

## **El estado actual de la integración latinoamericana y caribeña: apuntes para una reflexión**

**Blanca Munster Infante**

**CIEM.**

### **La Integración como categoría analítica**

Integración es un concepto polisémico y permanentemente sometido a diversas interpretaciones. Cuando hablamos de integración, no siempre estamos refiriéndonos al mismo sistema de relaciones, propósitos o realidades. Y ello ha introducido no pocas controversias en el continente, tanto en los ámbitos políticos, sociales como académicos. La integración como proceso no es sólo comercial, ni siquiera sólo económica. Es el resultado de una interconexión multidimensional y es apreciada a partir de distintos ángulos según la esfera social que este evaluando, en tanto abarca un entramado de contenidos culturales, sociales, ideológicos, políticos y económicos, entre otros muchos, que actúan de forma simultánea en el de cursar de la vida de las sociedades.

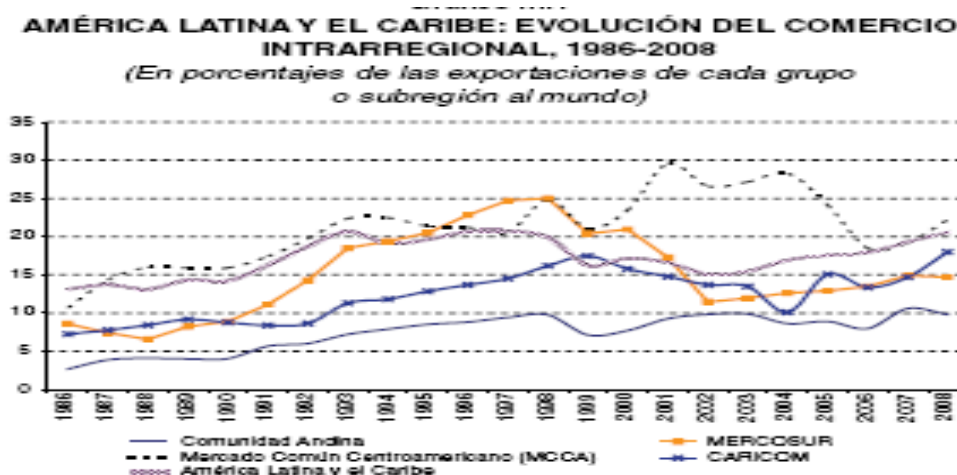
No resulta posible discutir acerca de la integración económica en general y de la latinoamericana en particular si no se parte de qué es lo que sucede en la economía de los países que pretenden integrarse, cuáles son las formas de funcionamiento de esas economías, cuáles son las diferencias entre sus gobiernos actuando en el ámbito de las relaciones internacionales y los poderes económicos actuando en el plano de la economía doméstica y mundial.

Y esto es de suma importancia para emprender un camino hacia la integración que queremos para que no repita la que se esta produciendo, que no pasa por los propósitos del pensamiento emancipador de nuestros próceres. Tampoco podemos permitirnos el lujo de confundir lo que quisiéramos con lo que existe porque entonces no podemos construir lo que necesitamos.

Los esquemas existentes tienen propósitos declarados de contribuir al desarrollo y bienestar de los países participantes, destacando la necesidad de producir espacios económicos regionales independientes en la búsqueda de mayores rangos de autonomía y también dirigidos a la búsqueda de mejores condiciones competitivas para la inserción internacional, y para ello se pueden apreciar mecanismos de intercambio y programas que evaluados como **indicadores de procesos**, muestran una amplia gama de modalidades de diferentes características entre los que se destacan la desgravación arancelaria, acuerdos marcos de impulso a los intercambios bilaterales, armonización de mecanismos institucionales, establecimiento de secretarías facilitadoras de los intercambios etc. Entre los acuerdos más reconocidos impulsados en los marcos de la ALADI se puede mencionar: la Preferencia Arancelaria Regional, (PAR) donde los países se otorgarán mutuamente una preferencia arancelaria al nivel que rija para terceros países; los Acuerdos de Alcance Regional (AAR) donde participan todos los países miembros; Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) firmado entre algunos países miembros; Acuerdos Comerciales (C): su finalidad exclusiva es la promoción del comercio entre los países miembros; Acuerdos de Complementación Económica (ACE): promover el aprovechamiento de los factores de producción, estimular la complementación económica; Agropecuarios (AG): fomentar y regular el comercio agropecuario; Promoción del Comercio (PC): referidos a materias no arancelarias y destinadas a promover el comercio; Otras Modalidades como la cooperación científica y tecnológica, promoción del turismo y preservación del medio ambiente.

