

América Latina y el Caribe:
¿fragmentación o convergencia?
Experiencias recientes de la integración

Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.)

América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

Fundación Carolina
Calle General Rodrigo N. 6
Edificio Germania 28003
Madrid-España
información@fundacioncarolina.es

ISBN: 978-9978-67-185-6
Cuidado de la edición: Bolívar Lucio
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: diciembre, 2008

Presentación	9
<i>Adrián Bonilla</i>	
Prefacio	11
<i>Carmen Miró</i>	
Introducción	
Integración en América Latina: procesos contradictorios, pero necesarios	15
<i>Josefette Altmann y Francisco Rojas Aravena</i>	
 PRIMERA PARTE VISIONES GLOBALES DE LA INTEGRACIÓN	
América Latina: integración comercial, complementariedad productiva y cooperación	31
<i>Enrique Iglesias</i>	
La integración latinoamericana en el escenario global	37
<i>Enrique García</i>	
América Latina: la integración regional, un proceso complejo. Avances y obstáculos	41
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	

Certezas e incertidumbres de los procesos de integración regional	75
<i>Victor Rico</i>	

Integración en América Latina: ¿Cómo alcanzar la integración real?	81
<i>Tomás Mallo</i>	

SEGUNDA PARTE
ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

La integración: instrumento del desarrollo humano	89
<i>Rodrigo Borja</i>	

Desafíos de la coyuntura actual para la integración latinoamericana	105
<i>Luis Maira</i>	

América Latina: ¿una región dividida o integrada?	117
<i>Josette Altmann</i>	

Plan Puebla Panamá: retos de la integración mesoamericana	133
<i>Héctor Romero</i>	

La integración en América Latina: convergencia y fragmentación	143
<i>Oswaldo Martínez</i>	

TERCERA PARTE

BLOQUES SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN

Comunidad andina: un proyecto de integración, desarrollo e inserción externa	155
<i>Alfredo Fuentes</i>	

Logros y desafíos de la integración regional: el caso de MERCOSUR	207
<i>Carlos Álvarez</i>	

El estado de la integración en América Latina: ¿un proceso convergente o un proceso fragmentado? El caso de América Central	227
<i>Elaine White</i>	

La AEC en el contexto del nuevo regionalismo	253
<i>Rubén Silié</i>	

ANEXOS

Principales acontecimientos en América Latina en 2007	263
<i>Tatiana Beirute</i>	

Bibliografía sobre integración en América Latina. Período 2007	281
<i>María Cecilia Corda, Nilma Martins, Eustolia Muciño, Paula Pardo</i>	

Algunos indicadores económicos, sociales y políticos de América Latina: 2000-2007	293
--	-----

Relación de autores	305
--------------------------------------	-----

América Latina: la integración regional, un proceso complejo. Avances y obstáculos

Francisco Rojas Aravena*

La integración es un proceso complejo que en cada etapa muestra avances y retrocesos. En el caso latinoamericano, constatamos una tendencia acumulativa que da a la integración un peso cada vez mayor. Los líderes de la región destacan su conveniencia e importancia y marcan un derrotero por medio de declaraciones y compromisos. Sin embargo, también se producen retrocesos y los procesos se estancan, como consecuencia de conflictos y del retaceo de la voluntad política. Esto último se expresa en la falta de recursos humanos, materiales y la dilatación en el tiempo al implementar los compromisos, lo que genera frustración y nuevas dificultades para avanzar. La confianza cae y con ello se producen retrocesos en los procesos. No obstante lo anterior, en el último quinquenio se denota un avance acumulativo importante.

Considerando, en este trabajo, las acciones, declaraciones, omisiones y conflictos en los últimos años –en especial en 2007–, concluimos que es fundamental reenfocar el proceso; con el fin de construir una agenda y un camino para lograr avances efectivos. Los temas están sobre la mesa, las demandas desde los distintos gobiernos y las sociedades los priorizan, sin embargo, los mecanismos de implementación no fluyen. Se producen estancamientos que inhiben los avances.

Si bien la propensión a la integración es algo manifiesto, las dificultades para dar un salto cualitativo dejan a la región con menos oportuni-

* Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

des para enfrentar los problemas comunes, en especial los derivados de la globalización. Con más dificultades para enfrentar de manera asociada los grandes retos regionales y globales –desde el crimen organizado al cambio climático– y con una menor capacidad para enfrentar una inserción internacional que le permita alcanzar un mejor desarrollo para el conjunto de su población. El no tener “una sola voz” concertada no solo dificulta los avances sino que, en muchos casos, favorece el fraccionamiento.

El proceso desde el punto de vista de los actores es un proceso eminentemente intergubernamental. Son los actores estatales quienes definen la posibilidad de avance, de un estatus quo, o de retrocesos. Los espacios para promover *otra integración* desde la sociedad no están presentes en ninguno de los procesos de la integración real existente. Los procesos de complementación, concertación política e integración en la región son esencialmente presidenciales y diplomáticos. De allí que el principal mecanismo es la diplomacia de cumbres.

El avance más significativo en el año 2007 lo constituyó el “Convenio Marco para Restablecimiento de una Unión Aduanera de Centroamérica”, suscrito el 12 de diciembre del 2007 por los países centroamericanos en Ciudad de Guatemala. El retroceso más importante lo constituyó la tensión fronteriza y la ruptura de relaciones diplomáticas entre Ecuador y Venezuela con Colombia, resultado de la incursión de tropas colombianas en el territorio ecuatoriano el 1 de marzo del 2008, y que requirió de la acción del Grupo de Río para desescalar las tensiones.

En forma paralela destacamos que en la región se mantienen las tendencias de un crecimiento económico positivo, lo que ha permitido reducir la pobreza. No obstante, la inequidad es persistente. Los homicidios y la violencia han adquirido el carácter de pandemia en muchos países y, en especial, en las grandes ciudades.

Grandes asimetrías caracterizan a América Latina y ello dificulta encontrar caminos para una agenda efectiva de convergencia e integración. Sin un proceso efectivo que busque la concurrencia de los distintos países y que se procure armonizar las distintas visiones, se continuarán perdiendo oportunidades; se buscarán soluciones individuales y aumentarán los riesgos y las incertidumbres. La convergencia permite “acompasar” las distintas visiones para establecer políticas con mayores afinidades, las

que posibilitan mejores resultados y evidencian procesos en los cuales las experiencias exitosas compartidas buscan reforzarse. Con lo anterior todos los actores ganan al aprovechar las oportunidades que brindan estos procesos de concertación, armonización y convergencia. Por el contrario, si se mantienen percepciones diferentes el resultado serán propuestas de políticas divergentes con cursos de acción que llevan a resultados opuestos a los ideales de la integración.

