

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
--------------------------------------	-----

La integración en América Latina: convergencia y fragmentación

Oswaldo Martínez*

La América Latina, aun sin pretender un romántico y falso homologuismo entre sus naciones y pueblos, muestra unas condiciones para la integración que, en teoría, son superiores a las de cualquier otra región del planeta.

América Latina ha sido estructurada por los procesos coloniales español y portugués los que, sin ser exactamente iguales, comparten similitudes mayores entre ellos, que los existentes entre los modelos coloniales inglés, francés, holandés, alemán y belga. Finalizada la gesta de la Independencia, el dominio colonial fue sustituido por el dominio neocolonial ejercido por imperios europeos con la intromisión creciente de Estados Unidos.

Como herencia positiva de ese pasado colonial, América Latina posee una riqueza única en tanto potencial para la integración. Se trata de la posibilidad de comunicación directa entre los pueblos hispano parlantes y luso parlantes, lo que permite a más de 500 millones de personas entenderse, hablando unos español y otros el portugués.

Los latinoamericanos disfrutamos de mayores posibilidades de comunicación, si nos comparamos con relación África, dividida en cuanto a la lengua y no pocas veces incomunicada; Asia que presenta una situación similar e incluso Europa, el ámbito en el que más ha avanzado la integración, pero donde la Unión Europea tiene que hacer traducciones a más de 10 lenguas diferentes.

* Diputado Nacional de Cuba

A todo eso, que no es poco, le agregamos ahora lo que en tiempos de esta globalización, que en rigor debiera ser llamada neoimperialismo, es ya un hecho establecido: la integración en la época de los grandes bloques económicos de países desarrollados (Unión Europea, Estados Unidos-Canadá, Japón-NIC's) es para los países subdesarrollados mucho más que aprovechar economías de escala o beneficiarse de un mercado ampliado. Es condición de desarrollo y aun más de supervivencia en los tiempos de los grandes espacios económicos y de la lucha por la hegemonía imperialista.

Pero, la distancia entre el potencial de la integración y su anémica realidad, es enorme. En términos políticos, América Latina sigue careciendo de un verdadero mecanismo de concertación latinoamericano y caribeño. No lo puede ser la OEA, ni las Cumbres Iberoamericanas, ni agrupaciones subregionales o de conformación coyuntural como el Grupo de Río, u otras instancias a nivel centroamericano o caribeño. La Comunidad Sudamericana de Naciones y la Comunidad Andina son buenos proyectos en el papel, pero no representan a toda la región y su verdadero significado dependerá de las tendencias políticas que predominen hacia adelante en sus gobiernos.

La fragmentación política aludida, ha conducido a que la integración regional sea entendida con preferencia como integración económica y es por eso frecuente que se presente al proceso de integración regional como la descripción y el relato de los avatares de los esquemas de integración económica iniciados a comienzo de los años 60, bajo la influencia intelectual del desarrollismo cepalino, de las urgencias y temores catalizados por la Revolución Cubana y del despegue de la integración europea.

Esos esquemas de integración económica tienen vidas ya relativamente largas y todos —con las obvias diferencias individuales— son intentos subdesarrollados de integrar países subdesarrollados. Ha fracasado la integración que podríamos llamar cepalina, por corresponder a la época del “desarrollo hacia adentro”, la sustitución de importaciones y el aliento de una industrialización liderada por una burguesía industrializante, modernizadora y que la CEPAL creía capaz de ser “nacional”, en tanto portadora de intereses desarrollistas que la harían capaz de defender sus mercados nacionales frente a la obvia tendencia a la hegemonía del capital

extranjero. Ha fracasado también —con fracaso aún más sonado— la integración que podríamos llamar neoliberal por corresponder a la época en que el neoliberalismo se hace dominante y convierte a la integración en cáscara encubridora de un gran vacío y a la retórica integracionista en pretexto para encubrir la creciente desintegración.