Sin embargo, cuando se verifican algunos **indicadores de resultados**, se aprecia que los intercambios comerciales, financieros y crediticios fundamentales de la mayoría de los países miembros de los

esquemas de integración no son con los firmantes de los acuerdos. Según estadísticas del FMI<sup>1</sup> los países del continente tienen la mayor parte de su comercio exterior con EEUU; la UE y recientemente ha entrado China con una presencia importante en algunos casos. Con el resto del hemisferio, tienen una importante relación (alcanzando niveles de socio comercial<sup>2</sup>) menos de la mitad de los países latinoamericanos y caribeños. De la misma forma, tanto las corrientes de AOD como de IED proviene de los países desarrollados. Ello quiere decir que los procesos institucionales desplegados no han impactado rigurosamente la intervencionalidad de las economías del continente.



**Fuente:** CEPAL (2009) “Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009

Magariños señala que “habrá creación importante de comercio si los intercambios con el exterior de los países miembros son escasos en proporción a sus producciones internas y si una parte considerable de los mismos se lleva a cabo con sus posibles asociados.” Y continuaba: “Una de las dificultades que han enfrentado los procesos de integración entre países en desarrollo ha consistido en que los intercambios intrazonales históricos constituyen una proporción muy menor de los mantenidos con todo el mundo. Tal es el caso del comercio intra latinoamericano tradicional. Aún hoy, cuando ha crecido exponencialmente impulsado por los acuerdos subregionales de integración, por constituir todavía un porcentaje menor del comercio global de los países del área, no gravita suficientemente sobre las decisiones de los gobiernos.”<sup>3</sup>

Es necesario diferenciar los Esquemas de Integración Económica y todo el andamiaje desplegado en su nombre, de los Procesos de Integración que tienen lugar en la economía real. En la actualidad, en algunos de los esquemas de integración, los países no presentan sincronía de sus ciclos productivos lo que limita la coordinación de las políticas económicas; no existen mercados monetarios intrarregionales por lo que su comercio recíproco se lleva a cabo en USD; no existe convergencia en los indicadores de los principales equilibrios macroeconómicos lo que supone incoherencias con la integración económica real. Todo ello está determinado por el hecho de que las contrapartes que tienen una presencia predominante en sus relaciones externas, son los países que no pertenecen a su esquema de integración y

<sup>1</sup> Cálculos de la autora a partir de Direction of Trade Statistics Quarterly June 2008.

<sup>2</sup> Más del 25 % de su comercio exterior.

<sup>3</sup> Gustavo Magariños, Integración Multinacional. Teorías y Sistemas. ALADI Universidad ORT Uruguay, 2000. P. 67

son estas relaciones las que impactan sus economías y consecuentemente las que son tenidas en cuenta en el diseño de las políticas domésticas.

Y esta diferencia es de suma importancia porque la integración que, como proceso económico, tiene lugar en la economía real, aún en los casos en que pertenecen a esquemas de integración subregionales, se está produciendo a la economía de los EEUU, y en condiciones de dependencia. Y se trata de dependencia y no de interdependencia, porque pensar en términos de interdependencia significa una relación de efectos recíprocos de las políticas y de los resultados económicos. Cuando la relación es de dependencia, el país preponderante, fija las posiciones y actúa sin considerar los impactos externos de sus políticas mientras el resto se subordina en una actitud reactiva.

Una premisa teórico conceptual esencial en la valoración de los procesos de integración es que ellos son funcionales al patrón de acumulación, por tanto la integración es un instrumento en función de lograr determinados objetivos de política doméstica. La naturaleza, contenidos y compromisos contraídos al calor de los acuerdos de integración se subordinan al logro de los objetivos trazados por las estrategias nacionales de desarrollo y crecimiento. La claridad en esta premisa es sumamente importante, porque es frecuente pretender que la integración aporte las definiciones y objetivos estratégicos de largo alcance que no están planteadas en el horizonte de las políticas domésticas (Regueiro, 2007).

También en este contexto cobra fuerza la convicción de que la integración es un medio y no un fin. Muchas fuerzas políticas actuantes del continente tienen conciencia de la necesidad de replantearse los tradicionales conceptos de desarrollo económico y social, así como de la integración, dados los cambios que se han producido en el patrón de acumulación contemporáneo, en las tendencias del comercio internacional así como en las normativas que se han ido implantando desde los organismos comerciales y financieros internacionales y también las consecuencias que todo ello ha tenido para estas naciones.

La integración nunca fue sólo comercial, ni siquiera económica. Abordar la integración como un propósito o resultado exclusivamente económico es una preferencia del pensamiento que ignora la categoría “desarrollo” y sólo reconoce el crecimiento material al que se accede por la lógica del capital equiparando las sociedades con conglomerados de consumidores. Todo proceso que pretenda encarar la salida del subdesarrollo y no solo el crecimiento económico necesitará una estructura socio – económica y política que reconozca e integre esa inmensa diversidad que conforma el sujeto social de las naciones.