Construir espacios de diálogo compartidos permite valorar tanto las visiones de cada uno de los actores como las bases desde las cuales perciben los diferentes hechos y, a partir de ellos, establecer un proceso que posibilite construir visiones compartidas. De allí que continuar en el esfuerzo de diálogo e interlocución, mayor coordinación interinstitucional y una acción colectiva efectiva es una tarea esencial: la cooperación, colaboración y asociación generan acciones que permiten mayor previsibilidad. Esto refuerza la confianza, disminuye la incertidumbre y se establece una mayor estabilidad en el conjunto de procesos.

En este trabajo destaco la intensa actividad desarrollada por los países latinoamericanos, por medio de la diplomacia de cumbres en el año 2007 y los primeros meses del 2008¹.

Introducción

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

Dicho fenómeno –entendido en sus múltiples componentes y no solo en el económico y comercial– es el factor crucial en las relaciones de poder mundial, con la excepción del poder militar. El peso de las variables externas es cada vez mayor en la política doméstica y establece condicionalida-

1 Las ideas y análisis expresados en este trabajo aparecerán también publicadas en el Anuario 2008-2009, que coordina Manuela Meza y que será editado por la Fundación Cultura de Paz. www.ceipaz.org

des sobre las decisiones del desarrollo nacional impensables en la lógica del “orden wesfaliano”. De allí la importancia de generar visiones, orientaciones y coordinaciones sobre este conjunto de acelerados cambios.

La emergencia de una nueva agenda internacional, en la se ubican temas globales, obliga a la región latinoamericana a diseñar respuestas coordinadas entre los estados y entre estos y los actores no estatales, para enfrentar 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, aminoren el conflicto y la polarización y potencien la participación y la consulta entre los países de la región.

En este nuevo mapa global, América Latina ha perdido relevancia en cuestiones políticas y estratégicas. No es un área prioritaria para ninguno de los grandes centros de poder (Tulchin, 2006).

Una de las principales razones por las cuales América Latina y el Caribe son poco relevantes en el sistema internacional es por la incapacidad para concertar algunas políticas esenciales que nos permitan, como región, tener voz propia en algunos temas de gravitación para todas y todos los latinoamericanos. Sin una concertación y una coordinación mínima la región deberá acomodarse al sistema de reglas que definen otros, América Latina será objeto de quienes toman y definen las reglas.

En este sentido, el déficit señalado pesa más por la falta de desarrollo y uso del poder tangible —aunque sea reducido—, las capacidades políticas y el poder de incidencia que pudiésemos tener como región. La fragmentación que evidencia América Latina y el Caribe trae consecuencias negativas para los países de la región, particularmente porque los hace vulnerables al impacto de la globalización, pues no acceden a los aspectos positivos que resultan de definir los instrumentos con los cuales lidiar con la globalización. En síntesis, aumentan los costos de transacción para todos, independientemente del tipo de proyecto político nacional que se impulse. La falta de voluntad política, la carencia de acuerdos vinculantes y re-emergencia de conflictos vecinales agrava la situación.

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

En primer lugar en Latinoamérica, como efecto de la globalización económica y de los acuerdos subregionales, las relaciones de interdependencia son cada vez más efectivas y vinculan las más diversas áreas, lo que obliga una mejor coordinación de políticas. En algunos casos se ha avanzado hacia una mayor coordinación en temas y áreas de la integración, que le otorgan un carácter estratégico y generan redes de interdependencia que pueden ser positivas, como aquellas que promueven la democracia, la complementación económica y el desarrollo. Sin embargo, también las hay de carácter negativo que emergen con fuerza, principalmente, en relación con la criminalidad transnacional (Altmann y Rojas, 2008).

En segundo lugar, y principalmente en el marco sudamericano, desaparecieron las principales hipótesis de amenaza militar derivadas de una geopolítica autoreferente. En el caso centroamericano las diferencias se han canalizado hacia medios arbitrales, en especial hacia la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia. Los vectores de la seguridad y defensa de los países mayores de esta subregión, están hoy signados por la democracia y el intercambio de información. Ejemplo de esto son los avances en la publicación de los libros de defensa. (RESDAL, 2007)

Por último, la región se encuentra vinculada, a través de una activa y densa red de conferencias diplomáticas y encuentros para el diálogo político del más alto nivel, en una *Diplomacia de Cumbres* tanto de carácter hemisférico, regional y subregional, como extraregional (Del Arenal, 2005).

A lo largo de la última década y media, se establecieron y desarrollaron nuevas iniciativas tendientes a la conformación de acuerdos de libre comercio, uniones aduaneras o sistemas de integración amplios, que se orientan hacia la conformación de comunidades comerciales-económicas y/o políticas subregionales. Estas renovadas iniciativas buscan superar procesos de integración de larga data, la mayoría provenientes de fines de la Segunda Guerra Mundial.

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

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

Tres grandes procesos caracterizan las principales apuestas de compactación comercial y de integración en la región. Ellos son: el Plan Puebla Panamá, el ALBA y la UNASUR. A estas iniciativas debemos sumar otra de carácter hemisférico que quedó frustrada en el año 2005: el ALCA. Estas iniciativas de carácter regional amplio se superponen a la institucionalidad político-comercial establecida en cada una de las subregiones: la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y de otras de carácter funcional especializadas en la cooperación, como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y la Asociación de Estados del Caribe (AEC).

Los procesos de integración como el Plan Puebla Panamá, el ALBA y la UNASUR poseen una vocación que va más allá de sus propias subregiones. En efecto, el Plan Puebla-Panamá se extiende hacia el sur incorporando a Colombia, e incluso con un acercamiento a Ecuador. El ALBA, por su parte, congrega a países sudamericanos, de Centroamérica y el Caribe. UNASUR involucra simultáneamente a países andinos, caribeños y del Cono Sur. Esos proyectos más globales, a su vez, se superponen a las iniciativas multilaterales formales y más institucionalizadas, como lo son el SICA, el CARICOM, el MERCOSUR y la CAN.

Si bien podría argumentarse que los proyectos más generales del PPP, el ALBA y UNASUR poseen un carácter “político”, no es menos cierto que tanto en el origen, como en su desarrollo, las iniciativas del MERCOSUR,

la CAN, el SICA y el CARICOM responden de manera simultánea a demandas tanto políticas como comerciales. Estas últimas iniciativas, además, poseen un carácter más institucionalizado aunque evidencian grandes debilidades.

