

CUADERNOS
INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Multilateralismo e integración

en América Latina y el Caribe

FRANCISCO ROJAS ARAVENA
JOSETTE ALTMANN B.



NACIONES UNIDAS

CEPAL

FUNDACIÓN CAROLINA



FLACSO

Secretaría General
Sede Académica de Chile

Paradojas de la Integración en América Latina

Multilateralismo e integración en América Latina y el Caribe

.....

Francisco Rojas Aravena
Josette Altmann B.



FLACSO
50 AÑOS

Secretaría General
Sede Académica de Chile

C FUNDACIÓN CAROLINA



NACIONES UNIDAS
CEPAL

Santiago, 13 y 14 de diciembre de 2006



FLACSO
50 AÑOS

Secretaría General
Sede Académica de Chile

CFUNDACIÓN CAROLINA



NACIONES UNIDAS

C E P A L

Seminario Internacional
Paradojas de la Integración
en América Latina
Realizado en Santiago, Chile,
diciembre, 2006

Publicado por la Secretaría General
Departamento de Diseño
Diseño de portada y diagramación:
Leonardo Villegas
Editado en San José, Costa Rica.
Enero de 2007.

www.flacso.org

Tel.: (506) 253-0082

Fax.: (506) 234-6696

P.O.Box 5429 San José 1000,
Costa Rica.

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como el análisis e interpretaciones son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Ninguna parte de este documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO y la Fundación Carolina.

Índice

Presentación	5
Multilateralismo e integración en América Latina y el Caribe	7
Integración	12
Los procesos de integración en la región	17
Hacia la superación de las debilidades de los procesos integracionistas	21
Paradojas de la integración	26
Más democracia, con mayor desencanto	26
Más crecimiento del comercio, con menos integración	26
Más crecimiento económico, con más desigualdad	27
Retórica integracionista, con acciones fragmentadoras	27
Discurso cooperativo, con escalamiento de tensiones	28
Diseños institucionales complejos, con debilidades estructurales	29
Tiempo y política en América Latina	30
Escenarios prospectivos para la concertación regional	32
El escenario de Statu Quo	32
El escenario regresivo	33
El escenario optimista	33
El escenario pragmático	33
La proyección estratégica otorga coherencia y consistencia al proceso de integración	34
Bibliografía	37

Presentación

Los resultados de este año electoral están modificando el mapa político de la región por un lado; y, por otro, abren opciones a nuevos actores políticos, nuevos esquemas y nuevos procesos de integración. No obstante, muchos acontecimientos en América Latina y el Caribe podrían inducir a pensar que la región se encuentra fraccionada y sin un norte claro en temas de integración y concertación política.

La complementariedad entre las distintas agendas y acciones de integración es compleja al considerar sus diferentes niveles subregionales, regionales, hemisféricos y globales. 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 con los otros procesos, y en definitiva, se reafirma la fragmentación y las reducidas capacidades de concertación. Cada uno de estos procesos impacta a los más diversos actores y generan escenarios diversos.

La región enfrenta importantes paradojas en la búsqueda de mejores oportunidades para los procesos de integración. El Seminario Internacional, Paradojas de la Integración en América Latina, organizado por CEPAL, FLACSO y la Fundación Carolina, buscó analizar y debatir sobre temas tales como: las políticas exteriores y su impacto en los procesos de integración; de que manera los arreglos subregionales se consolidan o por el contrario se fragmentan; que nuevas estrategias abren oportunidades a espacios renovados a la integración; cómo nuevas temáticas están impulsando visiones y proyectos de complementación. De igual forma, el encuentro se propuso identificar el rol de los actores externos en los procesos de integración y el papel que desarrollan las organizaciones políticas y de la Sociedad Civil. Estos debates sobre los escenarios para la integración y concertación regional permitieron recoger recomendaciones de política en la materia.

Multilateralismo e integración en América Latina y el Caribe

Francisco Rojas Aravena*
Josette Altmann B.**

Las transformaciones políticas, económicas, sociales y culturales que han marcado a la región de América Latina y el Caribe en las últimas dos décadas, desde el fin de la Guerra Fría, han impactado de manera determinante los procesos de construcción democrática, como los referidos a la integración regional y subregional.

La región Latinoamérica ha continuado como una de las regiones con un importante grado de estabilidad interestatal. Tanto en relación al mantenimiento de la paz entre los estados, como al bajo grado de militarización de los conflictos. Más aún, en estos cuatro quinquenios se han desarrollado medidas de confianza mutua y seguridad que han posibilitado alejar las probabilidades de enfrentamientos con uso de la fuerza, abriendo mayores espacios a la acción diplomática para resolver los contenciosos ligados a temas de frontera y soberanía. No obstante lo anterior, es un área en la que el seguimiento de los procesos debe ser permanente y que requiere constantes mejoras al tipo de medidas y acciones en estas materias.

De igual forma, la región a diferencia de otras áreas del mundo, ha mantenido una continuidad estatal, sin fraccionamientos ni rupturas. Las situaciones más complejas no han alcanzado a transformarse en crisis y no se ha puesto en cuestión la esencia de la unidad del Estado. Cabe destacar, en todo caso, que los resultados de los procesos

* Doctor en Ciencias Políticas. Secretario General de FLACSO

** MSc en Ciencias Políticas. Profesora Universidad de Costa Rica. Investigadora Asociada SG-FLACSO.

electorales recientes muestran importantes fraccionamientos nacionales en los ciudadanos, los cuales generan divisiones entre regiones nacionales.

La democracia electoral se ha consolidado en la región. Las elecciones han sido transparentes y los electores han expresado las preferencias de los ciudadanos. En la región se han renovado 12 gobiernos en el lapso de poco más de un año. Los resultados muestran diferentes tendencias que será necesario analizar con el fin de comprender los nuevos espacios para establecer mejores políticas para la gobernabilidad democrática y la concertación de políticas. Establecer las variables del nuevo mapa político regional¹ permitirá incorporar los nuevos factores que están incidiendo en estos procesos y mejorar la calidad de los cursos de acción para consolidar los espacios de participación democrática y propuesta de superación de las falencias de ellos. El mejor conocimiento de la nueva realidad posibilitará que los actores centrales puedan desarrollar cursos de acción que contribuyan en los diferentes procesos de diálogo, convergencia, asociación e integración.