### **Reconfiguración del contexto regional**

Sin lugar a dudas, el panorama de la integración latinoamericana ha cambiado de manera visible desde los años noventa a la fecha, estos cambios reflejan la variedad, complejidad y contradicciones de los procesos políticos que vive la región. Los cambios más relevantes son la fractura del consenso de los gobiernos de la región en torno a la convocatoria a la constitución de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y la emergencia de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) y de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA).

La peculiaridad de este nuevo escenario reside en que las propuestas más recientes, no han sustituido a las precedentes, sino que comparten espacios con aquellas, de manera que la fragmentación y superposición de proyectos resumen los rasgos que caracterizan el proceso de reconfiguración de los espacios y procesos de integración en la región. Esta reconfiguración se conforma a través de

desarticulaciones, rearticulaciones y emergencia de nuevas propuestas. Otra novedad es la pertenencia simultánea a propuestas de integración de naturalezas muy diversas (Regueiro, 2008).

Es posible identificar un realineamiento político en torno a tres países (los Estados Unidos, el Brasil y la República Bolivariana de Venezuela). “A diferencia de otros tiempos ese realineamiento es flexible en dependencia del tema que se trate, de manera que pueden existir alianzas en determinados temas de la agenda sin que se comparta el proyecto político bajo el cual se desarrolla; es una suerte de multilateralismo modular con una dosis muy alta de pragmatismo, que se concreta bajo la forma de alianzas estratégicas como una nueva figura basada en metas comunes sobre temas específicos (Regueiro, 2007).”

En el contexto de la apertura de los noventa se produce el relanzamiento de la integración, en medio del entusiasmo por el mercado y por llegar a tener tratados de libre comercio con los países industrializados, especialmente con los Estados Unidos. Se jerarquizaron las respuestas individuales, impulsoras del *boom* de acuerdos bilaterales, que minaron los ya endeblados grupos regionales de integración. La carrera desenfrenada por hacerse elegible, primero, y por viabilizar después, los llamados acuerdos comerciales de cuarta generación no sólo con los Estados Unidos, bajo la forma de TLCs, sino también con la Unión Europea bajo los acuerdos de asociación, profundizaron el estancamiento y la crisis de los esquemas históricos de integración en la región. La falta de consenso en las negociaciones con las potencias extra-regionales y el desenfreno por concretarlos quebraron la frágil visión unitaria para negociar con terceros (Regueiro, 2007).

Así, en el escenario actual de la integración latinoamericana -excepto en los casos del MERCOSUR y en menor medida la CARICOM- se percibe una reducción significativa del protagonismo de los esquemas convencionales de integración, atribuible a: los magros resultados de los mismos, que ha conducido a la falta de credibilidad en sus potenciales ventajas para solucionar los problemas acumulados; a los bajos niveles de interdependencia existentes entre los países latinoamericanos; a la falta de voluntad política para llevar adelante estos procesos; a los altos niveles de transnacionalización de las economías latinoamericanas que limitan las políticas activas de los Estados; a la preferencia por los Tratados de Libre Comercio (TLC), que fragmentan el tejido empresarial, encarecen el crédito y colocan a los productores locales interesados en la integración en condiciones desventajosas (Regueiro, 2007).

El impulso liberal a la integración estimuló las negociaciones con Estados Unidos y la Unión Europea, a costa de violentar los instrumentos de regulación de las relaciones con terceros convenidas en los esquemas subregionales. Los cambios en las normativas y decisiones vigentes en los esquemas subregionales en materia de propiedad intelectual para hacerlos compatibles con las exigencias de los TLC son ilustrativos.

Los TLC vinieron a complejizar las ya deterioradas condiciones de existencia de los esquemas convencionales de integración y aportaron un criterio de fraccionamiento e identificación de prioridades de inserción: el de países que tienen TLCs con Estados Unidos y los que no lo tienen.

La versión más reciente de los TLC para la región pareciera estar avanzando en una agenda mucho más amplia como viene ocurriendo con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que de manera discreta, sin la publicidad que tuvo este cobra nueva identidad y contenido: la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), una suerte de TLCAN PLUS (Regueiro, 2007). En esta nueva concepción se plantea la integración profunda y a diferencia de su antecesor, con la ASPAN no habrá un texto único, ni se someterá a consideración del legislativo, ya que se registrará por regulaciones parciales; El resultado de las “regulaciones constitutivas” de la ASPAN

implicará cambios en el futuro de estos países como nación, en tanto se plantea que se borren las fronteras y avanzar en una homologación normativa. Para Estados Unidos la profundización de la integración bajo esta nueva fórmula implicará la expansión de sus fronteras en el marco de la seguridad regional (Pickard, 2005) y el acceso a recursos naturales estratégicos. En cambio para México y Canadá el rédito se identifica en la porosidad de las fronteras para sus productos y servicios; es decir que las ventajas para estos dos países se restringen al acceso a mercados (Regueiro, 2007). La ASPAN profundizaría las asimetrías en la distribución de los costos y beneficios que los tres países involucrados recibirían.