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

Plan Puebla Panamá (PPP)²

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

En 2006 Colombia se incorporó a la iniciativa, luego de haber permanecido como miembro observador desde 2004. Actualmente, el Plan Puebla Panamá cuenta con una cartera de 99 proyectos que requieren de una inversión global \$8 048 millones de dólares. En el marco de la Cumbre

2 FLACSO (2007). *Dossier Plan Puebla Panamá*. Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO-Secretaría General. En: www.planpuebla-panama.org También en: www.planpuebla-panama.org

Extraordinaria de Jefes de Estado de Tuxtla que se realizó en la ciudad de Campeche (México) el 9 y 10 de abril de 2007, los mandatarios de los países miembros acordaron un “relanzamiento” del PPP con el fin de fortalecerlo mediante el establecimiento de una Agenda de Trabajo que incorpora medidas para la consolidación de los mecanismos institucionales. (Cumbre para el Fortalecimiento del Plan Puebla Panamá, 2007)

En la cumbre de Campeche los presidentes repasaron los principales logros alcanzados en el período 2002-2006, para lo cual destacan importantes avances en 33 proyectos regionales que involucran montos de inversión de \$4 500 000. Parte importante de estos proyectos está ligada al mercado eléctrico regional centroamericano y al Programa de Integración Energética Mesoamericana. De igual forma, los presidentes destacaron los avances en el ámbito de la infraestructura, particularmente en la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas. También se congratularon de los avances en la Autopista Mesoamericana de la Información, red de fibra óptica para avances en el sector de ciencia y tecnología. Otros campos en los cuales reconocieron avances o el inicio de actividades son: el procedimiento Mesoamericano de Tránsito Internacional de Mercancías, el Programa Mesoamericano de Vigilancia Epidemiológica, el Programa Mesoamericano de Abordaje del VIH-Sida. También el inicio de un sistema de información estadística de migraciones mesoamericanas. De igual forma los jefes de Estado destacaron la suscripción del acuerdo voluntario para una conducta ambiental sostenible y la preparación del Atlas Centroamericano de Información Territorial para el Desarrollo y la Reducción de Riesgos a Desastres y el Atlas de peligros y amenazas de desastres naturales del sur al sureste.

En la Declaración Conjunta de la IX Cumbre jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Tuxtla (mecanismo de diálogo y concertación), los mandatarios acordaron una declaración que contiene 44 puntos organizados en torno a 4 grandes áreas: asuntos políticos; asuntos del Plan Puebla Panamá; asuntos económicos, comerciales y financieros; asuntos de cooperación (IX Cumbre de Tuxtla, 2007).

En relación con los temas políticos, los presidentes reafirmaron los principios y valores de la democracia y cómo el mecanismo de diálogo y concertación contribuye a consolidar la gobernabilidad democrática, así

como a la promoción y respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, incluida la participación de la sociedad civil. En esta sección, seis puntos fueron dedicados al tema migratorio y a la necesidad de acciones concertadas para proteger a los migrantes. Un segundo tema, que recogió seis párrafos, corresponde al de la seguridad y al compromiso de cooperación de los estados signatarios en el fortalecimiento de la cooperación para luchar en contra del crimen organizado. El anterior incluía fortalecer la seguridad de los países de la región, con una perspectiva regional y de largo plazo; que se desarrolle con pleno respeto de la soberanía, integridad territorial e igualdad jurídica de los estados. Destacaron la importancia de la cooperación internacional en este ámbito. Así también, se congratularon del inicio de negociaciones para un acuerdo entre la Unión Europea y Centroamérica.

En lo referido a asuntos del Plan Puebla Panamá, señalaron su beneplácito con los avances logrados. En lo referente a los asuntos económicos, comerciales y financieros expresaron, que la convergencia de los Tratados de Libre Comercio, suscritos entre Centroamérica y México; promoverán una mayor integración regional facilitando el comercio por medio de la armonización de reglas y procedimientos; lo que reducirá los costos de transacción. A partir de esto, el presidente de México invitó a Belice, Panamá y República Dominicana a unirse a la iniciativa para alcanzar un Tratado de Libre Comercio único en el área Mesoamericana. En cuestiones referidas a la cooperación se destacan los importantes resultados obtenidos en el período 2000-2008 y se abordan nuevas oportunidades de cooperación en el marco de este mecanismo de diálogo y concertación.

Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA)³

La Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) surgió como una propuesta de integración planteada por el presidente venezolano Hugo Chávez. Busca reforzar la autodeterminación y la soberanía

3 FLACSO (2007). *Dossier ALBA*. Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO-Secretaría General. En: www.flacso.org. También www.alternativabolivariana.org

de los pueblos y propone una alternativa de integración que contrarreste las políticas económicas propuestas e implementadas a finales del siglo pasado por EEUU y algunos organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El ALBA es la antítesis del denominado Consenso de Washington. En 2004, los presidentes de Cuba, Fidel Castro y de Venezuela, Hugo Chávez, firmaron su constitución y en 2005 se realizó su primera reunión. En 2006 Bolivia se incorporó a esta iniciativa y en 2007 lo hizo Nicaragua y Dominica.

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

El ALBA desarrolló su V Cumbre en el mes de abril del 2007, allí se reconocieron los importantes avances del año 2006 en la puesta en marcha de este mecanismo que se define como un instrumento para una integración y unión de América Latina y el Caribe, a partir de “un modelo de desarrollo independiente que priorice la complementariedad económica regional, haga realidad la voluntad de promover el desarrollo de todos y fortalezca una cooperación genuina basada en el respeto mutuo y la solidaridad” (V Cumbre del ALBA, 2007).

En este sentido los mandatarios del mecanismo y los invitados especiales indicaron que esta alternativa “constituye una alianza política estratégica, cuyo propósito fundamental, en el mediano plazo, es producir transformaciones estructurales en las formaciones económico-sociales de las naciones que la integran” (V Cumbre del ALBA, 2007). Es así como en la quinta cumbre se firmó el Tratado Energético del ALBA, se suscribió el Proyecto “Granacional” dentro del cual se incluyen doce áreas con sus respectivos proyectos específicos. Las áreas consideradas son: educación; cultura; comercio justo; finanzas; alimentación; salud; telecomunicaciones; transporte; turismo; minería; industria y energía. También, durante esta cumbre fueron suscritos: el acuerdo energético del ALBA

entre Venezuela y Nicaragua, entre Venezuela y Bolivia y entre Venezuela y Haití. Se suscribió, además, el convenio marco de cooperación ALBA entre Venezuela, Cuba y Haití.