América Latina: resultados de las últimas elecciones presidenciales

País	Año de la elección	Presidente electo	% de votos	Principal opositor	% de votos
Argentina	2003	Néstor Kirchner b)	22,24	Carlos Ménem	24,45
Bolivia	2005	Evo Morales	53,740	Jorge Quiroga	28,594
Brasil	2006	Luiz Inácio Lula Da Silva a)	60,83	Geraldo Alckmin	39,17
Chile	2005	Michelle Bachelet a)	53,50	Sebastián Piñera	46,50
Colombia	2006	Álvaro Uribe Velez	62,35	Carlos Gaviria Díaz	22,02
Costa Rica	2006	Oscar Arias Sánchez	40,92	Otón Solís	39,80
Ecuador	2006	Rafael Correa a)	56,67	Álvaro Noboa	43,33
El Salvador	2004	Antonio Saca	57,71	Şhafik Handal	35,68
Guatemala	2003	Oscar Berger a)	54,13	Álvaro Colom	45,87
Honduras	2005	Jose Manuel Zelaya	49,90	Porfirio Lobo	46,22
México	2006	Felipe Calderón	36,38	Andrés Manuel López Obrador	35,34
Nicaragua	2006	Daniel Ortega	38,07	Eduardo Montealegre	29,0
Panamá	2004	Martín Torrijos	47,44	Guillermo Endara	30,86
Paraguay	2003	Nicanor Duarte	37,14	Julio César Franco	23,95
Perú	2006	Alan García a)	52,62	Ollanta Humala	47,37
Rep. Dominicana	2004	Leonel Fernández	57,11	Hipólito Mejía	33,65
Uruguay	2005	Tabaré Vázquez	50,4	Jorge Larrañaga	34,3
Venezuela	2006	Hugo Chávez	62,8	Manuel Rosales	36,8

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de los organismos electorales de cada país.

a) Segunda vuelta presidencial

b) Este resultado implicaba una segunda ronda que nunca se dio producto de la renuncia del candidato opositor Carlos Ménem a su candidatura presidencial, lo cual convirtió a Kirchner en presidente electo

1 Francisco Rojas Aravena, "El Nuevo Mapa Político Latinoamericano". *Nueva Sociedad*, N° 205, septiembre – octubre 2006. www.nuso.org

Al observar las preferencias ciudadanas se concluye que los resultados de las 12 elecciones presidenciales mantuvieron la heterogeneidad político-ideológica de América atina y el Caribe, y que éstos demandarán grandes habilidades para asegurar la gobernabilidad democrática en la región.

Los resultados electorales fueron ajustados en la mayoría de los casos, con la excepción de Bolivia y Colombia. En cuatro países se requirió de una segunda ronda electoral para definir la presidencia. En siete casos ganó la oposición: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, Haití, Nicaragua y Perú. En cinco ganó la coalición en el poder: Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela.

Aquellas elecciones en donde se eligieron parlamentarios, en la mayoría de los casos quien ganó la presidencia no obtuvo el número de escaños necesarios que permitan aprobar la legislación propuesta para llevar a cabo sus programas de gobierno. Dichas situaciones promueven la necesidad de construir mayorías parlamentarias conformando coaliciones o bien, construyendo acuerdos sobre temas puntuales. Sólo en Chile, Colombia y Venezuela los presidentes obtuvieron mayorías parlamentarias, en algunos casos muy ajustados como en Chile, o con el total de los parlamentarios en Venezuela. El gobierno de Bolivia que tiene mayoría en la Asamblea Constituyente, no cuenta con los dos tercios requeridos para aprobar las reformas que desea llevar a cabo. En consecuencia el débil peso gubernamental de los parlamentos hará más compleja la estabilidad política en las diversas regiones.

En otro orden de cosas, el crecimiento económico de la región muestra un cambio de tendencias a partir del año 2002/2003. En la primera etapa, desde la crisis asiática hasta 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 alcanzará un 5%. La cifra que proyecta CEPAL para el año 2007 es de un 4.7%².

2

CEPAL, *Panorama de inserción internacional de América Latina y el Caribe 2005-2006*. Santiago, Chile. 2006. Pp.24 -25 y 101-128

Estas tasas de crecimiento económico han permitido obtener grandes rentabilidades a los inversionistas en los más diversos campos. Las empresas españolas de telecomunicaciones, bancos y otros prevén un alto ritmo de crecimiento de sus inversiones en la región³. Ello genera una mayor confianza que atraerá nuevas inversiones favoreciendo un ciclo positivo de la economía de la región. Las inversiones intra-latinoamericanas han crecido también de manera importante y con éstas aumentan las demandas desde el sector privado por una mayor facilitación del comercio.

No obstante, junto con las tendencias positivas reseñadas, también se expresan tendencias negativas que requieren atención para evitar que su impacto detenga los procesos de crecimiento y profundicen la inestabilidad y las dificultades de gobernabilidad.

Las principales tendencias negativas se pueden expresar en seis categorías:

1. América Latina es la región más violenta del mundo. Lo anterior se manifiesta en la cantidad de muertes por armas de fuego. En el ranking mundial al considerar los países con un mayor número de muertes violentas por armas de fuego, 13 países de la región se ubican entre los 15 primeros.⁴
2. 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.
3. Las democracias de la región están erosionadas, la ciudadanía se manifiesta cada vez más descontenta con los resultados de la democracia.⁵ Los problemas de gobernabilidad se incrementan y junto a ellos la presión sobre gobiernos que no poseen capacidad para concertar políticas básicas, en un contexto de polarización político social. Diez presidentes han debido dejar sus cargos antes de completar sus mandatos presidenciales.

3 *El País*, 22 de noviembre 2006. "El Santander prevé que el resultado de Latinoamérica crezca un 20% anual hasta 2009". Pp 68.

4 Education and Research Network. *Global Firearms, Deaths, Small Arms/Firearms*. Toronto, 2005

5 www.pnud.org

América Latina: Mandatos Presidenciales Interrumpidos 1992-2005

País	Fecha	Presidente
Brasil	Setiembre 1992	Fernando Collor de Mello
Venezuela	Agosto 1993	Carlos Andrés Pérez
Ecuador	Febrero 1997	Abdala Bucaram
Paraguay	Marzo 1999	Raúl Cubas Grau
Ecuador	Enero 2000	Jamil Mahuad
Perú	Noviembre 2000	Alberto Fujimori
Argentina	Diciembre 2001	Fernando De la Rúa
Bolivia	Octubre 2003	Gonzalo Sánchez Lozada
Bolivia	Marzo 2005	Carlos Mesa
Ecuador	Abril 2005	Lucio Gutiérrez

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.⁶

La región latinoamericana es la región más desigual del mundo. La distribución del ingreso es altamente inequitativa, el 2% de las personas concentra más de la mitad de la riqueza mundial; el 1% de los más adinerados tiene el 40% de los activos mundiales⁷. Al analizar la distribución por quintiles en todos los países de la región el 20% más alto concentra más del 50% de los ingresos y en seis casos es mayor al 60%. En contraste, el 20% más pobre no supera el 4,8% que es lo máximo que se alcanza en el país más equitativo. En general, la mayoría

6 Transparencia Internacional y PNUD. *Informe Desarrollo Humano 2005*. www.pnud.org
 7 Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Mundial de Investigación de Desarrollo Económico. "Estudio sobre distribución mundial de la distribución del ingreso", En *La Tercera*, 6 de diciembre 2006. Pp 34. También en *El Mercurio*, 10 de diciembre 2006.