Al parecer la inclusión de los temas de seguridad en los nuevos TLCs o en sus estructuras complementarias como es el Plan Mérida pudiera ser la novedad de una nueva generación acuerdos paralelos a los TLC, como vía para incluir en los mismos, temas sensibles y espinosos que pudieran generar resistencias en los órganos legislativos nacionales, cuyas aprobaciones son requeridas para hacer efectivos tales acuerdos; bajo la forma de tratado se haría más difícil avanzar en las metas propuestas pues obligatoriamente tendría que ser discutido en el órgano legislativo (Aguilera y Regueiro, 2008)..

Con la implementación del Tratado de Libre Comercio de Centro América con los Estados Unidos, los resultados obtenidos permiten avizorar como tendencia en el mejor de los escenarios un crecimiento empobrecedor. En los países miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y en la República Dominicana se está reproduciendo la estructura de producción primaria con escaso o nulo valor agregado, la balanza comercial incrementa su déficit, el comercio interregional ha descendido y el desarrollo industrial endógeno se ha visto afectado notablemente por la competencia de productos importados desde Estados Unidos, a la vez que continúa dominando el esquema de maquila, con nulo arrastre tecnológico y condiciones de extrema explotación de los trabajadores. El CAFTA-DR actuará negativamente sobre los objetivos del esquema de integración centroamericano. El principal riesgo es que se pierda la visión de región y se desate una competencia entre cada uno de los países para ofrecer condiciones comerciales y financieras más ventajosas a su gran socio (Regueiro, 2007).

Las negociaciones con la Unión Europea, luego de las rondas celebradas evidencian que el acuerdo irá más allá del rango de cobertura y profundidad de las reglas y compromisos establecidos en la OMC, así como que no habrá discusión sobre los subsidios que los europeos otorgan a la agricultura.

La situación y las expectativas de los que no llevaron a término las negociaciones con Estados Unidos tampoco son coincidentes. Panamá y Colombia están a la espera de la ratificación de sus respectivos TLC por parte del Congreso norteamericano, proceso que se perfila con menos dificultades para Panamá que para el país andino, aunque su discusión parece estar postergada frente a temas cruciales de la política doméstica de ese país (Aguilera y Regueiro, 2008)..

En el caso de los países de la CARICOM concluyeron un acuerdo de asociación con la Unión Europea, que ha acarreado divisiones al interior de ese esquema, y también han planteado su disposición a negociar un TLC con Estados Unidos, aunque no están presionados para hacerlo mientras perduren las iniciativas unilaterales de carácter preferencial no recíproco como son la Ley de Recuperación Económica del Caribe (CBERA), que permite el acceso preferencial al mercado estadounidense de una amplia gama de productos excepto los textiles y las confecciones y los derivados del petróleo y la Ley de Asociación Comercial con la Cuenca del Caribe (CBTPA) que incluye productos no cubiertos por la CBERA, pero con normas de origen más estrictas. La CBERA no tiene fecha de expiración, a menos de que sea revocada por el Congreso y la CBTPA expira en septiembre de 2010, pero podría ser prorrogada a su vencimiento. El fraccionamiento de visiones debido a la opción de Colombia y Perú de convertirse en aliados incondicionales de Estados Unidos en la región andina, y la decisión de

Venezuela, Bolivia y Ecuador de quebrar la relación de subordinación a ese país, así como de experimentar con propuestas económicas que rescatan el interés nacional, convirtieron a la CAN en un esquema inoperante y de dudosa viabilidad en sus propósitos originales y en los ya modificados con posterioridad buscando la funcionalidad al modelo de acumulación aplicado desde los años noventa (Regueiro,2007).

Los países del MERCOSUR han optado, al menos temporalmente, por un camino más autónomo de las propuestas norteamericanas; si bien las metas de carácter comercial se mantienen, su cumplimiento se ha postergado sistemáticamente; en cambio,- y a diferencia del pasado-, de manera insuficiente y aún incipiente, la atención a las asimetrías, la integración productiva y la creación de nuevos fondos para el financiamiento que favorezcan a los socios menores y a las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) han ido cobrando un espacio inusual en este bloque(Aguilera y Regueiro,2008)..

