

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

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

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

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

SEGUNDA PARTE  
ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

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

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

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

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

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

TERCERA PARTE

BLOQUES SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN

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

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

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

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

ANEXOS

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

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

<b>Algunos indicadores económicos, sociales y políticos de América Latina: 2000-2007</b> . . . . .	293
--	-----

<b>Relación de autores</b> . . . . .	305
--------------------------------------	-----

# La AEC en el contexto del nuevo regionalismo

Rubén Silié\*

Tal como reza en su Convenio Constitutivo “la [Asociación de Estados del Caribe] AEC es un organismo de consulta, concertación y cooperación [...] que busca fortalecer, utilizar y desarrollar las capacidades colectivas del Caribe para lograr un desarrollo sostenido en lo cultural, económico, social, científico y tecnológico”. Pero también se propone “promover un espacio económico ampliado para el comercio y la inversión que ofrezca oportunidades de cooperación y concertación y, permita incrementar los beneficios que brindan a los pueblos del Caribe los recursos y activos de la región, incluido el Mar Caribe [...]” (AEC. *Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe*. 24 de julio, 1994)

Según el mismo convenio, para el alcance de esos logros se requerirá “establecer, consolidar y ampliar, según el caso, las estructuras institucionales y los acuerdos de cooperación que respondan a la diversidad de las identidades culturales, de los requerimientos de desarrollo y de los sistemas normativos de la región” (AEC. *Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe*. 24 de julio, 1994)

Esta entidad agrupa veintiocho países, entre los que se encuentran México, Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Antillas Neerlandesas, Venezuela, Guyana, Surinam, Guyana Francesa, Trinidad-Tobago, Grenada, Barbados, Saint Vincent, Saint Lucia, Martinica, Dominica, Guadalupe, Antigua y Barbuda, San Cristóbal y Nevis, Las Bahamas, República Dominicana, Haití, Jamaica y Cuba.

---

\* Ex Secretario General de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)

Si bien la AEC es un organismo compuesto por los gobiernos, al interior de la misma se reconocen cuatro grupos de países, como son los dos organismos de integración subregional: el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM). Junto a estos se cuenta con otros dos, el Grupo de los Tres (Colombia, Venezuela y México) y el Grupo de los no Agrupados (Cuba, Panamá y República Dominicana). El reconocimiento de los grupos facilita el establecimiento de un criterio de equilibrio, según el cual en cada actividad, estructura administrativa o política, se debe mantener una representación equilibrada de los grupos, con lo cual cada uno de los países se sentirá representado. El órgano rector de la Asociación es el Consejo de Ministros, responsable de la formulación de políticas y de la orientación de la Asociación, mientras la función administrativa y de ejecución está a cargo de la Secretaría General.

La AEC no es una creación artificial, ni es algo casual, es una realidad que recoge los imperativos de un conjunto de países que en un momento dado, a pesar de sus diferencias idiomáticas y de otro orden, prefirieron poner de relieve sus afinidades regionales, procedentes de lazos históricos comunes. En este acercamiento, lo más importante ha sido el propósito de preservar el Caribe como una zona de cooperación y de paz, a sabiendas de que estamos frente a la inserción inminente de la globalización, la cual se desarrolla sobre la base de la competitividad económica, vista individual o colectivamente.

En igual sentido, los miembros quieren lograr que la AEC se mantenga como un espacio regional, en el que se desarrolle un conjunto de procedimientos y prácticas, que coordinen trabajos en forma horizontal y sin jerarquías entre los países. Para ello se ha tratado de aumentar el clima de confianza mutua; lo cual, en principio, no debería ser tan difícil para un conjunto de Estados que han escogido la cooperación en lugar del conflicto. Sin embargo, es justo reconocer que la falta de vínculos institucionales previos y la existencia de los diferentes grupos mencionados –cada uno con una agenda particular–, no ha facilitado que se avance al ritmo esperado.