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.⁸ 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”.

Las tendencias son aún mas 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.⁹

Todo lo anterior afecta las posibilidades y los espacios para avanzar en los procesos de integración. Si en los distintos casos nacionales se manifiestan grandes debilidades y vulnerabilidades en la gobernabilidad democrática, en la participación política y en la distribución más equitativa de la riqueza, no es esperable que la institucionalidad regional exprese una situación muy distinta. Más bien la integración debe ser un instrumento para superar estas debilidades.

Integración

Los procesos de integración han pasado a constituirse en una demanda urgente e indispensable en el contexto de la globalización. El denominado proceso de globalización¹⁰ es el factor que mayor incidencia posee en el sistema de actores y agentes económicos, políticos, sociales y culturales; tanto en jerarquización como en sus capacidades de acción y reacción. La globalización -entendida en sus múltiples componentes y no sólo en el económico- se constituye en el fenómeno crucial en las relaciones de poder globales, con la excepción

8 Cohen, Ernesto y Rolando Franco. *Transferencias con corresponsabilidad*. Flacso-México. 2006. También Juan Pablo Pérez Sáinz y Minor Mora Salas. *De la pobreza a la exclusión social. La persistencia de la miseria en Centroamérica*. Informe Final para CeALCI. Fundación Carolina. Agosto 2006.

9 CEPAL. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2005-2006*. Santiago de Chile. www.eclac.org

10 Fred Halliday: “Gobernabilidad Global: perspectivas y problemas”, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, N°9, UNED/UAM, Madrid, Junio1997, pp23-38. También sobre el tema puede verse: Dirk Messer/Franz Nuscheler: “Global Governance”, en *Policy Paper*, N°2, Development and Peace Foundation, Alemania, 1996.

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 mayor cooperación, dentro de un marco que busque concitar reglas básicas de convivencia y las normas que posibiliten una vida en común que aminore el conflicto y la polarización y que potencie la participación y la consulta entre los países de la región.

La complementariedad entre los distintos niveles de integración es compleja; las agendas subregionales, regionales, hemisféricas y globales abordan y ponen énfasis diferentes en diversos aspectos. En ellos las arenas y los escenarios en que se desarrollan impactan a los más diversos actores. De allí que es esencial el producir coordinación. Sin ella cada uno de los procesos será visto desde una perspectiva sectorial sin ningún tipo de vínculo entre ellos, y en definitiva, se reafirma la fragmentación y las reducidas capacidades de concertación transnivel desde lo binacional a lo global.

Es necesario asumir la integración como un proyecto político estratégico que pueda proyectar una presencia más sólida y competitiva de América Latina en el mundo. La declaración final de la II Cumbre Sudamericana realizada en Cochabamba los días 8 y 9 de diciembre de 2006, menciona la necesidad de profundizar la integración a través del diálogo político que, a su vez, permita fortalecer un desarrollo más equitativo e integral basándose en ciertos principios rectores como la solidaridad, la búsqueda de la equidad, la superación de asimetrías y el respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los pueblos¹¹.

El regionalismo abierto promovido por la CEPAL, no exento de críticas que lo señalan como un modelo que responde más al mercado que a temas de política exterior y políticas de desarrollo, es un punto de partida que posibilita a los países latinoamericanos compatibilizar políticas formales de integración económica con miras a elevar la competitividad internacional de los países, mediante acuerdos preferenciales que propicien un comercio entre éstos sin que las barreras preexistentes con países terceros sean incrementadas.

De acuerdo a 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.
- Suscribir acuerdos sectoriales flexibles para que estén al servicio de empresas que quieran aprovechar los potenciales beneficios de la integración.

Modalidades de regionalismo abierto

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

Fuente: Elaboración propia con base en: José Briceño Ruiz, *Las teorías de la integración regional*. Universidad de los Andes. Ediciones del Vicerrectorado Académico. Mérida – Venezuela, 2003. Pp.127

Una característica necesaria para el éxito de los procesos de asociación e integración es la institucionalidad con que se doten. Aunque ésta puede constituirse de diversos tipos, lo importante es que en todos los casos refleje dos cuestiones fundamentales: por un lado, la voluntad política de coordinación de políticas entre los países asociados y, por otra, la transferencia de soberanía a órganos supranacionales. Todo ello facilita el establecimiento de normas internacionales compartidas.

Esto hace necesario un análisis de estos procesos para explicar las tensiones y las políticas que impiden un avance efectivo, 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.

La globalización de la economía internacional obliga a una redefinición de las relaciones de poder entre los Estados por un lado, y por el otro, entre estos y los nuevos actores emergentes. Los actores no-estatales y las OSC's 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.¹³

Lo anterior hace que se replantee la necesaria reforma de las instituciones internacionales como una cuestión crucial de las agendas de política exterior, y evidencia la necesidad de establecer nuevas formas de gobernabilidad en el plano mundial y en las diferentes regiones, capaces de regular las relaciones entre los más diversos actores. La construcción de bienes públicos regionales y el desarrollo de normas vinculantes pueden facilitar no sólo las transacciones sino la estabilidad del conjunto del sistema; favoreciendo el desarrollo de un multilateralismo cooperativo.

El multilateralismo cooperativo cumple con diversas funciones. Entre ellas se destacan las siguientes: 1. Fomenta la construcción de consensos. 2. Incorpora más actores al debate, en las definiciones y en los cursos de acción. 3. Promueve marcos institucionales flexibles para la participación y vinculación con diversos actores. 4. Democratiza las decisiones sobre los bienes públicos internacionales. 5. Establece un marco conceptual que posibilita nuevos diseños para una arquitectura global y regional. 6. Desarrolla nuevas redes de vinculación sobre temas específicos o para enlazar de manera más horizontal los distintos actores. 7. Reconoce los cambios en la soberanía. 8. Incorpora el valor de la identidad en el contexto de la interdependencia global.

13

Francisco Rojas Aravena, *El crimen organizado transnacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*. II Informe del Secretario General de FLACSO. San José, Costa Rica. 2006. www.flacso.org

El peso de este tipo de variables externas es cada vez mayor en la política doméstica, estableciendo condicionalidades globales sobre decisiones del desarrollo económico y social, así como sobre las variables de la política y la gobernabilidad nacionales. Son las variables *intermésticas*, en ellas los condicionantes internacionales y domésticos se manifiestan de manera simultánea y se entrecruzan.

