

Paradojas de la Integración  
en América Latina

Nuevos escenarios  
y nuevos temas de la integración



Eduardo Frei Ruiz-Tagle

FLACSO - Biblioteca



**FLACSO**

Secretaría General  
Sede Académica de Chile

**C** FUNDACIÓN CAROLINA



NACIONES UNIDAS

**C E P A L**

Santiago, 13 y 14 de diciembre de 2006



**FLACSO**  
Secretaría General  
Sede Académica de Chile

FUNDACIÓN CAROLINA



NAACIONES UNIDAS  
CEPAL

Seminario Internacional  
Paradojas de la Integración  
en América Latina  
Realizado en Santiago, Chile,  
diciembre, 2006

Publicado por la Secretaría General  
Departamento de Diseño  
Diseño de portada y diagramación:  
Leonardo Villegas  
Editado en San José, Costa Rica.  
Enero de 2007.

[www.flacso.org](http://www.flacso.org)

Tel.: (506) 253-0082

Fax.: (506) 234-6696

200 mts sur y 75 este de la  
McDonalds, Plaza del Sol,

Curridabat. San José, Costa Rica.

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como el análisis e interpretaciones son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentra vinculado.

Ninguna parte de este documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO y la Fundación Carolina.

REG. 250

CUT. 45-10

BIBLIOTECA - FLACSO

BIBLIOTECA - FLACSO - EC

Fecha: 05 - MARZO - 2007

Categoría:

Procedencia:

Clasificación:

Donación: Sr. Carlos Arce

# Índice

Presentación .....	5
Nuevos escenarios y nuevos temas de la integración .....	7
Concepto y diagnóstico .....	8
Integración: vacíos, dudas y proyección futura .....	10
Primera pregunta .....	10
Segunda Pregunta .....	12
Tercera y última pregunta .....	13
Energía, infraestructura y corredores bioceánicos .....	15
Últimas palabras .....	16

# Presentación

Los resultados de este año electoral están modificando el mapa político de la región por un lado; y, por otro, abren opciones a nuevos actores políticos, nuevos esquemas y nuevos procesos de integración. No obstante, muchos acontecimientos en América Latina y el Caribe podrían inducir a pensar que la región se encuentra fraccionada y sin un norte claro en temas de integración y concertación política.

La complementariedad entre las distintas agendas y acciones de integración es compleja al considerar sus diferentes niveles subregionales, regionales, hemisféricos y globales. 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 con los otros procesos, y en definitiva, se reafirma la fragmentación y las reducidas capacidades de concertación. Cada uno de estos procesos impacta a los más diversos actores y generan escenarios diversos.

La región enfrenta importantes paradojas en la búsqueda de mejores oportunidades para los procesos de integración. El Seminario Internacional, Paradojas de la Integración en América Latina, organizado por CEPAL, FLACSO y la Fundación Carolina, busca analizar y debatir sobre temas tales como: las políticas exteriores y su impacto en los procesos de integración; de que manera los arreglos subregionales se consolidan o por el contrario se fragmentan; que nuevas estrategias abren oportunidades a espacios renovados a la integración; cómo nuevas temáticas están impulsando visiones y proyectos de complementación. De igual forma, el encuentro se propone identificar el rol de los actores externos en los procesos de integración y el papel que desarrollan las organizaciones políticas y de la Sociedad Civil. Estos debates sobre los escenarios para la integración y concertación regional permitirán recoger recomendaciones de política en la materia.

# Nuevos escenarios y nuevos temas de la integración



**Eduardo Frei Ruiz-Tagle**

**Q**uiero agradecer la invitación que me formularon para participar en este seminario, en el que se está debatiendo un tema que considero vital para el desarrollo de América Latina y que lamentablemente a través de los años ha presentado un camino sinuoso combinando importantes avances con grandes retrocesos. Chile ha sido un gran impulsor de la integración desde los comienzos de la independencia cuando Bernardo O'Higgins organizó y financió la escuadra libertadora del Perú, pero con la idea de que no sólo sirviera para liberalizar ese país, sino también al resto de América.

A mediados del siglo XX, Chile propuso junto a Colombia y los demás países andinos el Acuerdo de Cartagena, y somos cofundadores de la ALALC y la ALADI, socios del MERCOSUR y de la CAN.

Además, respaldamos ampliamente al Grupo de Contadora que originó al Grupo de Río y formamos parte del G-20. Ello demuestra que siempre hemos estado y estaremos en toda iniciativa integracionista que pueda unir los esfuerzos del continente para fortalecer su desarrollo e insertarse mejor en el mundo global.

Durante mi gobierno así fue, y desde cualquier posición en que me encuentre, seguiré impulsando estos propósitos.

Y es que la cuestión no es decir sí o no a la integración. No hay alternativa. Tenemos que conseguirla, porque es el único camino viable para América Latina si desea progresar y lograr estabilidad política y económica.

