

75.07.0000

LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA SITUACIÓN Y PERSPECTIVAS

Luis MAIRA
Mónica HIRST
Roberto RUSSELL
Fernando MASI
José Félix FERNÁNDEZ E.
Graciela RÓMER



**FLACSO
PARAGUAY**

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO)

REG. 00004928
CUT. 16909
BIBLIOTECA - FLACSO

Primera Edición: Mayo de 2007

BIBLIOTECA - :) - E C
Fecha: 09-07-2007
Carrera:
Proveedor:
Colección:
Donación: Flacso Paraguay

© FLACSO / Paraguay

Edición: Feliciano Peña

Impresión: Ediciones y Arte S.A.

Asunción - Paraguay

Hecho el depósito que marca la ley

Índice

Presentación	5
Francisco Rojas Aravena - Prólogo	9
Luis Maira	17
Mónica Hirst	71
Roberto Russell	81
Fernando Masi	111
José Félix Fernández Estigarribia	161
Graciela Römer	193
Domingo Rivarola - Clausura	217

Prólogo

INTEGRACIÓN: UN PROYECTO POLÍTICO-ESTRATÉGICO

Este libro, **La Integración en América Latina. Situación y perspectivas**, da inicio a las actividades académicas de FLACSO en Paraguay, por medio de un Proyecto que lidera Domingo Rivarola. El que la primera reflexión sea sobre los procesos de integración regional, marca desde el inicio, el sello de la FLACSO-Paraguay, el sello latinoamericano y la preocupación simultánea por el desarrollo y la integración, por medio de la formación, la investigación y la cooperación técnica.

Tal como lo señalaron los diferentes expositores, estudiar y debatir sobre las políticas de integración en el MERCOSUR y más en general en Sudamérica, es adentrarse en la articulación de las políticas globales, regionales y domésticas de los Estados sudamericanos en su inserción internacional. Ello nos plantea el dilema de si la región es una o se encuentra fragmentada en diferentes polos, con baja articulación. El debate de fondo que abordó el Seminario Internacional fue cuántas Américas Latinas reconocemos en el momento presente. Y frente a esa realidad fragmentada, cuáles son los mejores caminos para diseñar opciones de políticas capaces de producir interlocución, diálogo y acuerdos que puedan posibilitar más coordinación de políticas y mayores complementaridades de intereses, que permitan lograr

acuerdos sólidos que desemboquen en más asociación e integración.

Para esta reflexión, análisis crítico y sugerencia de políticas FLACSO-Paraguay reunió a un grupo de destacados académicos del MERCOSUR, con la más amplia producción en la materia: Luis Maira, Mónica Hirst, Roberto Russell y Graciela Römer. Junto a ellos, autoridades políticas paraguayas entre las que se destacaron el Canciller, Rubén Ramírez; la Ministra de Educación y Cultura, Blanca Ovelar de Duarte, e importantes académicos del país: José Félix Fernández Estigarribia y Fernando Masi.

La lectura de los textos de este libro me lleva a presentar algunas ideas en esta Introducción que pueden servir para remarcar la centralidad de los procesos de integración en América Latina y el Caribe, como Proyecto Político – Estratégico.

Los procesos de integración han pasado a constituirse en una demanda urgente e indispensable en el contexto de la globalización. El denominado proceso de globalización es el factor que mayor incidencia posee en el sistema de actores y agentes económicos, políticos, sociales y culturales; tanto en jerarquización como en sus capacidades de acción y reacción. La globalización –entendida en sus múltiples componentes y no sólo en el económico– se constituye en el fenómeno crucial en las relaciones de poder globales, con la excepción del poder militar. El peso de las variables externas es cada vez mayor en la política doméstica, estableciendo condicionalidades globales sobre las decisiones del desarrollo nacional. De allí la importancia de generar visiones, orientaciones y coordinaciones sobre este conjunto de acelerados cambios.

La emergencia de una nueva agenda internacional, en donde crecientemente se ubican temas globales, obliga a la región latinoamericana a diseñar respuestas coordinadas entre los Estados, y entre estos y los actores no estatales, para enfrentar estos nuevos procesos y sus consecuencias nacionales y regionales. La asociación para la cooperación aparece como una demanda efectiva que se debe enfrentar si se quieren satisfacer los intereses nacionales. De allí la necesidad de superar las deficiencias del multilateralismo y avanzar hacia un modelo de mayor cooperación, dentro de un marco que busque concitar reglas básicas de convivencia y las normas que posibiliten una vida en común que aminore el conflicto y la polarización, y que potencie la participación y la consulta entre los países de la región.

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

El crecimiento económico de la región muestra un cambio de tendencias a partir del año 2002/2003. En la primera etapa, desde la crisis asiática hasta el 2002 las tendencias de crecimiento fueron negativas o de muy bajo crecimiento, fue un quinquenio perdido para el desarrollo y para el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. Esta tendencia comenzó a cambiar en el año 2003, ese año 13 países de la región tuvieron un crecimiento mayor al promedio regional, que fue de un 2%. En los años 2004 y 2005 las cifras de crecimiento de la región alcanzan un 6% y un 4%, y en el 2006 alcanzará un 5%. La cifra que proyecta CEPAL para el año 2007 es de un 4.7%.