La primera razón del fracaso de la integración cepalina no está en las economías de escala, en las técnicas y procedimientos para la rebaja arancelaria o en cualquier otro aspecto de técnica económica y tampoco está en la economía “pura”, si es que ésta existe de algún modo. La razón se encuentra en esa zona donde la economía se amalgama con la política, la sociología, la historia y la cultura para explicar el fracaso de la burguesía industrializante que, para la CEPAL, era el principal actor social que debía hacer cambios estructurales internos imprescindibles. Los cambios que se consideraron fueron: reforma agraria para quebrar el latifundio y la acción del regresivo binomio latifundio-minifundio; redistribución del ingreso, sin lo cual el mercado interno seguiría siendo estrecho; disponerse a resistir con firmeza la penetración y dominio de las transnacionales en defensa de sus mercados nacionales y de su mercado regional y por tanto, disponerse a enfrentar a los gobiernos de Estados Unidos, sin lo cual es impensable alguna política de desarrollo autónoma en esta región.

El error de la CEPAL no consistió en una mala concepción del modelo en cuanto a la lógica de su funcionamiento a partir de concederle a la burguesía industrializante todos los atributos con que la idealizó. Aquella lógica era correcta para reproducir, con atraso en América Latina, procesos clásicos de desarrollo capitalista ocurridos en Europa y Estados Unidos. Pero ya entonces la burguesía industrializante era demasiado débil, era demasiado dependiente y sometida, temía demasiado las revoluciones populares después del triunfo de la Revolución Cubana o tenía todo lo anterior mezclado. No fue más allá de ser administradora de la dependencia, más que dirigentes de un desarrollo capitalista autónomo. Más que el fracaso del modelo cepalino, lo que ocurrió fue el fracaso del desarrollo capitalista autónomo de América Latina.

A partir de 1982 con el estallido de la crisis de la deuda externa y la caída en masa hacia el neoliberalismo, el escenario fue otro. El ciclo neoliberal vació el escaso contenido de la integración regional y bajo los nom-

bres de los esquemas de integración que se conservaron, abrió paso a la desintegración.

Desde la época cepalina y aún más con el ciclo neoliberal, la integración fue entendida en lo esencial, como comercio intra-latinoamericano y sus avances fueron medidos por el crecimiento del comercio intraregional. Este modo de entender y medir el avance de la integración refleja su debilidad al menos en tres aspectos.

La integración no puede reducirse al puro y simple comercio porque este –sin mecanismos reguladores que compensen la tendencia al intercambio desigual entre partes de mayor y menor desarrollo– no hace más que reproducir y ampliar el esquema de producción, productividad y dominio comercial del cual parte. En la medida en que el comercio sea más respetuoso de la pretendida pureza de la ley del valor como lo quieren los neoliberales, en esa medida fortalecerá a los fuertes y debilitará a los débiles, o en otras palabras, actuará como un agente desintegrador.

Por otra parte, las estadísticas sobre el comercio intraregional son engañosas, porque no dicen quiénes son los agentes económicos protagonistas de ese comercio. Es una verdad bien establecida que al menos 2/3 del comercio mundial actual no es más que comercio intra-filiales de empresas transnacionales (Oxfam, 2002). Estas filiales se “compran” y se “venden” entre ellas para evadir impuestos, como parte del funcionamiento global de mega empresas que de ese modo, hacen una especie de caricatura de comercio internacional que no es otra cosa que comercio cautivo dentro de la empresa y movido por el interés de lucro de ella, pero que aparece en las estadísticas como exportaciones de países soberanos ¿Cuánto de ese comercio intra-latinoamericano no es más que “comercio” entre filiales radicadas al amparo de privatizaciones y concesiones?

Por último, en lo cuantitativo la realidad es pobre. Después de un crecimiento inicial en la década de los 60, el comercio intraregional se mantuvo más de 20 años moviéndose en torno al 13% del comercio total regional (Tavares-Gomes, 1998). En 1997 llegó a alcanzar el 21,1%, pero en el 2003 había retrocedido hasta el 16% (CEPAL, 2004).

