo año, las exportaciones, en tanto, se desaceleraron de 14% en el segundo trimestre a solo 1,4% en el cuarto trimestre (BM, 2012).

En suma, según el Banco Mundial, la región enfrenta la actual ralentización global en condiciones económicas relativamente sólidas. No obstante, si la situación en Europa se deteriora fuertemente, los países de América Latina y el Caribe podrían sufrir efectos adversos y posiblemente presentar vulnerabilidades que hasta el momento se mantenían latentes. 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.

La primera corresponde a que 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 mayor número de muertes violentas por armas de fuego, 13 países de la región se ubican entre los 15 primeros. Uno de cada 50 jóvenes centroamericano menor de 20 años morirá asesinado antes de cumplir 32 años, como consecuencia de la violencia generada principalmente por el crimen organizado y el tráfico de drogas, de acuerdo con la ONU. La tasa de homicidios de la región, la mayor en el mundo, resulta 400 veces más alta que la del promedio en países que tienen bajos niveles de violencia, según el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, ante la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas.<sup>70</sup> De acuerdo con la ONU, la tasa de homicidios de Guatemala es de 39 asesinatos por cada 100 mil habitantes, en tanto que la de El Salvador es de 72 y la de Honduras es de 86, lo que representa 10 veces más que el promedio mundial. Los países de la región, en especial aquellos del Triángulo norte: El Salvador, Guatemala y Honduras, enfrentan “crecientes niveles de violencia, alimentados por el crimen organizado transnacional y el tráfico de drogas, esto es más que una ola de asesinatos, es una crisis, que conlleva gran temor e inestabilidad para las sociedades.

Segundo, los Estados latinoamericanos tienen importantes debilidades y en algunos casos grandes dificultades para establecer el imperio de la ley. Más aún, 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. Tercero, las democracias de la región están erosionadas, la ciudadanía se manifiesta cada vez más descontenta con los resultados de la democracia. 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 y seis presidentes, entre setiembre de 1991 y junio 2012, han debido dejar sus cargos antes de completar sus mandatos presidenciales. Las experiencias de los países Honduras y Paraguay, entre otros,<sup>71</sup> demuestran un claro punto de inflexión

70 Para más información consultar: UN News Center, *Ban: Centroamérica cuenta con la más alta tasa de homicidios del mundo*, 16 de mayo 2012.

71 Entre los mandatos presidenciales interrumpidos desde el año 1991 se encuentran: en 1991 de Jean Bertrand Aristide en Haití; 1992 Fernando Collor de Mello en Brasil; 1993 Jorge Serrano Elías en Guatemala; 1993 Carlos Andrés Pérez en Venezuela; 1996 Joaquín Balaguer en República Dominicana; 1997 Abdalá Bucarám en Ecuador; 1999 Raúl Cubas Grau en

en los procesos democráticos de los dos países y de la región. El golpe de Estado en Honduras en 2009 y la destitución de Fernando Lugo en Paraguay en 2012 ponen en evidencia la debilidad institucional de la democrática en ambos países.<sup>72</sup> Tal como lo indica un estudio realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre la democracia en la región, el corazón del problema es que si bien la democracia se ha extendido ampliamente en América Latina, sus raíces no son profundas. Para que la democracia no se debilite y más bien crezca, América Latina necesita trabajar para que las instituciones democráticas sean transparentes, den cuenta de sus acciones y desarrollen las habilidades y capacidades necesarias para desempeñar sus funciones fundamentales. Esto significa que hay que asegurar que el poder en todos los niveles de gobierno se estructure y distribuya de tal forma que dé voz y participación real a los excluidos y provea los mecanismos por los cuales los poderosos estén obligados a rendir cuenta de sus acciones. En esta tarea no hay atajos, consolidar la democracia es un proceso, no un acto aislado y hacer que las instituciones públicas se desempeñen efectivamente es sólo una parte del desafío.<sup>73</sup> Cuarto, la corrupción es uno de los factores que contribuye en mayor medida a la erosión de las democracias. Una cantidad 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 países.

Quinto, 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 mundiales.<sup>74</sup> 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

---

Paraguay; 2000 Jamil Mahuad en Ecuador; 2000 Alberto Fujimori en Perú; 2001 Fernando De la Rúa en Argentina; 2003 Gonzalo Sánchez Lozada en Bolivia; 2004 Jean Bertrand Aristide en Haití; 2005 Carlos Mesa en Bolivia; 2005 Lucio Gutiérrez en Ecuador; 2009 José Manuel Zelaya en Honduras y 2012 Fernando Lugo en Paraguay.

72 Para más información sobre el estado de la democracia en Paraguay consultar: Latinobarómetro Informe Paraguay 1995-2012, junio 2012. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/>.

73 Para más información sobre el estado actual de la democracia en América Latina consultar: *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, 2004, pp. 75-101.

74 Para más información al respecto ver: 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 2006. p. 34. También en *El Mercurio*, 10 de diciembre 2006.

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 humano. 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”. Sexto, las tendencias son aún 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 absolutos, actualmente, hay 13 millones más pobres que en el año 1990, cuando alcanzaban los 200 millones.

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. Hoy más que nunca, la integración debe ser un instrumento para superar estas debilidades. Los procesos de integración han pasado a constituirse en una demanda urgente e indispensable en el contexto de la globalización. El denominado proceso de globalización 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 (Halliday, 1997: 23-38).<sup>75</sup> 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 condicionalidades 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 latinoamericana 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

---

75 Para más información sobre el tema puede consultarse: Dirk Messer y Franz Nuscheler: “Global Governance”, en *Policy Paper*, N°2, Development and Peace Foundation, Alemania, 1996. Igualmente, Keohane y Nye, *Op.cit.*



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. Tal y como destaca CEPAL (2014), algunos de los esfuerzos llevados a cabo por parte de los países latinoamericanos deben estar encausados en función de:

Avanzar hacia políticas comunes, nacionales y subregionales, que respondan a criterios de integralidad y sostenibilidad. Dicha estrategia debe considerar la formalización de estructuras regulatorias y de acción pública —a partir de los elementos constitutivos de políticas comunes— en un marco supranacional que permita coordinar más eficientemente la ejecución de proyectos de infraestructura entre los distintos países, la facilitación de los procesos y la convergencia regulatoria.