Los procesos de integración en la región.

A pesar de que en el año 2006 el proceso de integración ha comenzado a flaquear, no se puede obviar que durante los últimos años se desarrollaron en América Latina y el Caribe importantes iniciativas y acuerdos que podrían contribuir a generar un mejor clima de oportunidades a dichos procesos. En esta línea se pueden mencionar al menos tres aspectos que han enmarcado un cambio cualitativo en la diplomacia regional y en la forma de inserción global:

1. En primer lugar, en Latinoamérica como efecto de la globalización económica y acuerdos subregionales, las relaciones de interdependencia son cada vez más efectivas y vinculan las más diversas áreas, obligando a una más efectiva coordinación de políticas. En algunos casos se ha avanzado hacia una mayor coordinación en temas y áreas de la integración que le otorgan un carácter estratégico, generando una multitud de redes de interdependencia que pueden ser positivas, como aquellas que promueven la democracia, la complementación económica y el desarrollo; pero también las hay de carácter negativo que están emergiendo con fuerza, principalmente en relación con la criminalidad transnacional.
2. En segundo lugar, y principalmente en el marco sudamericano, se rompieron las hipótesis de amenaza militar derivadas de una geopolítica autoreferente. 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.

3. Y por último, la región se encuentra vinculada a través de una activa y densa red de conferencias, de una "*Diplomacia de Cumbres*" tanto de carácter hemisférica, regional, y 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 amplios que tendían a la conformación de comunidades económicas y/o políticas subregionales. Estas renovadas iniciativas buscan superar procesos de integración de larga data, provenientes desde fines de la segunda post Guerra Mundial. Fue así como se crearon el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y se buscó dar un nuevo impulso a la integración andina, transformando el Pacto Andino en la Comunidad Andina de Naciones (CAN). También se ampliaron los acuerdos en el Caribe donde, además de los procesos del CARICOM, una visión más amplia dio como resultado la creación de la Asociación de Estados del Caribe (AEC).

En América del Norte se concretó, desde mediados de los años 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 UE 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 cuatro oportunidades: Miami (1994); Chile (1998); Québec (2001); y Buenos Aires (2005). La próxima Cumbre será en Trinidad y Tobago en el año 2009.

Otro mecanismo interregional son las Cumbres de Presidentes y Jefes de Estado de América Latina y la Unión Europea donde se abordan todos los temas de la agenda desde los económicos y sociales, hasta los relativos a la seguridad. La primera cumbre fue en Río de Janeiro en 1999, y la próxima reunión se efectuará en Lima, en el año 2008, en donde se espera se puedan suscribir los acuerdos que surgieron en la reunión de Viena del 2006, en torno a alcanzar convenios de asociación con los diferentes bloques subregionales.

En el ámbito de vinculación con España y Portugal los países latinoamericanos y caribeños han conformado un sistema de Cumbres Presidenciales, las Cumbres Iberoamericanas, de las que se han desarrollado diez y seis reuniones, desde 1990 fecha creación. En 2006 se realizó la reunión en Montevideo y para el año 2007 se llevará a cabo en Chile.

A finales de 2004 se constituyó la Comunidad Sudamericana de Naciones que reúne a todos los países sudamericanos. Éstos acordaron establecer también un proceso de Cumbres Presidenciales Sudamericanas regulares como principal instrumento orientador del proceso, lo cual define a Sudamérica como un área geoestratégica con perfil propio.

Las Cumbres han cumplido un importante rol en lo referido al diálogo político, pero con bajos niveles de articulación efectiva en términos de implementación y coordinación de políticas. Esto conlleva a suponer que dicho mecanismo podría estar pasando por un 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.

Diplomacia de Cumbres

Cuadro de síntesis

Característica

1. Conformada por los más altos decisores: jefes de Estado y de Gobierno.
 2. Constituye un espacio/foro privilegiado para asuntos multilaterales y bilaterales.
 3. Diálogo directo, periódico y rutinizado al más alto nivel.
 4. Bajo grado de institucionalización. Estructura de asamblea con secretaría protempore (esto muestra cambios).
 5. Asamblea plenaria sin agenda o con agenda amplia. Además tratamiento de *issues* focalizados.
 6. Sin acuerdos vinculantes.
 7. Definen, cambian y priorizan la agenda de las OIGs.
-

Aspectos positivos

1. Crean clima de confianza.
 2. Facilitan y fortalecen la necesidad de concordar políticas: afianzan el multilateralismo.
 3. Fortalecen la cooperación internacional, regional y bilateral.
 4. Fijan prioridades y metas a las OIGs.
 5. Simboliza el *momentum* de la cooperación: capacidad para focalizarla.
 6. Concentran el interés y la atención de los diversos actores: impacto mediático.
 7. Establecen diagnósticos compartidos.
-

Aspectos deficitarios

1. Aparecen en competencia con el multilateralismo parlamentarios institucionalizado.
2. Poseen bajo grado de coordinación entre las distintas cumbres.
3. Sin seguimiento y monitoreo efectivo en relación a los compromisos. Bajo cumplimiento de éstos.
4. Énfasis en el corto plazo, por su vínculo con las necesidades domésticas inmediatas.
5. Perspectivas eminentemente estatales. Baja concertación con otros actores.
6. Exceso de iniciativas, tendencia a la dispersión.
7. Saturan la agenda presidencial y existe superposición de actividades.

La transferencia de potestades desde el ámbito soberano nacional al ámbito subregional e internacional, es limitada y reducida. Incrementarla llevará tiempo y requerirá de un esfuerzo político sostenido, acorde con el creciente proceso de internacionalización. El objetivo esencial de la construcción de ese “orden” y su internacionalidad respectiva es generar capacidades de gobernabilidad y de certidumbre en áreas particulares.

A inicios del Siglo XXI, la región latinoamericana y caribeña se encuentra vinculada a través de una multiplicidad de acuerdos, tanto bilaterales, subregionales, regionales, hemisféricos y globales. Esta multiplicidad de acuerdos e iniciativas, no necesariamente ni facilitan la inserción en los diferentes sistemas de integración; ni ayudan a consolidar los procesos de integración. Si desarrollan una activa diplomacia que recarga las agendas de los principales líderes y hace más complejo el proceso de coordinación de las diversas agendas.

Para sintetizar, muchas son las iniciativas y, más aun, los actores involucrados en desarrollar una gran cantidad de propuestas en temas de inserción económica, comercial, cultural, política e incluso de seguridad, que amplían o reducen los espacios de los procesos de integración en América Latina.