Más de 40 años de intentos integracionistas no habían podido hacer avanzar el comercio intraregional –entendido como medidor central de la integración– más allá del 16% del comercio total. Sin olvidar que Méxi-

co, una de las economías mayores y la más absorbida por Estados Unidos, hace con su socio mayor en el TLCAN el 88% de su comercio y con América Latina apenas el 5%.

En el ciclo neoliberal se aplicó con rigor dogmático: aquello que el mercado lo resuelve todo de la mejor manera posible y en línea con eso, se pusieron en práctica tres ámbitos de política que resultaron fatales para la integración.

Uno de ellos fue la concepción del comercio como carrera competitiva por exportar hacia Estados Unidos y Europa, lo que fue en los hechos la llamada inserción de América Latina en la economía mundial. Economías latinoamericanas con estructuras similares de exportación no hicieron otra cosa que una competencia suicida por exportar hacia aquellos mercados extra-regionales; mientras que los mercados nacionales y el mercado regional, minimizados aún más por la creciente pobreza y exclusión que el neoliberalismo desató, se convirtieron en subproductos marginales carentes de atractivo.

Otro paso desintegrador fue el abandono del trato preferencial a los países de menor desarrollo. Este trato preferencial es tan necesario como fácil de entender. Si asumimos que ningún grupo de países puede hacer una integración efectiva entre ellos, si reproduce o amplía las diferencias de desarrollo y concentra los beneficios de la integración en los más fuertes. Esta verdad elemental la entendió la integración europea, la que nunca renunció a mantener esquemas de intercambio desigual y de explotación neocolonial con sus antiguas colonias tercermundistas; pero que le concedió sustancial trato preferencial a España y Portugal, porque no habría integración europea con la continuidad del atraso en esos países situados dentro del espacio a integrar.

El tercer golpe mortal a la integración fue la privatización masiva de empresas públicas mediante una fiebre privatizadora que abarcó unos 4 000 activos de propiedad pública. El significado de la privatización de las empresas y la exaltación de lo privado a una suerte de mitología de super eficiencia y fuerza generadora de riqueza, fue despojar a los estados de la capacidad para hacer política económica, para regular con medios propios el funcionamiento de la economía, para ofrecer al conjunto social los servicios públicos básicos.

El ciclo neoliberal ha sido, en lo tocante a la integración, el de la ruptura de los modestos lazos intraregionales y el avance acelerado de otro tipo de integración: la que tiene lugar con las transnacionales, en especial con el capital especulativo que se aprovecha de la liberalización financiera; pero también con aquellos interesados en controlar aún más los mercados nacionales, en obtener concesiones para asegurar su inversión, en apoderarse de las compras gubernamentales, en saquear la riqueza regional de biodiversidad, en controlar el petróleo, el gas y el agua.

El avance de esa integración con las transnacionales, con la liberalización financiera y comercial, equivale a una integración hacia afuera y una desintegración hacia adentro. Fracásó la integración cepalina y fracasó la integración neoliberal, pero la integración es más que nunca asunto vital para la región devastada por tres décadas de “apertura y libre comercio”.

La Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA): nueva forma de integración

¿Cuáles son las lecciones que pueden aprenderse del fracaso de aquella integración, qué toma el ALBA para convocar de nuevo a los latinoamericanos y caribeños a integrarnos?

La primera sería que para hacer la integración regional, esta no puede ser con Estados Unidos (ALCA), ni tampoco pretendiendo una falsa no mención del gobierno de ese país. El gobierno y las transnacionales de Estados Unidos tienen su proyecto para integrar a la región como área de segura explotación financiera y comercial y abastecedora de petróleo, gas, agua, biodiversidad y enclave de bases militares. El ALCA y el ALBA tienen lógicas no sólo diferentes, sino excluyentes. La posición respecto al ALCA y su otra cara, esto es, los Tratados Bilaterales o Plurilaterales de Libre Comercio, es una línea divisoria entre la integración de los pueblos y la integración de los capitales.