Evaluar la creación de un fondo de cohesión contra asimetrías y/o de fondos de inversión regionales que permitan la construcción, mantenimiento o mejoramiento de infraestructura económica, principalmente en los ámbitos del transporte, la energía y las telecomunicaciones.

Coordinar las obras de infraestructura y armonizar los procedimientos para infraestructuras de índole eminentemente supranacional, y en particular subregional, con una mirada que favorezca la complementariedad entre las distintas economías para reducir de ese modo los costos de operación, así como las externalidades negativas ocasionadas sobre el medio ambiente y la sociedad (CEPAL, 2014: 86).

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. Resulta cada vez más 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 Suramericana 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 pueblos (Altmann y Beirute, 2007: 125).

El regionalismo abierto promovido por la CEPAL 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.<sup>76</sup> Esto último se debería lograr mediante acuerdos preferenciales que propicien un comercio entre éstos sin que las barreras preexistentes con países terceros sean incrementadas. De acuerdo con Gert Rosenthal 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 hayan 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 extraregional, 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, y suscribir acuerdos sectoriales flexibles para que estén al servicio de empresas que quieran aprovechar los potenciales beneficios de la integración.

**Cuadro No. 17**  
**Modalidades de regionalismo abierto**

|                   | <b>Simétrico</b>                                  | <b>Asimétrico</b>  |
|-------------------|---|--|
| <b>Vertical</b>   | ALCA<br>TLCAN                                     | ICC (Iniciativa Cuenca del Caribe)<br>TLC bilaterales AL/EE.UU |
| <b>Horizontal</b> | CAN<br>CARICOM<br>SICA<br>MERCOSUR<br>ALBA<br>AEC | TLC Canadá – EE.UU   |

**Fuente:** Elaboración propia con base en: José Briceño Ruiz (2003). *Las teorías de la integración regional*. Universidad de los Andes. Ediciones del Vicerrectorado Académico. Mérida, Venezuela.

76 Esta visión de regionalismo abierto de la CEPAL no se encuentra exenta de críticas que lo señalan como un modelo que responde más al mercado que a temas de política exterior y políticas de desarrollo. Véase por ejemplo Mares (2012); Bértola y Ocampo (2010); Correa (2005); y Brieger (2002).

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. De la misma forma, y haciendo hincapié en el tema institucional, cabe resaltar que:

Es deseable incorporar todas las consideraciones en el diseño de una nueva institucionalidad regional, para que esta se debilite lo menos posible y no se erosione su credibilidad. Del mismo modo, los gobiernos de la región deberían estar abiertos a examinar experiencias exitosas de cooperación e integración en otras regiones, especialmente Asia Oriental y Sudoriental. Cabe valorar en particular el gran pragmatismo que ha caracterizado a la integración asiática, el cual ha permitido que las importantes diferencias entre los regímenes políticos existentes en esa zona no hayan supuesto un impedimento insuperable para definir e implementar una agenda regional de cooperación e integración (CEPAL, 2014: 111).

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, aún 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. Es por todo esto que debe vislumbrarse la creación de modelos integracionistas enfocados en:

Promover la cooperación orientada a desarrollar la capacidad prospectiva de la región, de modo que esta se encuentre mejor preparada para enfrentar los acelerados cambios que se producen en el mundo. En ese sentido, podría ser muy útil para los gobiernos y para los propios esquemas de integración constituir una red latinoamericana y caribeña de análisis global, que vincule

a las distintas instancias nacionales dedicadas a la prospectiva, ya sean gubernamentales, académicas o empresariales (CEPAL, 2014: 107).

Por otra parte, la globalización de la economía internacional obliga por un lado a una redefinición de las relaciones de poder entre los Estados, y por el otro, entre estos y los nuevos actores emergentes. Los actores no-estatales y las Organizaciones de Sociedades Civiles 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 Estado. Esto 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, accediendo incluso a modelos que sobrepasen la connotación regional. Con relación a esto, es posible determinar:

Las negociaciones megarregionales tienen por objeto establecer mecanismos de gobernanza que respondan a la naturaleza cambiante de la producción, el comercio y la inversión en el mundo. Asimismo, los acuerdos de integración económica entre estos suelen ser menos profundos que los existentes en esas regiones y, por ende, menos adecuados para gestionar cadenas de valor modernas. En consecuencia, el fenómeno del megarregionalismo desafía a América Latina y el Caribe a profundizar su propio proceso de integración, como una herramienta para mejorar su inserción en la economía mundial (CEPAL, 2014: 49).

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 que viene a cumplir con diversas funciones, entre las que destacan poder fomentar la construcción de consensos; incorporar más actores al debate, en las definiciones y en los cursos de acción; promover marcos institucionales flexibles para la participación y vinculación con diversos actores; democratizar las decisiones sobre los bienes públicos internacionales; establecer un marco conceptual que posibilite nuevos diseños para una arquitectura global y regional; desarrollar nuevas redes de vinculación sobre temas específicos o para enlazar de manera más horizontal los distintos actores; reconocer los cambios en el concepto de soberanía; e incorporar 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 conocidas como variables internéticas, donde los condicionantes internacionales y domésticos se manifiestan de manera simultánea y se entrecruzan.