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

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

Tanto el ALBA como Petrocaribe subrayan “las nefastas consecuencias del desigual orden económico internacional” (IV Cumbre Petrocaribe,

2007) que tiene impacto negativo en los precios de los productos primarios y encarece los combustibles. Petrocaribe, desde la perspectiva de un esquema estratégico, se propone impulsar la seguridad energética, como forma de promover el desarrollo económico y social sostenible de los países participantes.

En el ámbito de la defensa el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, propuso desarrollar el ALBA militar como una alianza estratégica que incluye componentes referidos al uso de la fuerza. (“Chávez pide alianza militar contra EE.UU”, 2008)

El 23 de abril de 2008, convocados por el presidente Chávez, los mandatarios de los países miembros del ALBA se reunieron en Managua para mostrar su apoyo al Gobierno del presidente boliviano Evo Morales ante la situación de efervescencia política que aqueja a su país. En esta ocasión fue suscrita una Declaración en Solidaridad y Apoyo a la República de Bolivia (Cumbre Extraordinaria del ALBA, 2008).

Grupo de Río⁴

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

La posibilidad que posee el Grupo de Río de constituirse en el gran referente político-estratégico regional se funda en cinco elementos centrales: el constituirse en “un espacio privilegiado para la consulta, coordina-

4 Rojas Aravena, F. (2007) “20 años del Grupo de Río: Renovando las oportunidades de concertación regional. En Fundación Carolina. *Nombres Propios* 2007; FLACSO. (2007) *Dossier Grupo de Río*. Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO-Secretaría General. 2007. En: www.flacso.org

ción y concertación política de América Latina y el Caribe”; el estar conformada por 20 países de la región, la más amplia representatividad, lo que le otorga la mayor legitimidad a sus acuerdos; la reiteración de los compromisos con los consensos políticos y principios señalados en el Acta de Veracruz de 1999; la existencia de una misión claramente definida y delimitada, lo que mantiene su perfil de interlocución regional y extra regional y, finalmente, poseer el reconocimiento y la experiencia necesaria como actor internacional para impulsar un diálogo orientado al mejoramiento de la situación política, social y económica internacionales.

El Grupo de Río tuvo una reunión Presidencial en Guyana en marzo de 2007 y constituyó un momento de relanzamiento de esta la primera iniciativa de concertación política regional latinoamericana (XIX Cumbre del Grupo de Río, 2007). Allí se reafirmó el compromiso histórico del Grupo de Río por encontrar soluciones latinoamericanas a los problemas latinoamericanos.

La vocación, impulsada por los líderes de la región, en torno a reafirmar los principios del derecho internacional, el multilateralismo, la independencia y la soberanía como principios fundamentales para la estabilidad, la democracia, la paz y la seguridad internacional; se vio plenamente reflejada en la reunión cumbre del Grupo de Río celebrada en República Dominicana en el mes de marzo de 2008, cuando abordó como único punto de la agenda el referido a la crisis en la región andina. El Grupo de Río supo encontrar los consensos para desescalar el conflicto, establecer vías de diálogo y luego institucionalizarlas en el marco de los mecanismos institucionales de la OEA, como acuerdos de carácter vinculante. El Grupo de Río ha demostrado que sigue siendo un instrumento esencial para la concertación política en la región.

La última Cumbre del Grupo de Río, realizada el 7 de marzo de 2008 en Santo Domingo, dio un repunte al mecanismo al servir de espacio para solucionar la crisis entre Colombia y Ecuador, a la cual se sumaron en ese momento Venezuela y Nicaragua (XX Cumbre Grupo de Río, 2008).

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)⁵

En el MERCOSUR se desarrollaron tres reuniones Cumbres, en enero, junio y diciembre del año 2007 (XXXII Cumbre MERCOSUR, XXXIII Cumbre MERCOSUR, XXXIV Cumbre MERCOSUR, 2007). Las agendas y las declaraciones de las reuniones de los jefes de Estado fueron muy amplias y en ellas se recogen más de cien párrafos referidos a accionar de este grupo subregional. En las tres reuniones es posible destacar algunos temas transversales: la importancia y la prioridad que posee la dimensión social y política de la integración y, además, el reconocimiento del compromiso democrático de los estados parte y estados asociados.

En las distintas reuniones se destacan otros temas transversales como: los esfuerzos ligados a la promoción de la equidad de género y al rol de la mujer en los procesos políticos y en los procesos de integración. También el apoyo a Argentina por el tema de la soberanía de dicho país en las Malvinas ha sido constante. Igualmente se destaca la importancia de la colaboración con Haití. Se añade el problema del desarme, en particular de armas de destrucción masiva, como un tema transversal en las reuniones. A ello debemos agregar el compromiso con el multilateralismo y con la reforma de las Naciones Unidas. Así también el apoyo a las tareas que realiza la OEA en la promoción y consolidación de la democracia, el estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, todos ellos reconocidos en la Carta Democrática Interamericana.

También al igual que en los otros espacios subregionales, se destaca la importancia de la negociación con la Unión Europea y se expresa la voluntad de participar activamente en la V Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe que se desarrollará en mayo, en Lima, Perú (Osterloff, 2008).

En este período (2007) se constituyó el Parlamento del MERCOSUR, lo que se vincula al desarrollo de una institucionalidad que puede facilitar el diálogo con Europa. Es un Parlamento que no adoptará acuerdos vinculantes.

5 (Peña, 2007)

Ecuador se incorporó como estado asociado al MERCOSUR, el cual se une a Chile, Bolivia y Perú. La plena incorporación de Venezuela está pendiente de la aprobación por parte de los parlamentos de Brasil y Paraguay. La declaración presidencial del mes de diciembre 2007, destacó la importancia y necesidad de este paso como una cuestión fundamental para el fortalecimiento del MERCOSUR.

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

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

La Comunidad Andina de Naciones (CAN)

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

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

En la Cumbre de Tarija, de junio de 2007, (XVII Consejo Presidencial Andino, 2007) los temas principales que allí fueron tratados y que se manifestaron en una declaración de 18 puntos son los siguientes: la profundización y renovación del sistema de integración de la Comunidad Andina; la necesidad de profundizar un plan integrado de desarrollo social; abordar el tema migratorio y la suscripción de la con-

vención pendiente a la protección de los derechos de los migrantes. Otro punto fue el impacto del cambio climático y los efectos del deterioro del medio ambiente en la calidad de vida de las personas. Ratificaron los jefes de Estado la necesidad de establecer mecanismos de participación y contribución de los pueblos indígenas, así como de combatir la corrupción como requisito para resguardar el patrimonio del Estado y fortalecer el sistema democrático. En el tema energético, reiteran la voluntad de alcanzar un desarrollo sobre la base de la diversificación de las fuentes, de tal manera de precautelar el medio ambiente y la seguridad alimentaria.