La mayor ruptura con los escenarios precedentes de integración tiene lugar bajo la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), que se diferencia del resto no sólo porque su foco no está en los temas comerciales, sino porque no se plantea alcanzar ninguna de las metas descritas por la teoría convencional de la integración (área de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión monetaria, aunque sí una moneda regional, etcétera.).

La adhesión a este proyecto sugiere una perspectiva política compartida en torno a la necesidad de implementar políticas que generen cambios estructurales al interior de los países y en el ámbito de las relaciones regionales. No obstante, no debe circunscribirse el alcance del ALBA a los países que formalmente participan del acuerdo, ya que su influencia se extiende a la mayor parte de los países latinoamericanos a través de un conjunto de acciones e iniciativas basadas en la solidaridad y la cooperación, con el objetivo de superar la pobreza. Tales acciones se enmarcan en relaciones estratégicas en el campo económico y energético, así como en la extensión de los beneficios de las misiones sociales de educación, salud y planes de formación profesional en campos priorizados al ámbito latinoamericano. Un detalle novedoso en el tejido de las nuevas relaciones que se establecen bajo la sombrilla del ALBA es que estas no se limitan a las relaciones entre gobiernos centrales, sino que alcaldías, gobiernos locales y movimientos sociales son también sujetos de acuerdos que llevan los beneficios de este proyecto a los sectores que fueron impactados con mayor crudeza por las políticas neoliberales (Regueiro, 2007).

Sin embargo, sería errado pensar que el “corrimiento” del tema comercial del foco en la agenda de la integración tiene lugar sólo en la ALBA. En la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR) y en el más reciente desempeño del MERCOSUR también se observan cambios en ese sentido.

En el MERCOSUR se han incorporado nuevos mecanismos de financiamiento, en los que explícitamente se dispone favorecer a los países de menor desarrollo relativo, a las PYMES, al desarrollo de la agricultura familiar y a los proyectos productivos; también resulta una novedad el compromiso brasileño de incrementar su aporte individual al Fondos Estructurales de Convergencia del MERCOSUR (FOCEM). La creación de mecanismos de financiamiento propios para los países del bloque puede ser un elemento favorecedor de la cohesión del grupo, especialmente en un contexto de contracción del crédito por la crisis. El uso de monedas locales en el comercio argentino-brasileño apunta a consolidar las relaciones entre esos dos países como eje del esquema, y en el año 2008 se planteó hacerlo extensivo al resto de los miembros, si tal práctica se consolidara podría significar un soporte al comercio regional con un importante ahorro de divisas, que pudiera ser la simiente de una moneda regional. En lo inmediato puede ser una vía para mantener y elevar el comercio intra-regional en las condiciones de restricción de liquidez derivada de la reducción del crédito por la crisis(Aguilera y Regueiro,2008).

UNASUR, teóricamente, podría ser la base de un proyecto genuinamente latinoamericano que impulsara la integración desde Sudamérica, lo cual no sería posible sin el desarrollo de una infraestructura que viabilice los intercambios y aminore los costos de transportación. Sin embargo, todo parece indicar que la lógica de las gigantescas obras de infraestructura bajo el amparo de proyectos como el IIRSA tiende a imponerse, lo que a la larga podría dañar la credibilidad y apoyo a este macroesquema. Los temas prioritarios de la agenda de UNASUR son: diálogo político, integración física, medio ambiente, integración energética, mecanismos financieros, asimetrías, promoción de la cohesión social, de la inclusión social y la justicia social, y las telecomunicaciones. La facilitación del comercio con Asia es el núcleo duro de algunas de las propuestas de integración de la infraestructura. Tales obras son el sustento para la profundización y ampliación de economías de enclave basadas en la racionalidad extractivista, depredadora en su relación con la naturaleza y reproductora de las condiciones del subdesarrollo. Ellas alteran la geografía, los ecosistemas y los patrones de consumo tradicional y comprometen la soberanía alimentaria de esas localidades, adicionalmente algunas de ellas abren paso a la depredación de los recursos localizados en la Amazonía (Aguilera y Regueiro, 2008).

Estudiosas del tema (Aguilera y Regueiro, 2008), han identificado una serie de factores que influyen en la redefinición de los focos de la integración en algunos de los procesos en curso en América Latina:

-Los cambios políticos en la región. Han coincidido en la administración de varios países, gobiernos inclinados a priorizar y profundizar las relaciones con otros países de la región, aunque no con las mismas motivaciones e intereses. Así emergen un conjunto de gobiernos con propuestas diferentes tanto en lo referido al ordenamiento doméstico, como a la inserción internacional, en la que se plantean un nuevo orden de prioridades; se produce un cambio en la correlación de fuerzas regional, cuyo centro es Sudamérica. Las nuevas propuestas, en la mayor parte de los casos, no desplazan, por el momento, a las viejas, sino que disputan espacios con ellas (Aguilera y Regueiro, 2008).