## 5.2 Estado de los procesos de integración en la región

Las bases sobre las que se asienta la integración en América Latina son muy diferentes a la experiencia europea, donde los procesos se han ido modificando a lo largo de la historia reciente latinoamericana respondiendo a cambios en el contexto global, así como a dinámicas intrarregionales (Grabendorff, 2014; Comini y Frenkel, 2014; Ayuso y Foglia, 2010; Altmann y Rojas Aravena, 2008c; Vieira, 2005). La integración es un camino que debería posibilitar que mejoren las condiciones para la inserción internacional, para ampliar y consolidar el desarrollo otorgándole sustentabilidad, a la vez que mejora el bienestar de la población, y consolida la estabilidad y la paz. Lo anterior significa que la integración debe constituirse en un proyecto político estratégico.<sup>77</sup> La base esencial para ello es pensar y sentir de manera compartida, para construir una voz común en áreas sustantivas que permitan alcanzar las metas antes señaladas. Este proyecto político estratégico (Rojas Aravena, 2007) promovido por los procesos de integración es necesario en tiempos de 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 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 estatal (Judt, 2008; Soros, 2008; Stiglitz, 2002; Beck, 1998). De allí la importancia de generar visiones, orientaciones y coordinaciones sobre este conjunto de temas que se ven acelerados con los cambios globales.

Aún hoy, y a pesar de los esfuerzos desarrollados en la CELAC, la región ha demostrado ser incapaz de plantear y seguir un proyecto político estratégico que le permita presentarse como actor importante y unido en el escenario internacional. La fragmentación que evidencia América Latina y el Caribe posee consecuencias negativas importantes para los países de la

77 Para más detalle sobre el proyecto político estratégico y un camino hacia la integración latinoamericana consultar: F. Rojas (2007) *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico*. III Informe del Secretario General y Francisco Rojas, Josette Altmann y Tatiana Beirute, "Integración política: un camino hacia la integración latinoamericana". En: Josette Altmann (ed.) (2012). *América Latina: Caminos de la Integración Regional*.

región, particularmente porque: los hace más vulnerables al impacto de la globalización, dejan de percibir los frutos de los aspectos positivos y se abren mayores espacios para el impacto del lado oscuro de la globalización y de sus guerras (Rojas Aravena, 2012b: 8). En ésta línea cabe destacar que:

A pesar de que los procesos de integración latinoamericanos muestran flaquezas, no se puede ignorar que durante los últimos años se desarrollaron en América Latina y el Caribe significativas iniciativas y acuerdos que podrían contribuir a generar un mejor clima para dichos procesos abriendo oportunidades de cooperación recíprocas y generando espacios de beneficios mutuos. Existe cierto consenso, tal como lo indica Serbín (2011: 88-91) que América Latina y el Caribe apunta hacia la aparición de una nueva forma de regionalismo e integración en la región donde priman los aspectos políticos sobre los comerciales y en donde el tema de la soberanía ha adquirido especial importancia. Es posible identificar, a partir de lo expuesto por Serbín, al menos tres aspectos que han enmarcando 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 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 complementación económica y el desarrollo; pero también las hay de carácter negativo que están emergiendo con fuerza, principalmente en relación con la criminalidad transnacional.

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, ha cambiado referentes de la seguridad y defensa de los países mayores de esta subregión.

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 extraregional; además de las Cumbres subregionales.

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 amplias que tendían a la conformación de comunidades económicas y/o políticas subregionales.<sup>78</sup>

---

78 Al respecto ver más en Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (ed.) (2008) *América Latina y el Caribe: ¿Fragmentación o Convergencia? Experiencias recientes de la integración*. Colección 50 AÑOS. FLACSO Sede Ecuador, Ministerio de Cultura del Ecuador y Fundación Carolina. Quito, Ecuador.

Dentro de estas iniciativas sobresale la constitución de una Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) como entidad política, de concertación y cooperación regional. Esta renovada iniciativa busca 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 90s, 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 acuerdos 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 tendiente 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 seis oportunidades. Otro mecanismo interregional son las Cumbres de Presidentes y Jefes de Estado de América Latina y el Caribe y la Unión Europea donde se abordan todos los temas de la agenda desde los económicos y sociales, hasta los relativos a la seguridad. 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 veinte y una reuniones, la última siendo en Asunción, Paraguay.

A finales de 2004 se constituyó la Comunidad Suramericana de Naciones que reúne a todos los países suramericanos. Éstos acordaron establecer

también un proceso de Cumbres Presidenciales Suramericanas regulares como principal instrumento orientador del proceso, lo cual define a Suramérica 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 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.

**Cuadro No. 18**  
**Diplomacia de Cumbres**  
**(Cuadro de síntesis)**

|  |
|--|
| <p><b>Característica</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conformada por los más altos decisores: jefes de Estado y de Gobierno.</li> <li>2. Constituye un espacio/foro privilegiado para asuntos multilaterales y bilaterales.</li> <li>3. Diálogo directo, periódico y “rutinizado” al más alto nivel.</li> <li>4. Bajo grado de institucionalización. Estructura de asamblea con secretaría pro tempore (esto muestra cambios).</li> <li>5. Asamblea plenaria sin agenda o con agenda amplia. Además tratamiento de <i>issues</i> focalizados.</li> <li>6. Sin acuerdos vinculantes.</li> <li>7. Definen, cambian y priorizan la agenda de las OIGs.</li> </ol>                            |
| <p><b>Aspectos positivos</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Crean clima de confianza.</li> <li>2. Facilitan y fortalecen la necesidad de concordar políticas: afianzan el multilateralismo.</li> <li>3. Fortalecen la cooperación internacional, regional y bilateral.</li> <li>4. Fijan prioridades y metas a las OIGs.</li> <li>5. Simboliza el <i>momentum</i> de la cooperación: capacidad para focalizarla.</li> <li>6. Concentran el interés y la atención de los diversos actores: impacto mediático.</li> <li>7. Establecen diagnósticos compartidos.</li> </ol>  |
| <p><b>Aspectos deficitarios</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aparecen en competencia con el multilateralismo parlamentarios institucionalizado.</li> <li>2. Poseen bajo grado de coordinación entre las distintas cumbres.</li> <li>3. Sin seguimiento y monitoreo efectivo en relación a los compromisos. Bajo cumplimiento de éstos.</li> <li>4. Énfasis en el corto plazo, por su vínculo con las necesidades domésticas inmediatas.</li> <li>5. Perspectivas eminentemente estatales. Baja concertación con otros actores.</li> <li>6. Exceso de iniciativas, tendencia a la dispersión.</li> <li>7. Saturan la agenda presidencial y existe superposición de actividades.</li> </ol> |

Fuente: Elaboración con base en Rojas Aravena, Francisco y Milet, Paz (1998) ‘Diplomacia de Cumbres: el multilateralismo emergente del siglo XXI’. Santiago, FLACSO-Chile, p. 75.