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

La crisis entre Colombia, Ecuador y Venezuela ha sumido a la Comunidad Andina en una parálisis institucional de la cual no se percibe con claridad una salida a corto plazo. El año 2008 será un momento de reacomodo en las relaciones en la Comunidad Andina, lo que posee impactos sobre el conjunto de Suramérica e incluso más allá en el contexto latinoamericano.

Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)⁶

En la III Cumbre Presidencial Sudamericana realizada en la ciudad de Cuzco (Perú) los días 7 y 8 de diciembre de 2004, se firmó el acta que creó la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) con el objetivo de “desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravi-

6 (Borja, 2007)

tación y representación en los foros internacionales”⁷ (Declaración de Cuzco). El 17 de abril de 2007, en la Isla Margarita, Venezuela, luego de II Cumbres Presidenciales y dentro del marco de la Cumbre Energética Sudamericana, la CSN pasa a denominarse Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) (Cumbre Energética Sudamericana, 2007).

La Cumbre de 2008 de la UNASUR estaba convocada para los días 28 y 29 de marzo en Cartagena, en donde se tenía previsto que los gobernantes discutirían y firmarían el Acuerdo Constitutivo de este nuevo mecanismo de integración; sin embargo la crisis en las relaciones entre Colombia y Ecuador llevó a su suspensión. Aún no se ha establecido una nueva fecha para llevarla a cabo. El miércoles 2 de abril de 2008 el presidente de Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, anunció su ofrecimiento para organizar una cumbre presidencial extraordinaria de la UNASUR que se llevará a cabo el 23 de mayo y cuyos objetivos básicos son la discusión del Acta Constitutiva de UNASUR y la propuesta brasileña de creación de un Consejo Sudamericano de Defensa (“Evo entregará el 23 de mayo el Acta Constitutiva de la UNASUR”, 2008).

Comunidad del Caribe (CARICOM)⁸

El CARICOM por su lado dedicó una de las cumbres a la cooperación funcional, la institucionalidad que debe adoptar estos procesos y la coordinación de políticas del bienestar social. Se reconoce que la cooperación es el objetivo fundamental de la comunidad y que se han establecido contribuciones muy importantes en el área de la educación, la salud, el deporte, la cultura y el desarrollo sostenible y la seguridad (XXVIII Cumbre del CARICOM, 2007).

Una reunión extraordinaria del CARICOM celebrada en julio del año 2007 estuvo dedicada al análisis de la pobreza y el creciente aumento en el costo de la vida, ligado esto último con factores tales como la deprecia-

7 FLACSO. (2007) *Dossier Comunidad Sudamericana de Naciones*. Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO-Secretaría General. En: www.flacso.org También en: www.comunidadandina.org/sudamerica

8 (Lesalles, 2008).

ción del dólar, el aumento del precio del petróleo y el impacto del cambio climático (XXII Cumbre Extraordinaria CARICOM, 2007). La vulnerabilidad de los países caribeños en relación con la energía se ha visto mitigada y ha encontrado una oportunidad para cimentar la colaboración entre estados del sur por medio de Petrocaribe.

Los problemas monetarios y de pobreza en la región caribeña han producido, durante 2007, que la propensión de esta subregión a poner mayor atención a los temas de cooperación en áreas de corte más social y que no están tan vinculados al comercio como ha sucedido en los otros sub esquemas regionales. Asimismo, en ese año se profundizó la tendencia de los países caribeños a acercarse a Venezuela producto de los numerosos convenios firmados con este país en el marco de Petrocaribe.

Los días 7 y 8 de abril de 2008 se llevó a cabo la XIII Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de CARICOM. Su eje central fue el crimen y la seguridad y se tomaron medidas respecto de temas como el compartir información, el despliegue rápido de fuerzas conjuntas, el narcotráfico, el tráfico ilegal de armas, los homicidios, la prevención del crimen y las pandillas juveniles, entre otros. Los mandatarios aprovecharon la ocasión para reafirmar su compromiso con el proceso de integración caribeño.

Sistema de Integración Centroamericana (SICA)⁹

La integración en el área centroamericana tuvo un importante avance a lo largo de seis encuentros entre los presidentes de la región. Este fue la suscripción del Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Adua-

9 Cumbre de Mandatarios para el Fortalecimiento del Plan Puebla Panamá. (2007) *Declaración Conjunta*. Campeche, México. 10 de abril, 2007; II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA y el CARICOM. (2007). *Declaración Conjunta*. Ciudad de Belice, Belice. 12 de mayo, 2007; XXX Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema del SICA. (2007). *Declaración de San Pedro (Cayo Ambergris, Belice)*. San Pedro, Cayo Ambergris, Belice. 29 de junio, 2007; IX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. (2007) *Declaración Conjunta*. San Pedro, Cayo Ambergris, Belice. 29 de junio, 2007; SIECA. (2007) *Estado de la Situación de la Integración Económica Centroamericana*. En: www.sieca.org.gt

nera Centroamericana, suscrito el 12 de diciembre del año 2007, por los Ministros de Economía, Comercio Exterior o Industria, según el caso. Tuvo como testigos de honor a los presidentes de los cinco países centroamericanos signatarios, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; y, al presidente de Panamá, y a los representantes de Belice y República Dominicana (SICA, 2007).

El convenio marco establece y reafirma la voluntad de conformar una Unión Aduanera en sus territorios, de acuerdo con lo dispuesto por el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT) y de la institución heredera, la Organización Mundial de Comercio. El acuerdo consta de siete títulos y treinta artículos. El acuerdo operará en forma gradual y progresiva. No tiene plazo de vigencia y por lo tanto es indefinido. Está abierto a la suscripción de cualquier país miembro del SICA y el país adherente depositará el instrumento de adhesión en la Secretaría General del SICA¹⁰.

En la XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) los mandatarios efectuaron una revisión amplia de los acuerdos alcanzados y ratificaron las líneas de trabajo desarrolladas (XXXI Cumbre SICA, 2007). Entre los temas más importantes destacan la profundización que alcanzará la integración por medio de la constitución y desarrollo gradual y progresivo de la Unión Aduanera.

También destacaron la importancia del proceso negociador con Europa y la búsqueda de un acuerdo de asociación. Con anterioridad, en la Cumbre Centroamericana y Taiwán, de la cual dejó de ser parte Costa Rica, por haber establecido relaciones diplomáticas con la República Popular de China; destacaron la importancia de impulsar un mayor dinamismo en el acuerdo de libre comercio con Taiwán (VI Reunión SICA-Taiwán, 2007).