Hacia la superación de las debilidades de los procesos integracionistas

Las debilidades de los procesos de integración siguen ocupando un lugar importante, lo que en definitiva inhibe dar pasos sustantivos hacia una nueva etapa de mayor interdependencia y cohesión de una comunidad efectiva. 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 procesos integradores avanzarán cuando se diseñe y concrete una visión estratégica y programática con metas, recursos y plazos. Así también, con una arquitectura institucional flexible para dar cuenta del conjunto de los procesos de asociación.

Los errores y debilidades de los procesos integracionistas están radicados, de acuerdo con CEPAL¹⁴, en cinco áreas fundamentales:

14

CEPAL. *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y Caribe. Tendencias 2005-2006*. Santiago, Chile. 2006. www.cepal.org

- i) ausencia y debilidad de instancias de resolución de controversias;
- ii) las normas internacionales acordadas no se transforman en leyes nacionales;
- iii) carencias de una efectiva institucionalidad comunitaria;
- iv) ausencia de coordinación macroeconómica; y
- v) trato inadecuado a las asimetrías en los diversos esquemas de integración.

A las debilidades anteriores es necesario adicionar que en lo referido a las cuestiones puramente económicas, el comercio interregional 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 aun 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 mas complejas como lo es el crear un mercado único. Los obstáculos que deben ser superados son de gran magnitud, los que deberán ser sopesados y se requerirá de decisiones efectivas para el salto cualitativo; una decisión de este tipo tendría para superar importantes obstáculos.

En la actualidad los procesos integradores sufren de un déficit de certidumbre, que se manifiesta en debilidades en las normas y reglas jurídicas; lo que dificulta el desarrollo de inversiones 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 redundo en un retroceso. Esto en definitiva se manifiesta en acuerdos y consensos del más alto nivel que no se traducen en cursos de acción efectivos que hacen que las percepciones sobre la complementación e integración sean cada vez menos positivas. Una posible línea de acción para romper esta inercia, sería plantearse que “la inversión más rentable es invertir

Destinos de las exportaciones de los principales esquemas de integración subregional en América Latina y el Caribe, 2004.

(En porcentajes de las exportaciones totales)

	Intragrupo	Otros países de ALC	Estados Unidos	Unión Europea	Asia (incluye Japón)	Otros países
MERCOSUR	12,9	15,4	18,3	23,0	15,7	14,8
Comunidad Andina	10,4	16,8	46,6	11,0	9,6	5,6
Mercado Común Centroamericano	17,7	8,5	57,8	10,0	2,0	4,0
Comunidad del Caribe	17,1	3,9	51,7	14,5	3,1	9,7
4 Uniones Aduaneras	12,7	14,8	32,1	17,7	12,1	10,7

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

a) América Latina y el Caribe.

b) Totales utilizados para el cálculo del coeficiente incluyen exportaciones de maquila y zonas francas.

c) Incluye información de 5 países: Barbados, Guyana, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago (cifras preliminares para el período de enero-setiembre).

d) Excluye a Chile y México.

en credibilidad¹⁵ para fortalecer los procesos de integración. Una conclusión y recomendación similar la habíamos efectuado en un análisis del proceso de diplomacia de cumbres.¹⁶

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 del los diversos procesos de integración latinoamericanos y caribeños. La creación de un régimen regional de solución de controversias podría otorgar un espacio de mayor autonomía para tratar las diferencias en la región, evitando su transferencia a la OMC, o a otras instancias jurisdiccionales internacionales. Ello fomentaría el desarrollo de capacidades efectivas en la región en esta área de vital importancia y en la que la región ha demostrado que se puede avanzar cuando hay voluntad política. Este ha sido el caso de resoluciones en materias limítrofes en el Cono Sur o más en general en negociaciones en el campo de la seguridad.

15 CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile, 2004. *Ob Cit*, Pp.95.

16 Francisco Rojas Aravena (Ed), *Multilateralismo Perspectivas latinoamericanas*. Nueva Sociedad/FLACSO, Caracas, 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 genera pérdida de energía y voluntad política. Con ello la fuerza de las dinámicas integradoras se frustra, lo que redundará en una mayor pérdida de energía y voluntad de carácter más general que terminan por hacerlos perder credibilidad y se erosiona su legitimidad.

Las coordinaciones sectoriales son fundamentales, sin ellas los impactos de la globalización generarán mayores asimetrías, en especial en lo referido a cuestiones macroeconómicas tales como políticas cambiarias, monetarias y fiscales. Sin coordinación de políticas la complementariedad se debilitará, los costos de transacción se incrementarán y cada país tendrá incentivos para desarrollar su 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.

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 acuerdo comercial de EE.UU. con Colombia, Perú y Ecuador. Las protestas por los acuerdos bilaterales de comercio con los Estados Unidos han cobrado fuerza en Ecuador y en Centroamérica, además de haber puesto en crisis a la CAN. Por otro lado, dadas las asimetrías y las tensiones recientes, también Uruguay y Paraguay han realizado guiños sobre una eventual apertura a buscar directamente un acuerdo con la potencia. Todo lo anterior le ha restado peso a los procesos regionales afectando la certidumbre de los acuerdos, de las normas y la plena efectividad

jurídica de muchas decisiones. Cabe destacar que esta tensión se manifiesta en un contexto de división latinoamericana sobre las decisiones unilaterales de EE.UU. y contrarias al sentir del Consejo de Seguridad, en especial en lo referido a la intervención en Irak. Más en general, la región no comparte una visión sobre el sistema internacional, sus tendencias y el rol de América Latina en él.

Los problemas de gobernabilidad de la región afectan no sólo la calidad de las políticas específicas sino que inhiben el desarrollo de políticas de Estado. Lo anterior evidencia la erosión del soporte político y social de las políticas, generando vacíos que se transforman en retrocesos de los procesos integradores y en algunos casos de la propia democracia.

En los procesos electorales recientes se 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.¹⁷

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*.¹⁸

17
18

Programas presidenciales de Chile, Perú, México, Honduras y Bolivia.
www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm

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

Paradojas de la Integración

La tarea de integrar es difícil y compleja. Los procesos de integración requieren mecanismos de acercamiento y cooperación crecientes al interior y entre los miembros de los distintos bloques subregionales y regionales. Crear vínculos y desarrollar una confianza recíproca son esenciales para llevar a buen fin la integración latinoamericana y caribeña.

Parte de esos retos está en la superación de algunas contradicciones que caracterizan a los procesos de integración regional, como los que se mencionan a continuación:

Más democracia, con mayor desencanto.