La integración no puede reducirse al comercio, ni medir sus avances por el crecimiento del intercambio comercial, ni este puede encerrarse entre las rejas del llamado “libre comercio”. No se trata de abolir el comercio, sino de reconocer que el proceso de integración es mucho más que

hacer comercio y que no puede contentarse la integración verdadera con cualquier clase de comercio. El “libre comercio” del ALCA, de los Tratados de Libre Comercio, de la OMC, no es más que la añeja fórmula de reclamar libertad de comercio por aquellos países que tienen mayor desarrollo y control oligopólico del mismo, para penetrar mercados de países de menor desarrollo y obtener, para su beneficio, el intercambio desigual.

Para los que se encuentran en el campo de los perdedores, el comercio es un instrumento imprescindible. Debe ser estimulado, aunque siempre sometido a los objetivos de desarrollo de la integración, lo que implica compensar a los más débiles con fórmulas que pueden ser precios preferenciales, comercio de trueque u otros, al tiempo que se eliminan, con mucha más velocidad que en los esquemas tradicionales de integración, las barreras arancelarias y no arancelarias y los obstáculos técnicos al comercio.

El ALBA ha iniciado su vida con la Declaración Conjunta y el Acuerdo para su aplicación; se firmó en La Habana por los presidentes de Venezuela y Cuba el 14 de diciembre de 2004. En esos documentos se refleja la concepción del intercambio comercial como instrumento (no un fin en sí mismo) al servicio de la integración. La venta de petróleo venezolano a Cuba en los términos concesionales del Acuerdo de Caracas; la compra por Cuba de exportaciones no petroleras venezolanas por 412 millones de dólares solo en 2005; intercambio de servicios médicos cubanos por exportaciones venezolanas son expresiones reales de este nuevo tipo de integración.

El proceso de integración tampoco puede reducirse a la economía, aunque sea una verdad obvia que la economía no puede descuidarse nunca y que sin ella la integración carecería de sustento. El proceso de integración debe tocar con la mayor velocidad allí donde el déficit es mayor y comenzar a aliviar los males sociales. Lo social no puede quedar para después de lo económico. Con los recursos disponibles debe desplegarse el máximo esfuerzo por reducir la deuda social.

Los esquemas integracionistas tradicionales han sido economicistas en extremo. Esto se acentuó mucho más con la llegada del ciclo neoliberal y su esencial desdén por lo social, aunque la triste catástrofe de la pobreza, la educación, la salud, la seguridad social, el empleo, han forzado en años

recientes a los neoliberales a entonar el discurso social y a pretender combatir con conceptos “focalizados” los inevitables resultados de la política económica que siguen aplicando. Es la posición de aquellos que entienden la política social como la ambulancia que recoge los muertos y heridos que provoca la política económica.

Curar enfermos que nunca tuvieron atención de salud, alfabetizar a los analfabetos, proveer educación desde el nivel primario hasta la enseñanza superior a los que no pudieron acceder a ella, es comenzar a atacar en su base misma la exclusión social y a integrar a la vida a muchos millones de humanos para los que, entonces, la integración latinoamericana tendría un imborrable significado concreto.

La última es la que sintetiza todas las anteriores y constituye el sello distintivo del ALBA: la solidaridad y la cooperación.

En el tortuoso proceso de creación de esquemas de integración a lo largo de más de cuatro décadas, la solidaridad y la cooperación han sido raras excepciones; apenas visibles tras la espesa retórica que invoca la cooperación para hacer negocios lucrativos y le llama solidaridad a esporádicos y pequeños ejercicios de caridad ejecutados más bien como promoción de imagen.