La Cumbre del mes de diciembre 2007 destinó nueve párrafos al tema de seguridad, a partir del que señala que se ha adoptado una estrategia de seguridad entre Centroamérica y México, con una perspectiva integral,

10 Para un perspectiva histórica de la conformación de la Unión Aduanera ver: Matul, D., Dinarte, G y Sabrina Trinca. (2006) "La Unión Aduanera y el Proceso de Integración Regional" en *Revista Relaciones Internacionales*. Enero-Diciembre. N.º 71-72. Heredia, Costa Rica: EUNA, 2007.

que orienta las acciones de cooperación y coordinación en materias de seguridad pública tanto de México como de Centroamérica. Otros temas importantes abordados en esta reunión son los referidos a educación, medio ambiente, transporte, política agrícola, recursos humanos, visado único en la región, transporte marítimo. También, el tema energético ocupó un lugar de relevancia ya que se destinaron tres párrafos, cuyo foco está en la definición de una estrategia energética sustentable. Igualmente recibieron el informe sobre el Plan Puebla Panamá.

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

En febrero de 2008, los mandatarios del SICA se reunieron en una Cumbre Extraordinaria cuyo fin fue destacar la importancia de fortalecimiento del subsistema de integración social. Se propuso realizar una Hoja Ruta Social que será presentada a los mandatarios en la próxima Cumbre Ordinaria a realizarse en junio de 2008 en San Salvador. Asimismo, los mandatarios firmaron una declaración sobre institucionalidad regional en la que se comprometen a seguir avanzado en este campo (Cumbre Extraordinaria SICA, febrero, 2008).

El 7 de mayo de 2008, producto de la preocupación internacional acerca de la crisis alimentaria los jefes de Estado del SICA se reunieron en Managua, junto con los mandatarios o representantes de los países miembros del ALBA, para discutir medidas para combatir esta situación. El resultado de esta reunión fue la suscripción –por parte de algunos de los asistentes– Presidencial sobre Soberanía y Seguridad Alimentaria: Alimentos para la Vida (Cumbre Alimentaria, 2008).

Cumbre Unión Europea-América Latina

El 16 de mayo se llevó a cabo en Lima, Perú la V Cumbre Unión Europea-América Latina, cuya declaración final se llamó “Respondiendo Juntos a las Prioridades de Nuestros Pueblos”. (V Cumbre UE-AL, 2008)

En la Cumbre, los mandatarios y representantes de los 33 países latinoamericanos y los 27 europeos se acordaron abordar dos desafíos clave: la pobreza y la desigualdad y la necesidad de sociedades más inclusivas y, segundo, el desarrollo sostenible, el medio ambiente, el cambio climático y la energía. Es por esto que la denominada “Agenda de Lima” centró su atención en estos dos puntos. Además los mandatarios expresaron la importancia de continuar con las negociaciones de Acuerdos de Asociación destacando su alta prioridad política, fomentar el bienestar de los pueblos para lograr sociedades más inclusivas y cohesionadas, profundizar la integración regional y profundizar la cooperación, entre otras.

Principales desafíos de la integración regional.

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

Desafíos estructurales

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

- Crecimiento económico: Pese a que en el último quinquenio la región ha crecido y ha mejorado su ubicación en el Índice de Desarrollo Humano PNUD, 2007), este crecimiento ha sido exiguo durante los últimos treinta años (CEPAL, 2008).

- Pobreza y desigualdad: América Latina es la región menos equitativa del mundo. Las diferencias entre el 20% más rico y el 20% más pobre de la gente, son abismales (CEPAL, 2007).
- Falta de cohesión social: La región muestra un crecimiento económico sostenido, pero limitado. Sin embargo, cuando se analiza la calidad de los empleos generados por dicho crecimiento económico, se comprueba que este tiene una alta precariedad (OIT, 2006), son de muy baja calidad y no llegan a los jóvenes (XVII Cumbre Iberoamericana, 2007).
- Viejos y nuevos conflictos: El mayor contacto, la complementariedad, e incluso los avances en los procesos de integración, no significan la eliminación de los conflictos. Por el contrario, estos vínculos y los contactos más asiduos, generan mayores roces y aumentan la posibilidad de contenciosos.
- Débil proyección internacional: Tras el fracaso del ALCA, los Estados Unidos han impulsado negociaciones de carácter comercial bilateral. Esta es la forma unilateral de expresión de la política comercial de los EEUU. Frente a su incapacidad de proponer alternativas que aseguren el desarrollo de una opción comercial hemisférica, la potencia hegemónica respondió con presión para conseguir acuerdos bilaterales (FLACSO, Informe Final del Proyecto América Latina ante la Segunda Administración Bush, 2007).
- Transnacionalización negativa: El impacto de la globalización y de los ilícitos transnacionales, golpea fuerte al conjunto de la región latinoamericana y caribeña. América Latina es la región más violenta del mundo (Rojas, 2006; Carillo, 2007).

Desafíos políticos

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

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

Desafíos institucionales

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

Buscar complementariedades sobre la base de una agenda compartida

Las naciones cooperan producto de las oportunidades que generan, ya sea por acciones propias o por determinados cambios en el sistema internacional. La creación de condiciones apropiadas, de circunstancias favorables para la cooperación, está en directa relación con la voluntad política de vincular y satisfacer, los intereses de las partes (Stein, 1990). El fin de la Guerra Fría generó circunstancias que parecían facilitar la cooperación; pero esa oportunidad se estrechó. En la actualidad, es necesario abrir nuevamente oportunidades de incidencia en el sistema global. Ello se logrará sobre la base de un mayor consenso regional, una mejor y más eficiente concertación y una transparente voluntad política del conjunto de los países. Un interés fundante, es la común interdependencia en los temas globales y la imposibilidad de resolver los temas regionales sin una acción cooperativa.

La complementariedad entre los distintos niveles de integración es compleja; las agendas subregionales, regionales, hemisféricas y globales abordan y ponen énfasis diferentes, en diversos aspectos. En ellos 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 sí y, en definitiva, reafirmará la fragmentación y las reducidas capacidades de concertación transnivel, desde lo binacional a lo global.

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

Construir un sentido estratégico

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

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

Elementos para una agenda latinoamericana de integración

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

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

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

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

La integración como proyecto político estratégico, que le permita a la región tener una sola voz y posicionarse de mejor manera en el sistema internacional, tiene como uno de sus principales condicionantes construir una agenda efectiva para la concertación. El liderazgo regional, político, social, empresarial, sindical, académico, intelectual y cultural, tiene ante sí esta importante demanda.