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



governabilidad 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. En suma, 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.

### **5.3 Contradicciones y escenarios de los procesos de integración en América Latina y el Caribe**

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. Esta sólo se concretará cuando se construya una identidad auto reconocida 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 errores y debilidades de los procesos integracionistas están radicados, de acuerdo con CEPAL (2007) en cinco áreas fundamentales: la primera, ausencia y debilidad de instancias de resolución de controversias; segundo, las normas internacionales acordadas no se transforman en leyes nacionales; tercero, carencias de una efectiva institucionalidad comunitaria; cuarto, ausencia de coordinación macroeconómica; y quinto, 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 aun 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 aún menor que el que se había alcanzado hace una década. En consecuencia el grado de apertura es bajo y la intensidad del comercio intra-regional 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 que una decisión de este tipo tendría para superar los obstáculos.

**Cuadro No. 19**  
**América Latina y el Caribe: Destinos de las exportaciones**  
**de los principales esquemas de integración subregional, 2010**

|                               | Intragrupo | Otros países de ALC | Estados Unidos | Unión Europea | Asia                   | Otros países         |
|-------------------------------|------------|---------------------|----------------|---------------|------------------------|----------------------|
| MERCOSUR a)                   | 15,6       | 9,3<br>ALADI        | 11,3<br>TLCAN  | 19,7          | 25,7                   | 18,2<br>Demás países |
| Comunidad Andina b)           | 8,0        | 10,0                | 29,4           | 14,1          | 9,1<br>(ASEAN y China) | 31,0                 |
| Mercado Común Centroamericano | 18,6       | 15,4                | 34,5           | 9,4           | 7,2<br>(Japón y China) | 13,5                 |
| Comunidad del Caribe c)       | 16,4       | 5,5<br>ALADI        | 50,8           | 15,8          | 1,6                    | -                    |

a) Las cifras del MERCOSUR corresponden al Primer semestre de 2010.

b) Incluye sólo exportaciones de bienes.

c) Incluye sólo exportaciones de bienes. Cifras de 2008 y en el caso de Estados Unidos las cifras son de 2007.

**Fuente:** Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2010, Santiago, CEPAL

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 focalizadas en áreas referidas a la integración. Sin un mayor peso institucional que sea capaz de efectivizar 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, y esto en definitiva se manifiesta en acuerdos y consensos de más alto nivel que no se traducen en cursos de acción efectivos que hacen que las percepciones 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” (CEPAL, 2005: 95) para fortalecer los procesos de integración. Una conclusión y recomendación similar la habíamos efectuado en un análisis del proceso de diplomacia de cumbres (Rojas Aravena, 2000). 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. 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 (Rojas Aravena, 2000).

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 más relevantes genera pérdida de energía y voluntad política. Con ello la fuerza de las dinámicas integradoras se frustra, lo que redundaría en una mayor pérdida de energía y voluntad en el proceso de carácter más general, que terminan por 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 propia 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 diluyen sin no existe una efectiva coordinación de políticas que contribuya a generar afinidades políticas, a prevenir impactos externos, y a potenciar oportunidades de cooperación (CEPAL, 2014: 32).

Este conjunto de temas se ve aún más tensionado por las negociaciones paralelas entre la búsqueda de un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos versus el desarrollo de iniciativas intraregionales. Esto se expresa en el caso del SICA y el CAFTA, como en las tratativas entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR, y las negociaciones paralelas tendientes a suscribir un ALCA entre 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. Aún y cuando las acepciones relativas a la seguridad en América Latina discurren en otros puntos álgidos. En este punto cabe considerar:

“En materia de seguridad, la competencia por recursos energéticos va por un lado mientras por el otro van la cooperación y seguridad de América. La conciencia de la vulnerabilidad de los países latinoamericanos así como del peligro de depender de un solo país ha venido generando una cada vez mayor competencia en el ámbito energético. Por ejemplo, las declaraciones y contradecaraciones del gobierno venezolano sobre el tema del etanol y la posición de Brasil dispuesto a impulsarlo” (INVESP, 2007: 57).

Todo lo anterior, considerando que el tema de seguridad también ha sufrido una serie de cambios en sus tendencias y consideraciones con el pasar de los años y la evolución de los diferentes procesos de integración en América Latina. En dicha línea es necesario valorar que:

“En materia de integración hay una tendencia donde el tema gira en torno a la seguridad del Estado y otra que gira en torno al fortalecimiento de las sociedades y su capacidad de negociación nacional e internacional. En el primer caso, la integración es vista como elemento político de seguridad que contribuye a una mirada defensiva de la seguridad, una visión que se aleja de la integración como régimen que se construye colectivamente. Por el otro lado, la integración vista como un proceso integral y a largo plazo le otorga a la seguridad un sentido más cooperativo donde la gobernabilidad social es producto de la negociación y no del control del líder sobre las masas o de un país sobre otro, visto como un sistema de diálogo permanente, donde hay principios, reglas y valores que se negocian para construir una relación que no depende de la voluntad de un país o de otro, sino que se sustenta en la institucionalidad” (INVESP, 2007: 57).

De la misma forma, 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. En éste estricto sentido cabe mencionar:

“En términos de gobernabilidad, una tendencia en la que reaparece la figura del líder mesiánico y la relación directa del líder con la masa la vemos como necesidad de construir socialmente la gobernabilidad (caso de Venezuela, Nicaragua, Bolivia y Ecuador), frente a otra tendencia donde países como Brasil y Chile tratan de construir la gobernabilidad a partir de negociaciones sociales, esto es, a partir del fortalecimiento institucional.” (INVESP, 2007: 57).