La verdadera integración de los pueblos no puede prescindir de la solidaridad y la cooperación. No es ella una permanente donación de recursos de los que más tienen hacia los otros países y no niega el beneficio mutuo sin el cual la integración sería lírica romántica; pero no puede colocar el beneficio mutuo como precondition permanente ni dejar de practicar el trato preferencial hacia los países de menor desarrollo.

Para hacer de la solidaridad una realidad operativa, es necesario contar con Estados que tengan capacidad para regular los mercados, enmendarlos allí donde su dictamen sea incompatible con la solidaridad. La acción del Estado debe trascender el horizonte cortoplacista o los estrechos intereses de sectores sociales o de territorios; además, elaborar programas de largo alcance como el desarrollo de la infraestructura de vías de transporte, comunicación, carreteras, puertos, líneas aéreas y marítimas, que son el sistema venoso que recorre todo el organismo y le permite existir como organismo integrado.

Anexo

Resultados del ALBA hasta abril de 2007, a partir de su creación el 14 de diciembre de 2004¹

Países miembros: Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua.

- Comercio entre Cuba y Venezuela en año 2000 fue de 912 millones de dólares. En 2006 alcanzó 2 640 millones.
- Trabajan en Venezuela unos 25 mil colaboradores cubanos en el sector de la salud, los cuales atienden al 60% de la población venezolana en 6 613 consultorios médicos que reciben personas de bajos ingresos. Hasta la fecha indicada habían salvado 44 309 vidas.
- Funcionaban en Venezuela 313 Centros de Diagnóstico Integral, 413 Salas de Rehabilitación Integral y 13 Centros Diagnóstico de Alta Tecnología instalados con la colaboración de técnicos cubanos de la salud.
- Funcionaban en Venezuela 13 Centros Oftalmológicos y se habían operado hasta esa fecha 129 659 pacientes. En Cuba, se le había devuelto la visión hasta esa fecha a 20 441 pacientes mediante la llamada “Operación Milagro”, consistente en operar con modernas técnicas de láser a pacientes de cataratas y otras afecciones oftalmológicas. Los pacientes proceden de sectores de bajos ingresos, incapaces de pagar por una operación de esas características. Sumando los operados en Cuba, Venezuela y en otros países desde el inicio de la Operación Milagro, la cifra alcanzará en futuro no lejano el millón de personas.
- Fueron alfabetizados en Venezuela 1 518 527 personas analfabetas, utilizando el método cubano de alfabetización “Yo sí puedo”.
- Estudian medicina 29 mil jóvenes venezolanos y se encuentran en marcha el Plan “Compromiso de Sandino” para formar 200 mil médicos en 10 años para atender la salud de la región.
- Suministro de petróleo a Cuba, Bolivia, Nicaragua, y a países pequeños del Caribe en condiciones concesionales, en el contexto del programa “Petrocaribe”.
- Compra de bonos a Bolivia para el programa de transformación de la minería.
- Habían sido operados 79 887 pacientes bolivianos por la Operación Milagro en 12 Centros Oftalmológicos aportados por Cuba.
- Habían sido alfabetizados 102 876 bolivianos y se encontraban en proceso de alfabetización con el método “Yo sí puedo” otras 255 969 personas.
- Entrega a Nicaragua de plantas eléctricas para generar 60 megavatios y aliviar la crisis energética en ese país.
- Creación del Fondo Cultural del ALBA.
- Creación de Telesur.

¹ MINVEC, La Habana, Cuba.

Rerencias Bibliográficas

CEPAL. (2004) *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. 2002-2003*. Santiago, Chile.

Ministerio para la Inversión extranjera de Cuba. La Habana, Cuba.

OXFAM INTERNACIONAL (2002) *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*, Barcelona. Oxfam Internacional.

Tavares, María de Conceição y Gerson Gomes. (1998). “La Cepal y la integración económica de América Latina”. *Revista de la CEPAL*. Número extraordinario: 213-228.