Aunque América Latina es hoy una región más democrática, se percibe una tendencia de la ciudadanía a sentirse progresivamente más alejada de los políticos y la política. En esencia hay más democracia, pero una parte cada vez mayor de la población cuestiona su capacidad de mejorar sus condiciones de vida. Este creciente 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. Los últimos acontecimientos electorales, más que el ascenso de la izquierda, vienen a ser una respuesta a años de exclusión social y política de personas, agrupaciones y sectores sociales que se han estado históricamente marginados.

Más crecimiento del comercio, con menos integración.

Comercialmente el panorama regional proyecta un escenario positivo aunque el crecimiento ha sido más lento de lo esperado. Sin embargo, el ámbito económico tiene su propia dinámica que va más allá de los propios Estados. La dinámica de la empresa privada,

lo que CEPAL llama “integración real”, es una integración no oficial que se da en el ámbito del mercado donde se han desarrollado procesos que poseen mucha intensidad. En ocasiones pareciera que la noción de integración regional se reduce más que todo a objetivos de liberalización comercial con intereses nacionales muy marcados, en detrimento de esfuerzos que definan una estrategia de profundización y ampliación de la integración en un sentido más amplio. Aunado a esto, las diferentes aproximaciones que cada uno de los líderes latinoamericanos tiene para convertir el hemisferio americano en una gigantesca zona de libre comercio, 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 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.

Más crecimiento económico, con más desigualdad.

Aunque se han llevado a cabo reformas económicas en la región, éstas no han sido todo lo exitosas que se esperaban. Los principales problemas de América Latina siguen siendo la pobreza y la desigualdad; se han profundizado las diferencias económicas y sociales en la región, donde más del 40% de los latinoamericanos son pobres. Las consecuencias políticas, sociales y económicas de las últimas dos décadas de desarrollo son bastante dispares y los niveles de pobreza, desigualdad y desempleo son los más elevados mundialmente. Esto obliga a definir una estrategia de profundización y ampliación de la integración que abarque los ámbitos económicos y sociales, que busque iniciativas de desarrollo que se traduzcan en menores desigualdades, lo que al mismo tiempo consolidará y fortalecerá la misma integración regional.

Retórica integracionista, con acciones fragmentadoras.

Los Estados nacionales siguen operando en lo que toca a la integración, con los mismos papeles que tenían en el siglo XIX. Ha costado mucho vencer la noción del Estado Nacional separado con

reminiscencias autárquicas. Ningún Estado, ni siquiera los más débiles, están por abandonar y conceder, sin compensaciones, sus capacidades de decisión soberana. Aunque por otra parte todos –incluidos los más poderosos– reconocen la necesidad de concordar y articular políticas, que se verían expresadas en normas y regímenes internacionales vinculantes y en la construcción de bienes públicos internacionales, existe una falta de voluntad política para llevarlas a cabo, 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 sesiones de soberanía y la construcción de una institucionalidad acorde con dichos procesos.

Discurso cooperativo, con escalamiento de tensiones.

Se destaca la importancia de la asociación y la cooperación, pero simultáneamente escalan las diferencias fronterizas que afectan uno de los nudos más sensibles del imaginario estatal en la región latinoamericana.

Esto señala el déficit institucional que muestran los distintos esquemas de integración, y que se hace más evidente en aquellos casos en donde hay ausencia de mecanismos para la conciliación o de instituciones para la resolución de controversias. Ejemplo de lo anterior son los casos en primer lugar del MERCOSUR, referido especialmente a las constantes disputas entre dos de sus miembros, Argentina y Brasil, con respecto al tema de las asimetrías y desigualdades, y las constantes quejas de Uruguay y Paraguay sobre los intereses de las potencias intermedias. En segundo lugar, la escalada de conflictos entre Argentina y Uruguay por la instalación de las plantas de celulosa en el Río Uruguay. Chile y Bolivia no mantienen relaciones diplomáticas. Las posiciones de Venezuela en diferentes procesos domésticos de la región generan controversias y diferendos políticos y diplomáticos.

En segundo lugar las disputas entre los distintos países que llevaron al caso extremo de la salida de Venezuela de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y su ingreso al MERCOSUR, formalizado

en la XXX Cumbre Presidencial realizada en Córdoba, Argentina a mediados de julio 2006, y que tiende a una mayor fragmentación y a una profundización de la politización de los distintos procesos, con las subsecuentes consecuencias que todo esto puede tener. Como lo señala Mónica Hirst “La presencia del nuevo socio pleno se ha convertido en una nueva fuente de controversias , tanto dentro como fuera del bloque, y marca un punto de inflexión en un proceso de asociación que completó 15 años y que ha revelado más fracasos que éxitos en sus metas intra- y extraregionales.”¹⁹

Asimismo, la falta de compromisos de los estados miembros lleva a otra serie de problemas como el referido a los mecanismos de solución de controversias, los 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.

Diseños institucionales complejos, con debilidades estructurales.

Las características particulares por las que atraviesa América Latina han puesto bajo especial escrutinio a las instituciones de la integración independientemente de la zona en que se encuentran. En efecto, a pesar de tener atribuciones y funciones que buscan lograr una mayor y mejor integración, estas instituciones y los modelos que contienen, han demostrado tener bastantes insuficiencias al interior de sus propias organizaciones que obstaculizan su efectivo funcionamiento, inducen a cuestionar sus capacidades para lograr objetivos propuestos en sus agendas, y no logran concertar en temas económicos, sociales y políticos.

19

Mónica Hirst. “Los desafíos de la política sudamericana brasileña.” En: *Nueva Sociedad* 205, Septiembre-Octubre 2006. Pp.137

Aunque se pueden señalar algunos avances importantes en los procesos de integración como son los recientes anuncios de la creación de programas de desarrollo social de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR, y los distintos esfuerzos dentro del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) por llevar a cabo una unión aduanera²⁰; lo cierto es que no se observan correcciones importantes en los mecanismos de integración respecto a sus debilidades tradicionales donde se contrasta la brecha entre las propuestas y la realidad de llevarlas a la práctica.

Tiempo y política en América Latina

Un aspecto fundamental señalado por Norbert Lechner²¹, fue que el orden social es una creación humana y este orden social se estructura sobre la base de control del tiempo. El tiempo es necesario estructurarlo, el tiempo no es una secuencia de continuidades, el tiempo es una creación social, una creación humana.

Si se observa en el cuadro siguiente, encontramos que la posibilidad de concertación por permanencia en el tiempo de los presidentes en la región, probablemente tenga una gran oportunidad desde fines del año 2006, hasta cuando los países, Argentina y Chile entre otros, cumplen el bicentenario de la independencia en el 2010. Es decir, habrá una permanencia en el tiempo de los presidentes que les podría permitir impulsar, diseñar y desarrollar proyectos conjuntos que pueden ser capaces de tener un impacto en el conjunto de la región, en sus sistemas políticos y que con su puesta en marcha pueden una importante gravitación en el sistema internacional.