Asimismo, en los procesos electorales recientes se han 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 diferente tipo tendientes a una mayor unidad que supere los aspectos comerciales y se extiendan a los ámbitos políticos y fundamentalmente culturales.<sup>79</sup>

Sin duda 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 Américas. En definitiva, la concertación y articulación de políticas posibilita el desarrollo de una visión y una proyección estratégica de los procesos de integración involucrados.

### **5.3.1 Contradicciones de la Integración**

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 descontento 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 liderazgos y movimientos político-sociales y nacionalistas que están cambiando 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

---

79 Programas presidenciales de Chile, Perú, México, Honduras y Bolivia.

y sectores sociales que se han estado históricamente marginados (Sandbrook, 2014; Malamud, 2010; Altmann y Rojas Aravena, 2008a; Schmitter, 2004).

En segundo lugar, en materia comercial 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 (Caldentey, 2014; Rodríguez, 2012; Segovia, 2005). 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, ha tendido más a distanciar que ha propiciar procesos de integración. Lo que en simple teoría económica es la forma más sencilla de integración (Balassa y Nye, 1968:860; Haas, 1970; Deutsch, 1990) 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.

En tercer lugar, aunque se han llevado a cabo reformas económicas en la región, éstas no han sido tan exitosas como 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 (Bértola y Ocampo, 2010; Payne y Phillips, 2008; Maira, 2007). 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.

En cuarto lugar, los Estados nacionales siguen operando en lo que toca a admisiones de integración, con los mismos papeles que tenían en el siglo XIX. Ha costado mucho vencer la noción del Estado Nacional separado. 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, existe una falta de voluntad política para llevarlas a cabo, toda cuenta que los intereses políticos nacionales se sobreponen 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 cesiones de soberanía y la construcción de una fuerte institucionalidad (Viera, 2005; Axelrod, 1997; Keohane y Nye, 1977; Hoffmann, 1966; Balassa, 1961).

En quinto lugar, 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 generan controversias y diferendos políticos y diplomáticos.

Además, 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 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" (Hirst, 2006: 137).

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 cuáles 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.

En sexto lugar, 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. 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 objetivos 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 (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 aduanera (CEPAL, 2005); 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.

### **5.3.2 Distintos escenarios de integración**

Norbert Lechner (1998) asegura que el orden social es una creación humana, y dicho orden social se estructura sobre la base de control del tiempo. El tiempo es necesario estructurarlo ya que no es una secuencia de continuidades sino una creación social, es decir, 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, que actualmente tiene una gran oportunidad que se ha consolidado desde el año 2010 y permaneció hasta el año 2013. Sin embargo, en el presente año 2014, esta posibilidad de concertación debe dotarse de nuevas fuerzas ya que-y como se mencionó al inicio de este capítulo- seis son los países que tendrán nuevos presidentes. La 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 una importante gravitación en el sistema internacional, debe de reforzarse debido al importante número de mandatos presidenciales que terminan en el presente año.



**Cuadro No. 20**  
**El tiempo y la política en Suramérica**

| País      | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Argentina |      |      |      |      |      | *    | *    | *    | *    |      |
| Brasil    |      |      |      |      | *    | *    | *    | *    | *    |      |
| Bolivia   |      |      |      | *    | *    | *    | *    | *    |      |      |
| Chile     |      |      |      |      | *    | *    | *    | *    | *    | *    |
| Colombia  |      |      |      |      | *    | *    | *    | *    |      |      |
| Ecuador   |      |      |      | *    | *    | *    | *    | *    |      |      |
| Paraguay  |      |      | *    | *    | *    | *    | *    |      |      |      |
| Perú      |      |      |      |      |      | *    | *    | *    | *    | *    |
| Uruguay   |      |      |      |      | *    | *    | *    | *    | *    |      |
| Venezuela | *    | *    | *    | *    | *    | *    | *    |      |      |      |

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos sobre periodos presidenciales del Observatorio Electoral Iberoamericano.

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 como 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, serán decisivas en el mediano plazo. Si somos capaces de pensar en el sistema internacional con una perspectiva de carácter suramericano y desarrollamos acciones en consecuencia mejoraran 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 2012 es clave en cuanto a la posibilidad de concretar el diseño de cursos de acción efectivos para alcanzar 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 es, sin duda, determinante.

## 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 status 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. De igual manera, un cuarto escenario, corresponde a avances de carácter puntual, ligados a acuerdo pragmáticos en áreas de interés compartido.

En primer lugar es importante mencionar el escenario de status quo anteriormente expuesto. Este escenario refleja las tendencias actuales y posee una proyección de continuar con 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. 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 son altas (Axelord, 1995: 153,154; Stein, 1990; Keohane y Nye, 1977).

Por otro lado, el escenario regresivo conlleva 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. 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, lo cual plantea un escenario poco factible.

El escenario optimista coincide en que 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 (Grieco, 1990; Keohane, 1989).<sup>80</sup>

El escenario pragmático establece que 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 dos áreas en las 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.

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. Ellos 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. Tal como lo indica Robert Keohane (2004: 287), “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 subregional”. 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 Keohane (2004: 290) en el caso de los procesos de integración regional y que estableció a partir de

---

80 Joseph Grieco y Robert Keohane entablaron una polémica en el debate entre el neorealismo y el neoliberalismo (nombre con el que también se conoce al institucionalismo de Keohane). Al respecto ver: David A. Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*. Columbia University Press, New York, 1993.

seis características y áreas de concertación, que aparecen como centrales para reimpulsar los procesos integradores regionales.