Sin embargo, la AEC ha sabido plasmar la voluntad política de sus Miembros para cambiar el curso de una antigua acción disgregadora, que

recupere las similitudes geográficas, poblacionales y culturales del Gran Caribe, con miras a fortalecer una visión político-regional unitaria. La AEC ha unido lo que por cinco siglos se mantuvo desunido, siendo así la primera vez que se plantea una noción del Caribe que no corresponde a los dictados del colonialismo.

Geográficamente hablando, el Gran Caribe es algo que existe en sí mismo, pero desde el punto de vista político, si bien ha sido aprobada por todos los países que la integran, esta es una propuesta todavía en construcción. La decisión gubernamental se tomó con la conciencia plena de que ya no dependemos, como antes, de fuerzas estrictamente externas. Esto se ha producido en el contexto de la globalización que genera factores insoslayables para los países, obligándoles a actuar proactivamente. Existe el convencimiento de que si no actuamos frente ese fenómeno histórico, tratando de influir positivamente sobre el mismo, este se nos impondrá, respondiendo a voluntades ajenas, por eso debemos actuar “sin ignorar la globalización, pero sin someterse a ella”<sup>1</sup>.

Uno de los instrumentos pertinentes para afrontar esa realidad son los procesos de integración que se están generando en todo el mundo y en el área del Gran Caribe en particular. Cada día crece la conciencia de que los problemas globales no pueden ser enfrentados exclusivamente en el plano local. Por esta razón, lo que está aún por definirse es el tipo de integración que nos interesa, tal como lo evidencia la diversidad de organismos que existen, así como las visiones que los orientan. Si bien la AEC no es un organismo orientado a la integración como tal, el espacio ofrecido por ella tiene la ventaja de que incluye a países agrupados en otras alianzas e incluso algunos que aun no se han agrupado y eso facilita el diálogo político entre grupos distintos de integración. Precisamente esta es una cualidad que afianza la orientación multilateral de la AEC, pues en la misma no existe la exclusión, sino el reconocimiento de la interdependencia frente a los problemas regionales y la complementariedad.

Esa perspectiva multilateral es algo imprescindible para la mayoría de los países del Gran Caribe, principalmente aquellos de pequeñas economías, pues es en ese ámbito donde, necesariamente, deberá materializarse

1 Como se afirma en el documento *Gobernar la Globalización. El Consenso de Brasilia*. UNESCO, 1997

la viabilidad económica. Es que para estos y en un mundo como el actual, sería absurdo mantenerse en la unilateralidad. Por eso lo que está en el tapete es la forma cómo se debe realizar la inserción, que para nosotros concuerda con la noción de Regionalismo Abierto, la cual sin lugar a dudas es la más indicada para alcanzar los fines que dichos estados se han propuesto.

Precisamente, la adopción de la perspectiva del Regionalismo Abierto que predomina en la AEC es una de las condiciones que permite acoplar adecuadamente los esfuerzos de integración internacional con las acciones internas a favor del desarrollo. Se trata, por tanto, de una noción que rebasa ampliamente el terreno de lo conceptual y que por supuesto va mucho más allá de su posible utilidad como ornamento de discursos “políticamente correctos”. Si destacamos el Regionalismo Abierto es fundamentalmente por su relevancia práctica, en su condición de posible eje orientador de programas de desarrollo que deben incluir, por necesidad y no meramente por una cuestión de opción, el tipo de integración regional –flexible, incluyente y a favor del desarrollo– que mejor conviene a los intereses de las sociedades del Gran Caribe.

Para el Caribe, la regionalización se presenta como uno de los elementos más característicos de la economía internacional actual e inclusive del futuro, según parecen indicar las tendencias observables. De una parte, se avanza cada día más hacia un sistema global en el que se produce una creciente inter-vinculación de las economías y agentes participantes, como expresión actual de la internacionalización de la vida económica; lo llevaría a pensar en un mundo que gradualmente tiende a convertirse en un todo casi único. Sin embargo, al mismo tiempo han surgido y se han desarrollado de manera dramática los bloques económicos regionales, surgiendo entonces, por otra parte, percepciones sobre la fragmentación de la economía internacional (Puerta y Rodríguez, 2005).