Las agendas son esenciales para concertar políticas. No es factible pensar que dichas agendas puedan estar desprovistas de una visión que las oriente o que se desarrollen en un vacío político. Las agendas posibilitan alcanzar metas y objetivos concertados en forma previa. La voluntad política, por medio del diálogo y la concertación, define los temas principales y la agenda los prioriza, y define los recursos humanos y materiales necesarios para obtenerlos. También establece el tiempo político en el cual serán alcanzados.

Escenarios a corto plazo

En Latinoamérica, en el año 2007, hubo gran actividad en algunas subregiones, particularmente en Centroamérica. Pero son pocos los avances, quizás el único avance concreto fue la suscripción del Acuerdo Marco de la Unión Aduanera Centroamericana.

Si miramos el futuro cercano podemos señalar que continuará la coordinación técnica y seguirá avanzando la interdependencia en algunas áreas. De igual forma, continuarán los avances concretos en la inversión programada y presupuestada en la infraestructura, tanto en la correspondiente al Plan Puebla Panamá (PPP), como la de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Asimismo, se mantendrá la continuidad de las reuniones Cumbre de Presidentes en cada una de las subregiones, pero es poco probable que de ellos surjan acuerdos específicos que profundicen de manera efectiva la integración. Igualmente en los próximos dos años la integración negativa se mantendrá e incluso se incrementará, especialmente el crimen organizado (narcotráfico, tráfico de armas, etc.) continuará desarrollándose.

Esta situación de inamovilidad o de continuidad de los escenarios prospectivos también se vincula con algunos procesos electorales que incidirán en el derrotero de la integración. En el caso del Área Andina, la elección para votar los resultados de la Constituyente en Ecuador y las tensiones y marcos en los cuales se producirá la ratificación de la Constitución en Bolivia, concentrará la atención en temas nacionales. Así también, en el MERCOSUR la elección en Paraguay será importante al interior de la subregión y en su proyección a la UNASUR. En Centroamérica lo será la elección en El Salvador en marzo de 2009.

Por otro lado, la crisis en el área andina pone el foco en los problemas domésticos y en las tensas relaciones entre Colombia y Ecuador principalmente. Ello incide en la parálisis de UNASUR y en las dificultades de la CAN para establecer compromisos y acuerdos que permitan avances. Por su parte, para que pueda avanzar, el MERCOSUR deberá resolver la plena incorporación de Venezuela, pendiente en los parlamentos de Brasil y Paraguay. Situación esta que se complejiza por la decisión venezolana de nacionalizar empresas translatinas y, en especial, transmercosur. La decisión venezolana impacta los vínculos con México, Argentina y Brasil, situación que no ayuda en la pronta ratificación por parte del Congreso brasileño.

Dentro de poco, en 2008-2009, observaremos la rutinización de las Cumbres, pero no se prevén compromisos que permitan avanzar hacia una región con una sola voz y hacia una región cada vez más integrada en

cuestiones tales como comercio, inversión y servicios. En consecuencia el escenario es de continuidad con una coordinación técnica importante en algunas materias, en medio de tensiones políticas aún no resueltas. El mayor peligro es que se presentan retrocesos importantes como producto de la conflictividad estatal.

El Grupo de Río logró nuevamente desescalar un conflicto latinoamericano sobre la base de la acción latinoamericana. Sería deseable que esta perspectiva pudiese consolidarse en un espectro más amplio en el próximo periodo, y de esta manera superar el escenario de continuidad o de status quo, por el bien de la democracia y la paz en la región.

Bibliografía

- Altmann, J; Rojas Aravena, F. (editores) (2008). *Las Paradojas de la Integración en América Latina y el Caribe*. Editorial Siglo XXI y Fundación Carolina.
- Borja, R. (2007) *La integración: Instrumento de Desarrollo Humano*. Ponencia presentada en el Congreso Latinoamericano y Caribeño de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador. 29 al 31 de octubre, 2007.
- Carrillo Flores, F. (2007) "Seguridad Ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso" en Revista *Pensamiento Iberoamericano*. N° 0, Segunda época.
- CEPAL. (2007) *Panorama Social de América Latina 2007*. Santiago, Chile. En: www.eclac.org
- CEPAL. (2008) *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. 2007*. Santiago, Chile. En: www.eclac.org
- Corporación Latinobarómetro. (2007). *Informe Latinobarómetro 2007*. Santiago, Chile. En: www.latinobarometro.org
- Cumbre de Mandatarios para el Fortalecimiento del Plan Puebla Panamá. (2007) *Declaración Conjunta*. Campeche, México. 10 de abril, 2007
- Cumbre Energética Sudamericana. (2007) *Declaración de Margarita. Construyendo la Integración Energética del Sur*. Isla Margarita, Venezuela. 17 de abril, 2007.

- Cumbre Extraordinaria del ALBA. (2008) *Declaración en Solidaridad y Apoyo a la República de Bolivia*. 23 de abril, 2008. Managua, Nicaragua
- Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA. (2008) *Declaración Final*. 20 de febrero, 2008
- Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA. (2008) *Declaración sobre la Institucionalidad Regional*. 20 de febrero, 2008
- Cumbre Presidencial sobre Soberanía y Seguridad Alimentaria: Alimentos para la Vida. (2008) *Declaración Final*. 7 de mayo, 2008
- Del Arenal, Celestino (coord.) (2005). *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005) Logros y Desafíos*. Fundación Carolina y Siglo XXI. Madrid.
- FLACSO. (2007) *Dossier ALBA*. Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO-Secretaría General. En: www.flacso.org. También www.alternativabolivariana.org
- FLACSO. (2007) *Dossier Comunidad Sudamericana de Naciones*. Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO-Secretaría General. En: www.flacso.org También en: www.comunidadandina.org/sudamerica
- FLACSO. (2007) *Dossier Plan Puebla Panamá*. Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO-Secretaría General. En: www.planpuebla-panama.org También en: www.planpuebla-panama.org
- FLACSO. (2007) *Dossier Grupo de Río*. Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO-Secretaría General. En: www.flacso.org
- FLACSO. (2007). *Informe Final del Proyecto América Latina ante la Segunda Administración Bush*. FLACSO.
- II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA y el CARICOM. (2007). *Declaración Conjunta*. Ciudad de Belice, Belice. 12 de mayo, 2007
- III Cumbre de Petrocaribe. (2007) *Declaración de Jefes de Estado y de Gobierno*. Caracas, Venezuela. 11 de agosto, 2007.
- IV Cumbre Petrocaribe. (2007) *Declaración de la IV Cumbre De Petrocaribe*. Cienfuegos, Cuba. 21 de diciembre, 2007.