20 CEPAL. *Panorama de inserción internacional de América Latina y el Caribe 2004*. Integración regional y convergencia de acuerdos comerciales. Cap. VI. Santiago, Chile. 2005

21 Norbert Lechner, *Los patios interiores de la democracia*. FLACSO Chile, 1988.

El tiempo y la política en América Latina

País	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Duración
Argentina					*	*	*	*	*		5 años
Brasil			*	*	*	*	*				5 años
Bolivia			*	*	*	*					4 años
Chile			*	*	*	*					4 años
Colombia			*	*	*	*					4 años
Costa Rica			*	*	*	*					4 años
Ecuador				*	*	*	*				4 años
El Salvador	*	*	*	*	*						5 años
Guatemala					*	*	*	*			4 años
Honduras			*	*	*	*					4 años
México			*	*	*	*	*	*			6 años
Nicaragua				*	*	*	*	*			5 años
Panamá	*	*	*	*	*						5 años
Paraguay					*	*	*	*	*		5 años
Perú			*	*	*	*	*				5 años
R. Dominicana					*	*	*	*			4 años
Uruguay		*	*	*	*	*					5 años
Venezuela				*	*	*	*	*	*		6 años

Todo dirigente político conoce y sabe que el tiempo es un bien escaso, que es necesario cuidar, crear, desarrollar y agregarle valor. Y por lo tanto, a partir de 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 general y desarrollamos acciones en consecuencia mejoraran todos los países su posición global.

Sin embargo, la realidad parecería ser esquiva con tiempo en la región. El tiempo es breve para que se exprese y se materialice la voluntad política en torno a una visión compartida de futuro, a un diseño común de metas pragmáticas que pueden ser alcanzadas en un lapso de cuatro años.

En esta perspectiva el año 2007 es clave en cuanto a la posibilidad de concretar el diseño de cursos de acción efectivos para 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 será determinante.

Escenarios prospectivos para la concertación regional

Cuatro escenarios aparecen en una proyección hacia un futuro cercano. El primero, es la continuidad de las tendencias actuales; es un escenario de *statu quo*. Un segundo escenario esta referido a la regresión de los procesos de cooperación, diálogo y asociación como producto del incremento de las diferencias bilaterales, en particular, en las áreas más sensibles como son las referidas en cuestiones de fronteras y/o las relacionadas con la integridad del Estado. Un tercer escenario correspondería a un salto cualitativo en los procesos de integración con la conformación de normas e institucionalidad supranacionales de carácter vinculante. Finalmente, un cuarto escenario, corresponde a avances de carácter puntual, ligados a acuerdo pragmáticos en áreas de interés compartido.

El escenario de Statu Quo

Este escenario refleja las tendencias actuales y posee una proyección de "más de lo mismo", es decir, un discurso integracionista en el contexto de importantes contenciosos en los diferentes bloques subregionales que impiden concretizar avances en el proceso integrador. Existe una amplia oferta de promesas y bajo nivel de concreción. Estas mismas dificultades limitan la capacidad de diálogo y de constituirse como interlocutor efectivo con otras regiones del mundo y de igual forma inhibe al conjunto de la región de tener una voz propia en el sistema internacional. Los avances en materias comerciales continuarán focalizados en el área con mayor tradición en este campo como lo es la centroamericana.

Este escenario es poco deseable. La posibilidad de ocurrencia y la probabilidad de desarrollo es alta.

El escenario regresivo

En el caso de este escenario conllevaría a un importante retroceso de los avances logrados en la última década y media, es decir, implicaría el rebrote de conflictos limítrofes entre los estados de la región y el riesgo de un escalamiento de éstos hacia tensiones militares. Igualmente, en este escenario las tensiones políticas y sociales, y en muchos casos la débil integración social, e incluso territorial, tensiona la integridad del Estado. En ese contexto, las posibilidades de coordinación de políticas y transferencia de decisiones del ámbito soberano hacia entidades de carácter supranacional, aparecen como imposibles. Se produciría un regreso a visiones nacionalistas fundadas en una geopolítica auto-referente.

Este escenario resulta altamente indeseable. La posibilidad de ocurrencia y la probabilidad de desarrollo son bajas y en el peor de los casos aparece como media. Es un escenario poco factible.

El escenario optimista

La construcción de normas y una institucionalidad supranacional capaz de articular y coordinar distintas áreas de política aparece como una meta altamente deseable en la perspectiva de concertar voluntades y que la región pueda expresarse con una sola voz. En este escenario la voluntad política se expresa mediante la conformación de normas y directivas capaces de regular y coordinar distintas áreas de políticas en los más diversos campos. Todo ello se expresa en estructuras institucionales complejas con capacidades de decisión en áreas normalmente privativas del ámbito soberano nacional.

Este escenario aunque es altamente deseable tiene una probabilidad y posibilidad de desarrollo muy baja, es prácticamente nula.

El escenario pragmático

El establecimiento de acuerdos específicos con capacidades de ejecución e implementación real en áreas vitales para el desarrollo latinoamericano, puede constituirse en una meta deseable y factible. No es el ideal pero sí permite concretar acuerdos efectivos en áreas

vitales que conformen una masa crítica de acuerdos para avanzar hacia otras áreas. Acuerdos en el área energética y de infraestructura aparecen como 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.

Proyección de escenarios

	GRADO DE SATISFACCIÓN	GRADO DE PROBABILIDAD
Status Quo	No deseable	Alta
Regresivo	Altamente Indeseable	Baja/Media
Supranacionalidad	Altamente Deseable	Nula/Baja
Pragmático	Deseable	Media

La proyección estratégica otorga coherencia y consistencia al proceso.

El multilateralismo de América Latina y el Caribe está constituido por un conjunto amplio de procesos de diálogo político, intercambios comerciales, esquemas de cooperación regional y subregional que, tanto de manera formal como informal, realizan los Estados del área con formatos disímiles que se expresan por medio de mecanismos altamente institucionalizados y en procedimientos *Ad hoc*.

Esta evolución, sin embargo, no ha tenido como resultado un fortalecimiento del multilateralismo en términos globales. Más bien ha producido un desequilibrio creciente entre los procesos de tipo político propios de la diplomacia tradicional, con las nuevas formas de diálogo y con las negociaciones comerciales que se han generalizado, a la par de la emergencia de los temas ambientales. Este debilitamiento del multilateralismo, que en mucho se explica por la globalización y el unilateralismo de los EE.UU. después del 11 de Septiembre, constituye

uno de los factores determinantes que ha coincidido con un agotamiento progresivo de las estructuras multilaterales, en especial en la ONU, así como con la fatiga de nuevos esquemas como las cumbres presidenciales. Este vacío solo podrá ser resuelto con más multilateralismo. Es fundamental persistir en el diálogo abierto entre los diferentes actores que busque formas eficientes de cooperación por medio de un multilateralismo cooperativo y eficaz.