-Si bien las políticas de apertura de los años 90 no sufrieron una reversión explícita (Da Motta y Ríos, 2008), existen claras evidencias de un discurso crítico con diferentes niveles de radicalidad hacia las mismas. En consonancia con el ascenso de gobiernos más orientados a lo que tradicionalmente se identifica con la izquierda, se ha producido una ruptura en la relativa homogeneidad de políticas económicas que predominó en la región en los años de la década del noventa; de manera que es posible identificar a un grupo de países y subregiones que han mantenido su apego a las políticas precedentes, mientras otros, han desarrollado un discurso crítico hacia ellas y desde compromisos políticos diferentes, han intentado amortiguar los impactos sociales más negativos que dejaron las referidas políticas. Resulta significativo que los indicios más claros de los intentos de ruptura con las políticas neoliberales han tenido lugar en el ámbito de las inversiones. Varios países de la región han puesto en marcha políticas dirigidas a recobrar el control nacional-estatal de los recursos naturales y estratégicos; en algunos casos no se ha realizado la nacionalización de los recursos anteriormente privatizados y desnacionalizados, sino que se ha declarado el control estatal sobre el descubrimiento de nuevas reservas, como ha ocurrido en el Brasil con el petróleo (Aguilera y Regueiro, 2008).

El creciente peso de China en el comercio para varios países latinoamericanos; la demanda china de productos básicos, especialmente de alimentos y minerales, necesarios para sostener los altos ritmos de crecimiento de su economía, la han convertido en un relevante mercado tanto de exportaciones como de suministros para varios países de la región. La demanda china ha sido una suerte de amortiguador para los mayores países latinoamericanos que no firmaron TLC con Estados Unidos, como ocurre con Brasil y Argentina (Aguilera y Regueiro, 2008).

Cuadro 1

**China: Lugar en el ranking de socios comerciales latinoamericanos seleccionados**

Países	EXPORTACIONES		IMPORTACIONES	
	2000	2008	2000	2008
Argentina	6	2	4	3
Brasil	12	1	11	2
Chile	5	1	4	2
Colombia	35	4	15	2
Perú	4	2	13	2
Venezuela	37	3	18	3
Costa Rica	26	2	16	3
México	25	5	6	3
Uruguay	4	5	7	4
Bolivia	18	10	7	6
Ecuador	20	17	12	4
América Latina y el Caribe	16	2	9	2

**Fuente:** CEPAL (2009) “Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009”, pag. 35, en Internet: <http://www.cepal.org>.

Emergencia de propuestas de integración y de cooperación entre países latinoamericanos más sustentadas en las afinidades políticas de sus dirigentes, que en relaciones económicas y comerciales pre-existentes(Aguilera y Regueiro,2008).

- Una mayor complejidad del escenario político dada por el posicionamiento en el mismo de nuevos actores y la diversificación de sus demandas. Los movimientos sociales irrumpen con reivindicaciones sectoriales propias, hasta ahora no tenidas en cuenta por la política tradicional. Estados Unidos dejó de ser el único articulador de propuestas regionales de integración, ahora comparte espacios con Brasil y Venezuela, países que aparecen liderando nuevas propuestas de integración(Aguilera y Regueiro,2008).
- Brasil emerge como una potencia regional, cuya proyección como tal no se manifiesta sólo en su capacidad de articular propuestas, sino en su creciente peso como inversionista regional y

proveedor, en su inédita disposición a financiar proyectos fuera de sus fronteras, etc. “El impulso de una matriz energética basada en el etanol está moviendo al Brasil hacia Centroamérica y el Caribe, con quienes históricamente sus relaciones han sido marginales, lo que además tiene un resultado residual de acercamiento a los Estados Unidos; en esta política de extensión del etanol está incluido México, con lo cual el gigante sudamericano estaría acrecentando una influencia de alcance verdaderamente regional (Regueiro, 2008).” Por primera vez se aprecia en Brasil una intención de asumir los costos económicos que implica su liderazgo; ilustra esta intencionalidad la declaración brasileña de que a partir del año 2010 doblaría su aporte al FOCEM, es decir a 140 millones de dólares en una contribución individual.