- IX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. (2007) *Declaración Conjunta*. San Pedro, Cayo Ambergris, Belice. 29 de junio, 2007
- Lesalles, M. (2008) “La cooperación al servicio de la integración: La Asociación de Estados del Caribe” en Altmann, J. y Rojas Aravena, F. (2008). *Las Paradojas de la Integración en América Latina y el Caribe*. FLACSO Secretaría General y Fundación Carolina: Editorial Siglo XXI.
- Maira, L, Hirst, M, et al. (2007) *La integración en América Latina: Situación y Perspectivas*. FLACSO, Paraguay.
- Malamud, C; Isbell, P; C. Tejedor. (2007) *Anuario Iberoamericano 2007*. Real Instituto Elcano: Ediciones Pirámide
- Matul, D., Dinarte, G y Sabrina Trinca. (2006) “La Unión Aduanera y el Proceso de Integración Regional” en *Revista Relaciones Internacionales*. Enero- Diciembre. N° 71-72. Heredia, Costa Rica: EUNA, 2007.
- OIT. (2006) *Panorama Laboral 2006*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. En: www.oitchile.cl
- Osterloff, D. (2008) *América Latina y la Unión Europea: Una integración esperanzadora pero esquivia*. FLACSO, OBREAL. 2008. En: www.flacso.org
- Peña, F. (2007) “La integración latinoamericana y el MERCOSUR en un mundo de opciones múltiples y no excluyentes” en Malamud, C., Isbell, Paul y Concha Tejedor. (2007). *Anuario Iberoamericano 2007*. Real Instituto Elcano: Ediciones Pirámide.
- PNUD. (2007) *Informe de Desarrollo Humano 2007/2008*. En: www.undp.org
- RESDAL. (2007) *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*. Buenos Aires: Ser en el 2000.
- Rojas Aravena, F. (2006) *El Crimen Organizado Internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*. FLACSO Secretaría General. II Informe del Secretario General. En: www.flacso.org
- Rojas Aravena, F. (2006). “El nuevo mapa político latinoamericano” en *Revista Nueva Sociedad*. N° 205. Setiembre/ octubre 2006. En: www.nuso.org

- (2007) “20 años del Grupo de Río: Renovando las oportunidades de concertación regional. En Fundación Carolina. *Nombres Propios 2007*
- (2007a) *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico. III Informe del Secretario General*. FLACSO, Secretaría General. En: www.flacso.org
- Secretaría de Cumbres de las Américas/OEA. (2006). *Hacia la Quinta Cumbre de las Américas: Desafíos Regionales*. Washington, Estados Unidos: OEA.
- SICA. (2007) Ciudad de Guatemala, Guatemala. 12 de diciembre, 2007. *Convenio Marco para el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana*. En: www.sica.int
- SIECA. (2007) *Estado de la Situación de la Integración Económica Centroamericana*. En: www.sieca.org.gt
- Stein, A. (1990) *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*. Estados Unidos: Cornell University Press.
- Tulchin, J. y ESPOCH, R. (editores) (2006) *América Latina en el Nuevo sistema internacional*. Ediciones Bellatella. Barcelona.
- V Cumbre del ALBA. (2007). *Declaración Política de la V Cumbre de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos e Nuestra América*. Tintorero- Estado Lara. 29 de abril, 2007
- V Cumbre América Latina-Unión Europea. (2008) *Declaración de Lima. Respondiendo Juntos a las Prioridades de Nuestros Pueblos*. Lima, 16 de mayo, 2008.
- VI Cumbre del ALBA. (2008) *Declaración Política de la VI Cumbre de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*. Caracas, Venezuela. 26 de enero, 2008.
- VI Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno entre la República de China (Taiwán) y Países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana. (2007). *Comunicado Conjunto*. Zambrano, Francisco Morazán, Honduras. 23 de agosto, 2007
- XIX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política-Grupo de Río. (2007). *Declaración de Turkeyen*. Turkeyen, Guyana. 2 y 3 de marzo, 2007

- XVII Consejo Presidencial Andino. (2007) *Declaración de Tarija*. Tarija, Bolivia. 14 de junio, 2007.
- XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. (2007) *Declaración de Santiago*. Santiago, Chile. 8 al 10 de noviembre, 2007.
- XX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política - Grupo de Río. (2008). *Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río sobre los acontecimientos recientes entre Ecuador y Colombia*. Santo Domingo, República Dominicana. 7 de marzo, 2008.
- XXII Cumbre Extraordinaria CARICOM. (2007). *Statement by CARICOM Heads of Government on Poverty and the Rising Cost of Living in Member States, Issued on the Occasion of the Twelfth Special Meeting of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community*. Georgetown, Guyana. 7 de diciembre, 2007
- XXVIII Cumbre del CARICOM. (2007) *A Community for All: Declaration on Functional Cooperation, issued by the Heads of Government of the Caribbean Community on the Occasion of the Twenty-Eighth Meeting of the Conference*. Needham's Point, Barbados. 1-4 de Julio, 2007
- XXX Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema del SICA. (2007). *Declaración de San Pedro (Cayo Ambergris, Belice)*. San Pedro, Cayo Ambergris, Belice. 29 de junio, 2007
- XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA. (2007) *Declaración*. Guatemala de la Asunción, Guatemala. 12 de diciembre, 2007.
- XXXII Cumbre MERCOSUR. (2007) *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados - Parte del MERCOSUR y de los Estados Asociados*. Río de Janeiro, Brasil. 18 y 19 enero, 2007
- XXXIII Cumbre del MERCOSUR. (2007) *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes y de los Estados Asociados*. Asunción, Paraguay. 29 de junio, 2007
- XXXIV Cumbre del MERCOSUR. (2007). *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR*. Uruguay. 17 y 18 de diciembre, 2007.

- Zovatto, D. (2007) "Balance electoral latinoamericano. Noviembre 2005-diciembre 2006" en Malamud, C., Isbell, Paul y Concha Tejedor. (2007). *Anuario Iberoamericano 2007*. Real Instituto Elcano: Ediciones Pirámide.
- "Chávez pide alianza militar contra EE.UU" En: *BBC Mundo*. 28 de enero, 2008. En: <http://news.bbc.co.uk>
- "Chávez ofrece fortalecer militarmente a Nicaragua". En: *La Nación*. San José, Costa Rica. 28 de enero, 2008
- "Brasil propone la creación de un Consejo de Defensa Sudamericano". En: *El Universal*. Venezuela. 6 de marzo, 2008. En: www.eluniversal.com
- "Evo entregará el 23 de mayo el Acta Constitutiva de la UNASUR". 19 de mayo, 2008. En: www.alternativabolivariana.org