Un examen detenido del asunto revela que en realidad muchos países –no solamente los más pequeños– tratan de enfrentar los enormes desafíos y complejidades de la economía global mediante la acumulación de las posibles ventajas que pudieran derivarse para ellos de la “masa crítica” y de las propias interacciones resultantes de la integración económica, que por lo general se produce a nivel regional. Es, por tanto, una clara expres-

sión de que existen hoy fuertes factores que hacen que los países apuesten por la unión como mecanismo para enfrentar en mejores condiciones los retos de la Globalización.

Para esta área del mundo, el fenómeno de la regionalización no es inédito, pero lo que resulta notable es su amplia difusión actual y la presencia de nuevos rasgos, algo que ha hecho que algunos autores lo hayan identificado bajo el rótulo de Nuevo Regionalismo (Puerta y Rodríguez, 2005).

Algunos de los atributos más significativos, que observamos en el Nuevo Regionalismo son los siguientes:

- No se limita al plano comercial y de manera progresiva ha incluido los servicios, las políticas industrial, monetaria y migratoria, e inclusive temas no estrictamente económicos como la salud, la educación y el medio ambiente.
- Combinación de los proyectos de regionalización –que han proliferado desde los ochenta– con altos niveles generales de apertura económica, que asumen grados a veces extremos en los países en desarrollo sin que ello encuentre un paralelo en las economías más desarrolladas.
- Considerable incremento de los acuerdos de libre comercio como mecanismo favorito de integración regional. Estos acuerdos abarcan, además del comercio de bienes, la inversión y los servicios y, por lo general, asumen esquemas de tratamiento recíproco (no preferencial) con independencia de las diferencias que pudieran existir entre los países integrantes. Esto refleja con ello las tendencias promovidas por la OMC respecto de la eliminación de las preferencias comerciales.

En otro orden, se ha evidenciado, en los últimos años, que con frecuencia los países se inclinan por distintos esquemas de integración al mismo tiempo; fundamentalmente porque así crean una plataforma más flexible para enfrentar los retos de la economía global y diversifican igualmente los riesgos derivados de la falta de resultados positivos de algunos de los mecanismos en los que se han involucrado. Es también interesante el hecho de que la regionalización no se circunscribe a criterios geográficos

estrictos, pues de manera creciente prevalece en la formación de los bloques regionales criterios de otro tipo que conducen a la formación de agrupaciones caracterizadas por nociones bastante laxas de lo regional. Tal flexibilización y diversificación de los procedimientos de integración regional contemporáneos ha permitido que la heterogeneidad haya dejado de ser un factor obstaculizador de la integración y, por tanto, contribuya a crear mayores márgenes de maniobra para los países interesados en negociar la formación o el acceso a bloques regionales.

Entonces, a partir del cuadro anteriormente esbozado, parece quedar claro que el Gran Caribe, un concepto que incluye lo geográfico pero que de hecho lo desborda, debe seguir orientando sus aspiraciones integracionistas actuales en un contexto mayor en que a) la apertura económica coexiste con la regionalización; b) tienden a prevalecer nociones favorables a la reciprocidad y contrarias a la preferencialidad; c) se priorizan los Acuerdos de Libre Comercio; d) son frecuentes las pertenencias simultáneas a diversos esquemas de integración; e) se hacen flexibles las delimitaciones geográficas de la regionalización y f) se observa un énfasis en la negociación de acuerdos formalizados de integración regional. Por ello queremos reiterar que para el caso del Gran Caribe, sobre todo para sus pequeñas economías, esto no representa meramente la existencia de un entorno general indicativo de opciones posibles, que pudieran, más o menos a voluntad. Es, en lo esencial, el ámbito donde deberá materializarse lo necesario en el terreno de la viabilidad económica de nuestras naciones.