Frente a un mundo de creciente jerarquización, de mercados globales, de comunicaciones instantáneas, el multilateralismo resurge como una de las últimas oportunidades para que los países y regiones de menor desarrollo puedan buscar y recuperar espacios de negociación frente a los actores más poderosos del Sistema Mundial. Ello se vuelve todavía más crítico en temas que demandan una acción planetaria. En la construcción de Bienes Públicos Internacionales debe establecerse una corresponsabilidad entre los distintos actores en concordancia con sus capacidades y poder. Sin embargo, sólo la cooperación, por medio del multilateralismo, hará posible superar los grandes desafíos y amenazas emergentes en el sistema global.

En el caso latinoamericano, en el último año han surgido nuevas opciones de integración que podrían transformarse en ejes y nodos cruciales de los procesos integradores y de coordinación de políticas. 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. 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.²²

22

Keohane, Robert. "Entre la visión y la realidad: variables en la política exterior latinoamericana". En: J. Tulchin y R. Espach (Ed.) *América Latina en el Nuevo Sistema Internacional*. Ediciones Bellaterra, S.L. Barcelona, 2004. Pp. 287

También es importante destacar que la orientación del proceso es esencialmente política. Las políticas de los países latinoamericanos en materia de política exterior parecieran ser secundarias, antepuestas a la política económica aun y cuando se habla de relaciones estratégicas de largo plazo. Este es un fuerte contrasentido señalado por Robert Keohane²³ en el caso de los procesos de integración regional.

En breve, el multilateralismo constituye un factor de estabilidad para asegurar la paz y el entendimiento internacionales y sigue siendo un factor esencial para asegurar la participación de todos los actores, incluidos los de las regiones menos favorecidas del mundo. No obstante lo anterior, si la región latinoamericana y caribeña quiere participar en este proceso deberá concertar en algunas cuestiones esenciales, sólo esto le posibilitará hablar con una sola voz, y que ésta sea tomada en consideración al momento del establecimiento de normas globales.

Para ello es necesario reafirmar los mecanismos de interlocución, concertación y cooperación sobre la base de las recomendaciones de políticas para reimpulsar los procesos integradores regionales, entre las que destacamos:

1. Desarrollo e impulso de la institucionalidad; perfeccionar los mecanismos de diálogo y concertación y construir herramientas e instancias de resolución de conflictos son dos aspectos básicos.
2. Proyección estratégica; presupone haber resuelto los contenciosos de carácter suma cero, en especial en el eje soberano territorial. La construcción de confianza es la base para planear la cooperación estratégica.
3. Las acciones deben propender al desarrollo de un balance y reciprocidad.
4. Construir y evidenciar un soporte social a las políticas impulsadas en torno a la integración es una necesidad vital del proceso.
5. Desarrollo de una identidad compartida es un objetivo importante, que en el caso de esta región cuenta a su haber con una mayor homogeneidad cultural que en otras áreas del mundo.
6. Transferencia de soberanía, la agregación de soberanía regional, permite aumentar el margen de maniobra y la capacidad de incidencia. Sin esta transferencia, en el contexto de la globalización, la soberanía se erosiona cada vez más rápido.

Bibliografía

- Altmann, Josette. "Integración en América Latina: Crisis de los modelos regionales y ausencia de certidumbres". En: Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís Riviera (Coord.). *La Integración Latinoamericana. Visiones Regionales y Subregionales*. Editorial Juricentro. San José, 2006
- CEPAL: *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago, Chile. 1994. www.eclac.org
- CEPAL: *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y Caribe*. Santiago, Chile. 2004
- CEPAL: *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe Tendencias 2005-2006*. Santiago de Chile. www.eclac.org
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco: *Transferencias con corresponsabilidad*. FLACSO-México. 2006
- Education and Research Network. *Global Firearms Deaths Small Arms/Firearms*. Toronto, 2005
- Halliday, Fred. "Gobernabilidad Global: perspectivas y problemas". En: *Revista Internacional de Filosofía Política*, N° 9, UNED/UAM, Madrid, Junio 1997.
- Hirst, Monica: "Los desafíos de la política sudamericana brasileña". En: *Nueva Sociedad 205*, Septiembre-Octubre 2006. www.nuso.org
- Keohane, Robert. "Entre la visión y la realidad: variables en la política exterior latinoamericana". En: J. Tulchin y R. Espach (Ed.) *América Latina en el Nuevo Sistema Internacional*. Ediciones Bellaterra, S.L. Barcelona, 2004
- Lechner, Norbert: *Los patios interiores de la democracia*. FLACSO Chile, 1988

Messer, Dirk y Nuscheler, Franz. "Global Governance". En *Policy Paper*, N° 2, Development and Peace Foundation, Alemania, 1996

Ohmae, Kenichi: *El próximo escenario global. Desafíos y oportunidades en un mundo sin fronteras*. Editorial Norma S.A., Bogotá. 2005

Oppenheimer, Andrés: *Cuentos chinos*. Editorial Sudamericana S.A. Buenos Aires. 2005

PNUD. *Informe Desarrollo Humano 2005*. www.pnud.org

Rojas Aravena, Francisco. "El Nuevo Mapa Político Latinoamericano". En: *Nueva Sociedad*, N° 205. Septiembre-Octubre 2006. www.nuso.org

Rojas Aravena, Francisco. *El crimen organizado transnacional: una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*. II Informe del Secretario General de FLACSO. San José, Costa Rica. 2006. www.flacso.org

Rojas Aravena, Francisco (Ed). *Multilateralismo Perspectivas latinoamericanas*. Nueva Sociedad. FLACSO, Caracas, 2000

Rojas Aravena, Francisco y Solís, Luis Guillermo (Coord). *La Integración Latinoamericana. Visiones Regionales y Subregionales*. Editorial Juricentro. San José, 2006

Tulchin, Joseph y Espach, Ralph (Eds.) *América Latina en el Nuevo sistema internacional*. Ediciones Bellaterra, S.L., Barcelona, 2004

Referencias tomadas de Internet:

www.comunidadandina.org

www.cepal.org

www.cumbrecochabamba.bo

www.flacso.org

www.mercosur.org.uy

www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democrática.htm

www.pnud.org

www.sica.int

www.transparenciainternacional.org

DIARIOS:

El Clarín. Argentina

El Comercio. Perú

El Mercurio. Chile

El País. España

La Nación. Costa Rica

La República. Costa Rica

La Tercera. Chile