La primera característica se relaciona con el desarrollo e impulso de la institucionalidad. Se deben perfeccionar los mecanismos de diálogo y concertación y construir herramientas e instancias de resolución de conflictos son dos aspectos básicos. A esta característica le sigue la proyección estratégica que supone resolver los contenciosos de carácter suma cero, en especial en el eje soberano territorial. Para esto, la construcción de confianza es la base para planear la cooperación estratégica. Una tercera característica trata sobre la necesidad que las acciones deben propender al desarrollo de un balance y reciprocidad. A esta característica, se le suma la necesidad vital de construir y evidenciar un soporte social a las políticas impulsadas en torno a la integración. La quinta característica supone que el desarrollo de una identidad compartida es un objetivo importante, que en el caso de esta región cuenta a su haber con una mayor homogeneidad cultural que en otras áreas del mundo. Por último, otro tema central para lograr este reimpulso que habla Robert Keohane, es la transferencia de soberanía, la agregación de soberanía regional que 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.

#### **5.4 La Década Latinoamericana: ¿realidad o discurso?**

La suerte de la región parece haber cambiado: predominan ahora democracias consolidadas y con políticas económicas relativamente exitosas fuertemente vinculadas al mercado internacional. Como lo indica Javier Santiso (2010), esas condiciones llevaron a los propios latinoamericanos, y al mundo entero, a sorprenderse por haber soportado de manera tan firme el tsunami económico global desencadenado por la crisis económico-financiera de los Estados Unidos a partir del año 2008. Algunos incluso, como el Presidente de la Banco Interamericano de Desarrollo (BID), pronosticaron que la década de los 2010 será latinoamericana. Sin embargo, vale la pena preguntarse si ¿estamos realmente frente un panorama esperanzador y exitoso, o estamos padeciendo de un excesivo optimismo? Me inclino por lo segundo.

El Fondo Monetario Internacional declaró que América Latina está pasando por un “doble viento a favor persistente, con riesgo de un fin abrupto.” Con el doble viento persistente hacen referencia a la demanda de las economías emergentes y a la relativa fácil disponibilidad de financiamiento externo. Sin embargo, afirman que las condiciones externas favorables pueden ocultar vulnerabilidades subyacentes en las cuentas fiscales, financieras y externas (FMI, 2011: 1). Por su parte, Enrique Iglesias, Ex Secretario General de SEGIB, afirma

que para que esta década de desarrollo se haga realidad está dependiendo de que el fenómeno asiático se sostenga con el dinamismo que se ha mantenido en estos últimos tiempos. También es importante que el ciclo americano se vigorice porque de alguna manera los vientos que más conmueven a la región mesoamericana y caribeña son los que vienen desde Estados Unidos (Iglesias, 2011).

A pesar de que la región enfrenta una gran variedad de retos (infraestructuras deficientes, educación de pobre calidad, escasez de innovación y emprendimiento, desigualdades importantes, dependencia exportadora en productos de poco valor añadido, entre otros), algo fundamental ha cambiado en la región. La democracia se generalizó y, salvo algunas notables excepciones, está ahora consolidada en todo el continente (Santiso, 2010). En el ámbito económico y financiero, ha surgido un campeón mundial procedente de la región: Brasil se está imponiendo en todas las métricas económicas, a la par de los dos gigantes asiáticos, China y La India. Además la región posee grupos industriales potentes, las famosas multilatinas (CEMEX, Lan, IMPSA, Avianca-Taca, Laboratorios Bagó, TELMEX, por citar sólo algunas) están ahora desbancando en términos de capitalización bursátil por ejemplo a sus rivales de los países OCDE. Brasil es también ahora una potencia petrolera y agro-industrial de nivel mundial, dos sectores que conocerán precisamente, en la década de los 2010's un futuro prometedor, con precios tendientes a la alza. Todo apunta a que la demanda mundial – en parte liderada por las dos potencias asiáticas – seguirá a la alza en ambos sectores, llevando los precios y las exportaciones de estos productos a la alza. Sin embargo, la historia de América Latina no se restringe únicamente a Brasil. Es probable que de aquí el final de la década se observen varios países del continente con sus PIB per cápita orientarse hacia niveles cercanos a los US\$ 20.000 por habitante. Las clases medias brasileñas, mexicanas, chilenas, argentinas, colombianas, uruguayas e incluso peruanas se están ensanchando cada vez más (Santiso, 2010).

Sin duda América Latina se encuentra en una encrucijada. Esta década será verdaderamente latinoamericana en tanto los Estados aprovechen la coyuntura externa favorable para generar cambios a nivel estructural. Las mayores amenazas y los principales desafíos de la región recaen en la inequidad persistente, en la superación de la pobreza que alcanza a más de un tercio de la población y en obtener las metas y los objetivos del milenio. Los objetivos y las metas de los Estados y de los gobiernos deben apuntar sobre estos temas estructurales. Los avances en estas tres áreas significan avances sustantivos en el mayor bienestar y en la mejora de las condiciones de vida de la inmensa

mayoría de los pueblos de América Latina y el Caribe (Rojas Aravena, 2011a). Al respecto, estudios de CEPAL (CEPAL, 2010) muestran los principales desafíos para lograr el crecimiento sostenido: crear condiciones para el aumento de los niveles de inversión pública y privada y de la productividad. A la vez, la región enfrenta la necesidad de seguir fortaleciendo las finanzas públicas para ampliar y mejorar los programas sociales, en particular los de carácter redistributivo, lo que permitiría conciliar el crecimiento con una mayor equidad. Lo anterior es importante porque el impacto de la crisis en la pobreza, el bienestar y la inclusión social suele ser más profundo y duradero que el que tiene en la dinámica de la economía (CEPAL, 2010).