- Mayor peso de los factores políticos.
- Resignificación de la cooperación. El renacer de la cooperación ha estado ligado a la reaparición en la agenda del “olvidado” tema del desarrollo y la reevaluación de las potencialidades de la capacidad regional y nacional endógena para el crecimiento.
- Reaparece la complementariedad como una meta a lograr.
- Una mayor presencia de los temas sociales y de combate a la pobreza en la agenda política y en las políticas económicas de varios gobiernos de la región.
- El impacto medioambiental se posiciona como una variable en la toma de decisiones políticas.
- Mayor presencia del tema de las asimetrías en la agenda de integración.
- El foco de los procesos se desplaza de los temas comerciales, cobrando mayor importancia los referidos a integración y articulación de la infraestructura física y energética.
- A diferencia del pasado, existe una mayor tolerancia e interlocución entre propuestas sustentadas en matrices muy diversas.
- Emergencia de instituciones e iniciativas regionales para el financiamiento de estos proyectos, abriendo un espacio de mayor autonomía de los flujos financieros provenientes del Norte.
- Emergencia de iniciativas y propuestas de creación de monedas regionales como primer paso en una intención de alcanzar una moneda común.

### **Dilemas que enfrenta el Proceso**

Numerosos autores coinciden en el hecho, de que en el nuevo escenario mundial y regional los procesos de integración enfrentan nuevos y complejos dilemas. La agenda integracionista debe incorporar nuevos temas y adicionar los históricos problemas acumulados en la región y a las interrogantes no resueltas. Se han identificado los siguientes dilemas:

- Los países no fueron y no son unidades monolíticas, en cada uno de ellos son identificables sectores económicos y sociales, y fuerzas políticas, de diferente orientación, que se oponen a determinados proyectos de integración. A manera de ilustración puede mencionarse que los sectores económicos insertados en la economía global tienen una agenda de prioridades e intereses muy diferentes a los de aquellos orientados al mercado regional (Aguilera y Regueiro, 2008).
- Con frecuencia se asume la identidad de intereses entre los actores reales y formales de la integración (Aftalión, 1976). La voluntad política de los gobiernos no siempre se corresponde con la de los sectores económicos, lo que genera resistencias y la “fatiga” de las propuestas (Aguilera y Regueiro, 2008).

- Paradójicamente las propuestas de integración identificadas como componentes de **las políticas de Estado** son las tradicionales y las de la integración subordinada, mientras aquellas en las que se perciben elementos de cambio, que apuntan a determinados grados de ruptura con el modelo clásico de integración, se asocian a **políticas de gobierno**, por lo que la estabilidad política de los mismos se convierte en una condición de supervivencia de las mismas, ante lo cual se plantea cómo consolidar la gestión de los gobiernos con propuestas de cambio a favor de la integración y cuáles serían las estrategias viables para lograr que las actuales políticas de gobierno favorables a una integración más comprometida con el desarrollo se convierta en política de estado (Aguilera y Regueiro,2008).
- La preservación de la vida en el planeta reclama un nuevo patrón energético no dependiente de los combustibles fósiles. La superación de la racionalidad “extractivista” y del rentismo es una necesidad ineludible. Sin embargo, los pilares de algunas de las nuevas propuestas descansan en estos factores. ¿Cómo enfrentar las restricciones tecnológicas y financieras que tales cambios implican? y ¿cómo producir el cambio cultural que revele su urgencia? (Aguilera y Regueiro,2008).
- Ya desde la época de la ISI estudios especializados habían constatado la situación desfavorable de América Latina en términos de costos y velocidad del transporte y las comunicaciones en relación a otras regiones del mundo; otro hecho puesto de relieve en aquellos momentos se refería a que la red de comunicaciones y transporte estaba dirigida fundamentalmente al comercio con Europa y los Estados Unidos, en tanto eran los principales mercados de destino y suministro de productos a la región. Hoy la dinámica comercial de la región tiene en los mercados asiáticos un socio importante. El intercambio con los países asiáticos requiere una infraestructura adecuada al monto y volumen del creciente comercio recíproco; esa infraestructura hoy no existe o está en mal estado, lo que ha colocado el tema en la agenda prioritaria, especialmente para aquellos países que como Brasil, Paraguay y Argentina tienen un importante comercio con la China y no tienen salida nacional al Pacífico. Frente a este hecho es importante valorar si el tipo de inserción que favorece el comercio para el cual se deberá desarrollar esa infraestructura es deseable. ¿Cómo resolver las contradicciones entre las necesidades de desarrollo de la infraestructura y los impactos medioambientales y sociales de las actuales propuestas de megaproyectos como los del IIRSA? (Aguilera y Regueiro,2008).
- Una integración sólida que trascienda las políticas de los gobiernos se asienta en la complementariedad, la interdependencia y capacidad de desarrollo tecnológico propio. ¿Cómo enfrentar este problema en las condiciones de transnacionalización de la economía? ¿Qué relaciones deberían priorizarse, las basadas en la eficiencia, o las estratégicas que están por construirse con sus socios regionales? (Aguilera y Regueiro,2008).
- Las regiones para consolidarse como tales requieren tener una capacidad para defender el espacio regional. ¿Cómo hacerlo sin incrementar los conflictos latentes en la región y sin desatar un incremento irracional de los gastos militares? (Aguilera y Regueiro,2008).
- La creación de una base social de apoyo a los nuevos proyectos dependerá en mucho de que los beneficios de los mismos sean percibidos en un período de tiempo relativamente corto por las poblaciones de los países que participan en los acuerdos. La incorporación de nuevos socios supone el incremento de las presiones para solventar un acumulado histórico de problemas no resueltos. ¿Cómo enfrentar las contradicciones entre las demandas de solución de problemas acumulados y la estrechez de la base económica para solventarlos sin afectar las expectativas y