Expresado de otra manera: el Gran Caribe en general, pero sobre todo el conjunto mayoritario de los pequeños países que lo integran, no admite veleidades autárquicas en un mundo como el actual. El aislamiento individual no es una opción aceptable pero tampoco serían viables proyectos regionales y sub regionales relativamente cerrados en sí mismos.

Algo que va de la mano con la pertinencia de la AEC es que el Regionalismo Abierto, tal y como deberíamos entenderlo en el Caribe, se refiere a que las acciones inspiradas en ese concepto no deben limitarse a las enmarcadas en esquemas formales de integración regional. En realidad, los procesos de integración reales pueden tomar mucho tiempo en madurar y pueden conducirse por vías diferentes y complementarias, ra-

zón por la que existe un espacio considerable para utilizar los mecanismos de coordinación y de cooperación, y no únicamente los mecanismos directos de integración, aunque ambos se complementen.

Así, la identificación de aspectos complementarios entre las distintas economías de la región pudiera conducir a un incremento de vínculos intra-regionales que por sí mismos reforzarían los procesos de integración “internos”, pero que igualmente favorecería el establecimiento de los intereses mutuos que derivarían de tales vínculos y que, entre sus efectos, repercutiría en la adopción de posiciones comunes en las negociaciones con actores extra-regionales, aun cuando los vínculos intra-regionales desarrollados no llegasen a representar un esquema formal de integración.

En tal sentido, la AEC –que se define a sí misma como una organización para la consulta, la cooperación y la acción concertada, con un enfoque actual en el comercio, el transporte, el turismo sustentable y los desastres naturales en el Gran Caribe– se encuentra en una posición privilegiada para funcionar como “incubadora” del tipo de regionalismo flexible, incluyente y a favor del desarrollo.

La Declaración de Panamá, aprobada a finales del pasado mes de julio en la IV Cumbre de Jefes de Estado y/o Gobierno de la Asociación, planteó este punto con toda claridad al expresar que “a la luz de la experiencia adquirida en los últimos diez años, nuestra Asociación ha alcanzado un nivel de madurez que demanda una Nueva Visión que inspire sus actividades en los años venideros y, en ese sentido, este es el momento propicio para que nuestra asociación se mueva más rápidamente hacia el logro de nuestros principales objetivos, a través de la promoción de una mayor consulta y cooperación entre nuestros Estados Miembros. Lo anterior toma en cuenta la dinámica de las agendas internacionales y juega un papel más profundo y más efectivo en la comunidad internacional, particularmente a escala regional y subregional” (AEC, *Declaración de Panamá*. 2005).

Para asegurar un mayor impulso en la consolidación de este espacio, los gobiernos deben asignar un mayor valor a las propuestas y compromisos asumidos de conjunto, pues cada vez existen más problemas cuya solución no puede darse en el estricto contexto nacional, ya que el mundo reconoce una multiplicidad de actores, sin los cuales es imposible solucio-



nar los nuevos problemas que nos impone la globalización y su apertura. Si bien la mayoría de los Estados participan de otras organizaciones integracionistas, la AEC es la de mayor alcance y en ese sentido, su diversidad se puede convertir en una ventaja para ajustar visiones y propuestas que beneficien a los países dentro y fuera del Caribe.

## Bibliografía

- AEC. (1994) *Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe*. 24 de julio, 1994
- AEC. (2005) *Declaración de Panamá*. 29 de Julio de 2005.
- UNESCO. (1997) *Gobernar la Globalización. El Consenso de Brasilia*. 6 de julio, 1997.
- Puerta, Hilda y Rodríguez, Sarah. (2005) *La integración latinoamericana: una propuesta para el debate*. Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI). Universidad de La Habana