En suma, si América Latina desea llamar esta década como latinoamericana debe hacer frente a los problemas del pasado (autoritarismos, violencia, disputas fronterizas, desigualdad y pobreza); a la ideologización de los temas y la fragmentación y polarización de la región; frenar y controlar el avance del crimen organizado, el cual trastoca las posibilidades de convivencia, provoca más ciclos de violencia y erosiona la estabilidad democrática; elevar los niveles de confianza interpersonal y en las instituciones; y generar consensos al interior de los países (Rojas Aravena, 2011c). Por otro lado, cabe destacar que existen diversos factores que contribuirán a que América Latina haga frente a esos desafíos.<sup>81</sup> Uno de estos elementos es la estabilidad democrático-electoral que caracteriza a la región desde hace más de dos décadas (con pocas excepciones). Además, la creciente cohesión social a partir de la reducción de la pobreza y de la desigualdad produjo que durante el sexenio de crecimiento económico anterior a la crisis y esta última no tuvo los efectos tan negativos que se esperaban en estas dos variables. A estos elementos se suma el mayor poder de algunos países en las instancias multilaterales. Antes un grupo reducido de países ostentaban la mayor participación y voto en la comunidad internacional y con la creación del G-20 y la participación de países latinoamericanos en esa instancia producen un cambio en el panorama. Además, es necesario entender que las distintas coyunturas proporcionan un sinnúmero de acepciones que pueden ser consideradas tanto como oportunidades, como escollos para los diferentes procesos de integración. No obstante, en el caso específico de América Latina, resulta imperativo comprender que:

“Las experiencias de integración en América Latina deben ser comprendidas como propósitos de inserción, complementación y posicionamiento común dentro de la región y hacia el mundo. Los acontecimientos históricos que han contextualizado cada una de sus modalidades han respondido a estrategias formuladas desde distintas concepciones y a las oportunidades o posibilidades

---

81 Para más información y detalle sobre los desafíos de la región consultar: F. Rojas (2011). *La Década Latinoamericana. Hacia el desarrollo regional. El Estado que necesitamos*. VII Informe del Secretario General. San José, FLACSO.

que vislumbraron en cada momento los países, tanto individualmente como en conjunto.” (CLACSO, 2013: 49).

Sin embargo, pese a todos los retos que puedan vislumbrarse bajo un escenario internacional tan propenso a cambios, debe tomarse muy en cuenta que sin integración no será posible avanzar, a la vez que tampoco podrán ser superados los desafíos actuales, ni los emergentes. Entre tanto, en el contexto de las crisis globales la única opción es afianzar la coordinación regional. Europa, pese a todo lo avanzado, sufre los embates de la crisis y la única opción viable señalada por sus líderes es más integración (Altmann, Beirute, Falconí y Rojas, 2011). “El mejor modo de evitar la desintegración es avanzar hacia una mayor unidad fiscal y económica. Para nosotros, la única solución es más integración, no menos” (Blair, Delors y Schröder, 2011). Según Fernando Pimentel (2011), desde Brasil se señala la necesidad de un camino estratégico de alianzas, “porque con la crisis internacional, la mejor forma de enfrentar la situación es con la integración de los países de América del Sur”. La década latinoamericana (2003-2013) de precios altos en materias primas y cuantiosa entrada de dinero se dio básicamente en el sur y se acaba para la región. Ello ha puesto de manifiesto la brecha comercial entre los países de las costas del Pacífico y los países del Atlántico. Si la fractura es comercial, también refleja el debate entre dos modelos de desarrollo (Comini y Frenkel, 2014; Maihold, 2014).

Finalmente, la consecución del desarrollo no sólo pasa por las grandes políticas públicas. Pese a la erosión de los Estados de Derecho y de los problemas de gobernabilidad democrática, los países latinoamericanos, como se mencionó anteriormente, están atravesando un período de crecimiento económico. La clave estará en cómo traducir ese crecimiento en mayor bienestar para los ciudadanos. Lo que determinará si en esta época de bonanza América Latina sale hacia delante es la capacidad de liderazgo. Se requieren líderes y visionarios que propicien procesos de reforma, líderes que conozcan y marquen la pauta de hacia dónde vamos y cuál será el camino a seguir.

## Consideraciones finales

El fin de la Guerra Fría generó circunstancias que parecían facilitar la cooperación en la región. Esa oportunidad se fue estrechando debido, entre otras variables, a la incapacidad de estructurar el tiempo para realizarlas. Hemos constatado la premisa de que las naciones cooperan producto de las oportunidades que se generan por acciones propias, o por determinados cambios en el sistema internacional. La creación de condiciones y circunstancias favorables está estrechamente ligada a la voluntad política de vincular y satisfacer los intereses de todas las partes. Y en ello radica la importancia del tiempo en política como lo ha señalado Norbert Lechner. El tiempo ha cambiado en la actualidad, que pasa a ser instantáneo por las nuevas tecnologías de la información. Ha cambiado también el espacio hacia un concepto planetario, lo hace necesario abrir nuevas oportunidades de incidencia en el sistema global sobre la base de un mayor consenso regional. Una mejor y más eficiente concertación para eliminar las carencias en las reglas e instituciones que las generan, y una transparente voluntad política del conjunto de los países. Un interés fundante es la común interdependencia en los temas globales y la imposibilidad de resolver los temas regionales sin una acción cooperativa, lo que refuerza el déficit de certidumbre de los procesos de integración. Este déficit se manifiesta con mayor fuerza en las debilidades de las normas y reglas jurídicas. Esto dificulta el desarrollo de inversiones focalizadas en áreas referidas a la integración, por lo que se requiere un mayor peso institucional que sea capaz de efectivizar los acuerdos presidenciales y ministeriales en propuestas específicas. De igual manera en normas nacionales vinculantes, para que los agentes económicos tengan incentivos para realizar inversiones y desarrollar los procesos que se busca fomentar. El resultado de no corregir esta debilidad es una fatiga con el proceso integrador que redundará en retrocesos. Lo que a su vez se manifiesta en acuerdos y consensos del más alto nivel que no se traducen en cursos de acción efectivos, y hacen que las percepciones sobre la complementación e integración sean cada vez menos positivas.