credibilidad en el proyecto? ¿Cómo asumir la contradicción profundización VS ampliación? (Aguilera y Regueiro, 2008).

- La integración requiere desarrollarse bajo un modelo democrático que potencie la participación real y sea inclusivo. Sin embargo, no existen experiencias políticas de los gobiernos para lidiar con la diversidad reivindicativa de emancipación de grupos sociales históricamente relegados por la política tradicional y que hoy también construyen organizaciones regionales que buscan respuestas en la integración. ¿Cómo encarar desde los gobiernos el apoyo de estos sectores al proyecto? (Aguilera y Regueiro, 2008).

## Consideraciones finales

Los procesos de integración de diferente naturaleza, nacidos como resultante de los cambios políticos en la región y las transformaciones orientadas a amortiguar los efectos regresivos del neoliberalismo cuentan con una base económica propia insuficientemente desarrollada, lo que supone el desafío de crearla, a fin de dar sustento a relaciones de interdependencia, que hagan perdurables las relaciones en esos espacios más allá de los gobiernos que los han impulsado.

La posibilidad de que se produzcan cambios más orientados a la derecha en el escenario político al calor de un nuevo ciclo electoral, puede provocar recomposiciones en el actual panorama de la integración.

Asimismo, por su profundidad y extensión, la crisis se levanta como uno de los principales dilemas a sortear por la integración latinoamericana, pero al mismo tiempo puede representar una oportunidad para construir relaciones de interdependencia entre los países latinoamericanos y caribeños. Son apreciables algunas señales en esa dirección en el MERCOSUR, UNASUR y en la ALBA; sólo una integración que potencie la interdependencia y reduzca la dependencia difusora de las diferencias entre los costos y beneficios que los países perciben de estos procesos hará de ella un valor defendible tanto por los gobiernos como por los pueblos de la región.

## Bibliografía

Aftalión, Marcelo E (1976): “Reflexiones teóricas y prácticas sobre la integración latinoamericana y su dimensión externa” en revista mensual del INTAL, año 1, No.1, Buenos Aires, INTAL

Aguilera, Esther y Regueiro Lourdes (2008): “Del ALCA al ALBA” en Libro Estado del debate sobre la integración en los once “Encuentros Internacionales de Economistas sobre Globalización y Problemas del Desarrollo”.

Da Motta Veiga, Pedro y Rios, Sandra P: “O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”, en *Breves CINDES* No. 10, agosto de 2008, en Internet: <http://www.cindesbrasil.org>.

Magariños, Gustavo (2000): “Integración Multinacional: Teoría y Sistemas”, Universidad ORT Uruguay-ALADI, Montevideo, Secretaría General de ALADI

Nayyar, Deepak (1999): “MUNDIALIZACIÓN Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO”, X UNCTAD TD(X)/RT.1/4 22 de noviembre de 1999, presentado en Seminario de Alto Nivel sobre Comercio y Desarrollo: Orientaciones para el siglo XXI, Bangkok, 12 de febrero de 2000, mimeo.

Pickard, Miguel (2005): “El TLCAN Plus también llamado ASPAN: el futuro que las elites prevén para México, Estados Unidos y Canadá”, 1ro de agosto de 2005, en Internet:  
[http://www.bilaterals.org/spip.php?page=print&id\\_article=2395&lang=en](http://www.bilaterals.org/spip.php?page=print&id_article=2395&lang=en)

Regueiro, Lourdes (2007): “América Latina reestructuración de los procesos y espacios de integración”, *Cuadernos de Nuestra América*, Vol. XX, No.39-40, enero-diciembre de 2007, Ciudad de La Habana, CEA

Regueiro, Lourdes: “Brasil y Venezuela como líderes regionales: ¿complementarios o competitivos?”, en *Cuadernos de Nuestra América*, Vol XXI, No.42, junio-diciembre de 2008, Ciudad de La Habana, CEA