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

De ahí 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. La declaración final de la II Cumbre Sudamericana realizada en Cochabamba los días 8 y 9 de diciembre de 2006, menciona la necesidad de profundizar la integración a través del diálogo político que, a su vez, permita fortalecer un desarrollo más equitativo e integral basándose en ciertos principios rectores como la solidaridad, la búsqueda de la equidad, la superación de asimetrías y el respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los pueblos. (www.cumbrecochabamba.bo)

A pesar de que en el año 2006 los procesos de integración mostraron importantes flaquezas, no se puede obviar que 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. Es en esta línea que 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 acuerdos subregionales, las relaciones de interdependencia son cada vez más efectivas y vinculan las más

diversas áreas, obligando a 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, generando una multitud de redes de interdependencia que pueden ser positivas, como aquellas que promueven la democracia, la complementación económica y el desarrollo; pero también las hay de carácter negativo que están emergiendo con fuerza, principalmente en relación con la criminalidad transnacional.

En segundo lugar, y principalmente en el marco sudamericano, se rompieron las hipótesis de amenaza militar derivadas de una geopolítica autoreferente. Las vinculaciones de cooperación a partir de la resolución de conflictos fronterizos y de mayor inserción en temas de seguridad internacional, ha cambiado referentes de la seguridad y defensa de los países mayores de esta subregión.

Y por último, la región se encuentra vinculada a través de una activa y densa red de conferencias, de una “*Diplomacia de Cumbres*” tanto de carácter hemisférica, regional, y extraregional; además de las Cumbres subregionales.

A lo largo de la última década y media, se establecieron y desarrollaron una serie de nuevas iniciativas tendientes a la conformación de acuerdos de libre comercio, uniones aduaneras o sistemas de integración amplias que tendían a la conformación de comunidades económicas y/o políticas subregionales. Estas renovadas iniciativas buscan superar procesos de integración de larga data, la mayoría provenientes desde fines de la segunda post Guerra Mundial.

No obstante los logros alcanzados, las debilidades de los procesos integracionistas están radicadas, de acuerdo con

CEPAL¹, en cinco áreas fundamentales: i) ausencia y debilidad de instancias de resolución de controversias; ii) las normas internacionales acordadas no se transforman en leyes nacionales; iii) carencias de una efectiva institucionalidad comunitaria; iv) ausencia de coordinación macroeconómica; y v) trato inadecuado a las asimetrías en los diversos esquemas de integración. A las debilidades anteriores es necesario adicionar que en lo referido a las cuestiones puramente económicas, el comercio interregional aun es muy bajo, sólo alcanza un 15%.

En la actualidad los procesos integradores sufren de un déficit de certidumbre, -tal como se destaca en las secciones del libro- que se manifiesta en debilidades en las normas y reglas jurídicas. Sin un mayor peso institucional que sea capaz de efectivizar los acuerdos presidenciales y ministeriales en propuestas específicas y en normas nacionales vinculantes, los agentes económicos tendrán pocos incentivos para realizar inversiones y desarrollar los procesos que se busca fomentar. Por el contrario, se genera una fatiga con el proceso integrador que redundará en un retroceso, y esto en definitiva se manifiesta en acuerdos y consensos de más alto nivel que no se traducen en cursos de acción efectivos que hacen que las percepciones sean cada vez menos positivas. Una posible línea de acción para romper esta inercia, sería plantearse que “la inversión más rentable es invertir en credibilidad” para fortalecer los procesos de integración. Una conclusión y recomendación similar la habíamos efectuado en un análisis del proceso de diplomacia de cumbres.²

1 CEPAL. Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y Caribe. Tendencias 2005. Santiago.

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

Igualmente, sin un efectivo sistema de solución de controversias, los litigios serán transferidos fuera de la región, con mayores costos monetarios, pero principalmente políticos al evidenciar una de las debilidades mayores de los diversos procesos de integración. La creación de un régimen regional de solución de controversias podría otorgar un espacio de mayor autonomía para tratar las diferencias en la región, evitando su transferencia a instancias jurisdiccionales internacionales. Ello fomentaría el desarrollo de capacidades efectivas en la región en esta área de vital importancia y en la que la región ha demostrado que se puede avanzar cuando hay voluntad política.

En la región el proceso de diplomacia de conferencias, o diplomacia de cumbres, se encuentra en un momento que parecería indicar un agotamiento. Si bien esta forma de diálogo y articulación internacional ha involucrado plenamente a los países latinoamericanos y se ha convertido en una de las principales fuentes de construcción de espacios para la concertación de políticas en el ámbito subregional y regional, la falta de concreción de las iniciativas más relevantes genera pérdida de energía y voluntad política. Con ello la fuerza de las dinámicas integradoras se frustra, lo que redundará en una mayor pérdida de energía y voluntad en el proceso de carácter más general, que terminan por perder credibilidad y se erosiona su legitimidad.

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

Este conjunto de temas se ve aún más tensionado por las negociaciones paralelas entre la búsqueda de un Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos *versus* el desarrollo de iniciativas intraregionales. También los problemas de gobernabilidad de la región afectan no sólo la calidad de las políticas específicas sino que inhiben el desarrollo de políticas de Estado. Lo anterior evidencia la erosión del soporte político y social de las políticas, generando vacíos que se transforman en retrocesos de los procesos integradores.

La concertación efectiva de políticas permitirá articular mejores opciones. Estas se traducirán en un mayor margen de maniobra, en un incremento de las capacidades para estar entre los formuladores de reglas en algunas áreas sensibles. La articulación de políticas, en especial de las políticas exteriores, le otorgará un sentido y una dirección al proceso y contribuirá de manera decisiva a formar una cierta identidad. En el caso de América Latina el sentido democrático le ha dado un carácter y una proyección particular; que se han transformado en un elemento cohesionador de políticas de defensa de la democracia en momentos de incertidumbre. Todo ello permite reafirmar las perspectivas que con voluntad política y metas específicas – definidas en forma concertada – se podrá retomar la senda de la integración regional para lograr el bienestar de las grandes mayorías.

Francisco Rojas Aravena
Secretario General FLACSO