La fragilidad, poca articulación y débil legitimidad social de muchos de los gobiernos latinoamericanos. La vulnerabilidad de éstos frente a las fuerzas provenientes del Sistema Internacional. La fuerte impronta de los Estados Unidos como potencia hegemónica en algunas regiones del hemisferio. La ideologización que marca las relaciones entre los líderes regionales. La exclusión de los grupos originarios de los procesos de construcción de la nacionalidad en la región. Son todos fenómenos que no pueden ignorarse a la hora de concebir una comunidad latinoamericana formada en torno a factores



geopolíticos, económicos, comerciales, sociales y culturales. Aquí radica el principal problema que enfrenta América Latina como actor internacional. Superar las disfunciones históricas de manera que se potencie el peso político, económico, social y cultural del conjunto. En este proceso es fundamental que se reduzcan las asimetrías tanto al interior como entre los países. Construir una institucionalidad con capacidad supranacional que tienda a disminuir y no aumentar los conflictos regionales existentes. Fortalecer las redes de confianza mutua que en la actualidad lucen tensionadas por la construcción de un nuevo paradigma del desarrollo, que encuentra dificultades para encausarse por la crisis del capitalismo financiero global que ha trastocado valores. La economía financiera y la economía real, afectan la vida de millones de personas en los países desarrollados, pero también en los países en desarrollo. Esto, además de la buena voluntad y la voluntad política, requiere de un sentido práctico y del mejoramiento del diálogo político. Que es el punto inicial de todo proceso multilateral exitoso y que en la región recién comienza a retomarse con el mecanismo de diálogo y concertación regional Comunidad de Estados Americanos y Caribeños (CELAC), el cual se analiza en el siguiente capítulo.

Para concluir, podemos afirmar que la región vive una creciente polarización ideológica-comercial, la cual se profundiza aún más por los efectos económicos, sociales, políticos e incluso culturales producto de las crisis globales alimentaria, climática, ambiental, pandemias y, en especial, la económica-financiera. Una de las principales formas de entender las relaciones internacionales entre los Estados es analizando las relaciones de cooperación y conflicto entre ellos. Los grados en que se da la cooperación o en que se manifiesta el conflicto son incontables, por lo que es importante encarar los conflictos que siguen apareciendo en la región. Conflictos bilaterales bastante numerosos que deben encausarse de manera que no se conviertan en obstáculos insalvables para los procesos de integración. Existen muchos temas de seguridad pendientes, como el problema fronterizo entre Costa Rica y Nicaragua, lo cerca que se estuvo de una guerra en el diferendo entre Colombia, Ecuador y Venezuela, problemas que mantiene Brasil con Bolivia después del proceso de la recuperación del gas por parte del presidente Morales. Las diferencias entre Brasil y Paraguay por los precios de la energía eléctrica. Argentina y Uruguay por el tema de las plantas de celulosa. Dificultades entre Chile y Perú en procesos de delimitación marítima y las tensiones por la demanda boliviana a Chile por una salida al mar. La profunda preocupación que causa en toda Sudamérica la presencia de militares estadounidenses en bases colombianas, además de contenciosos con potencias de fuera de la región y el combate al crimen organizado. Adicionado a todo ello siguen dándose en la región grandes inequidades, y falta mucho por hacer en la superación de la pobreza que alcanza a más de un tercio de la población latinoamericana.

Otro de los mayores desafíos que enfrenta la integración en América Latina es el establecimiento de liderazgos claros en los distintos ámbitos de acción, así como en los temas de la agenda del desarrollo después del 2015, el cambio climático, la seguridad, el nuevo orden financiero, y la superación de la crisis económica global. Con el fortalecimiento de su economía México se viene posicionando de nuevo con fuerza en la región. Es uno de los principales promotores de la alianza Asia Pacífico y forma parte de un nuevo grupo mundial de países llamado MIKTA conformado en 2013 por México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia. Por otro lado, los países suramericanos esperan un mayor liderazgo por parte de Brasil, país que promueve un comercio hacia el Atlántico, ha mostrado una importante capacidad para fomentar y crear espacios para el diálogo, y forma parte del otro grupo mundial de economías emergentes BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Para Günther Maihold, aunque ambos grupos desean aportar su criterio y sus capacidades en un mundo que requiere mayor coordinación y unión de voluntades ante un multilateralismo con instituciones débiles. A diferencia de los BRICS que buscan un cambio estructural, los integrantes de los MIKTA no desean formar una asociación económica. Los une más bien el interés de querer influir en zonas importantes de la política internacional desde sus regiones, como fuera de ellas (Maihold, 2014: 73-81).

La década latinoamericana llega a su fin en la región, y CEPAL anuncia para 2014-2015 una desaceleración en el crecimiento de las economías latinoamericanas (Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2014: 213), en especial las del Sur. Esto pone de manifiesto la brecha entre los países de la costa del Pacífico, con economías diversificadas y, en cierto modo, más dinámicas y abiertas, y los países del Atlántico con tendencias proteccionistas y, en algunos casos, más burocráticos. Si la ruptura es comercial, también refleja el debate existente entre los dos modelos de desarrollo planteados en la región (Comini y Frenkel, 2014). Durante los primeros años del nuevo milenio América Latina estuvo dividida en términos políticos entre gobiernos conservadores, gobiernos progresistas y gobiernos de izquierdas. Ahora la ruptura vuelve a ser comercial en dos grandes bloques: la Alianza del Pacífico conformada por Chile, Perú, Colombia, México y países observadores que están por ingresar como Panamá y Costa Rica, y el bloque del atlántico conformado por Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela), con los países miembros de ALBA (Ecuador, Bolivia, Venezuela, Cuba, Nicaragua, Dominica, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda).

En este contexto de crisis y expansión de las propuestas de integración, la región apuesta por que el nuevo foro de diálogo político estratégico la

Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC), le permita presentarse como actor importante y unido en el escenario internacional. El siguiente capítulo examina esta nueva iniciativa de integración regional desde su constitución, hasta el papel que actualmente desempeña en la región. Sus alcances y desafíos frente a una región cada vez más heterogénea, fragmentada en temas esenciales que la hace más vulnerables al impacto de la globalización. Y con el desafío de la construcción de una identidad auto reconocida más allá de los marcos nacionales, que le permita relacionarse con un sistema internacional voluble y con los actores relevantes mundiales.