Y es que en la gran mayoría de los casos, los países que componen la región no han sido capaces por sí solos de dar respuesta a los desafíos del mundo de hoy.

## Concepto y diagnóstico

Por lo tanto, creo que aquí lo primero es tener claro que la integración implica un concepto y un diagnóstico, para no equivocarnos en la estrategia y en las políticas a seguir.

En cuanto al primer factor, no hay que perder de vista que la integración es una iniciativa política con una base económica y cultural. Cuando falta uno de estos tres componentes, falla el proyecto, y eso es lo que nos ha pasado a lo largo de todos estos años.

Algunas veces hemos antepuesto la variable política por sobre las demás, y entonces hemos creado procesos sin sustentación ni viabilidad económica.

En otras ocasiones, hemos privilegiado lo económico-comercial, sin tener una sustentación político-institucional. Y hasta el momento, salvo los esfuerzos del Convenio Andrés Bello, no le hemos dado a la base cultural el espacio esencial que debe tener este proyecto.

Miremos el ejemplo de Europa. No se trata de copiar modelos, pero sí de basarnos en experiencias exitosas. Es el caso de la Unión Europea que se ha construido siempre teniendo en cuenta esos tres aspectos. Tuvo una base económica: la unión del carbón y del acero, luego el mercado único y finalmente la unión monetaria. Tuvo una base política: un órgano ejecutivo, un tribunal de justicia y posteriormente, un Parlamento. Y tuvo una base cultural: las políticas comunitarias de educación superior, de intercambio de estudiantes, de idiomas, de homologación de programas y títulos, reforzado todo esto con planes de información y comunicación como las "supercarreteras de la información" que aprovechan las nuevas tecnologías para una integración digital que promueva un sentido de pertenencia a una comunidad.

En cuanto al diagnóstico, cabe señalar algunas cosas: En primer lugar, no existe una sola América Latina, sino varias. O sea, que la diversidad es la tónica, tanto en tamaño, estructura económica, niveles de desarrollo, institucionalidad pública, visiones políticas, formas de insertarse en el mundo, e incluso maneras distintas de entender la integración.

Segundo, nuestra región surgió a la vida republicana con una cierta precipitación que dejó para después cuestiones complejas, como los diferendos limítrofes, que nos penan hasta nuestros días.

Tercero, América latina tiene una geografía difícil, intrincada, que multiplica los costos de comunicación y traslado de personas y de bienes.

Cuarto, hay elementos comunes en nuestra historia, en la cultura y en la problemática actual que nos plantea la globalización, como, por ejemplo, las limitaciones a nuestro comercio o nuestra marginalidad en la toma de decisiones del sistema internacional.

Quinto, nos falta y estamos a la búsqueda de un proyecto común que tenga en cuenta todos estos elementos y que nos comprometa porque todos nos sentimos identificados con el mismo.

Sexto, ya llevamos en esto doscientos años y en este largo período de tiempo han surgido muchas iniciativas que en su momento fueron "nuevas", pero que no hemos llegado a concretar.

Séptimo, desde el frustrado Congreso Anfictiónico de Panamá convocado por Simón Bolívar, hasta los actuales esquemas existentes como la ALADI, la Comunidad Andina, el MERCOSUR, el Sistema de Integración Centroamericano, el CARICOM, han habido muchas ideas y proyectos, pero también grandes fracasos.

Y también hemos vividos numerosas crisis, como el retiro de Chile del Pacto Andino, o las que afectan ahora mismo a la Comunidad Andina con el retiro de Venezuela y la incertidumbre sobre el futuro de Ecuador en este organismo, luego de los resultados en las últimas elecciones presidenciales que vivió ese país.

Además, en este ámbito, nos encontramos con los fuertes cuestionamientos al MERCOSUR por parte de Uruguay y Paraguay; las disputas uruguayo-argentinas sobre las papeleras en el río Uruguay; el desmembramiento del Grupo de los Tres; las disputas en Centroamérica para abordar las negociaciones con la Unión Europea.

Estos son sólo algunos de los numerosos obstáculos que encontramos en el desarrollo de nuestros proyectos de integración, sin mencionar las disputas públicas que han protagonizado algunos mandatarios.

## Integración: vacíos, dudas y proyección futura

A la luz de esta realidad, para abordar el tema que se me ha solicitado, creo necesario formular algunas preguntas orientadoras y tratar de plantear algunas ideas útiles.

### Primera pregunta:

¿Por qué los latinoamericanos estamos siempre inventando nuevos proyectos para conseguir lo mismo, si no hemos sido capaces de terminar debidamente los que pusimos en marcha en su momento con igual o mayor entusiasmo que ahora?

La respuesta, tal vez, se encuentre en que uno de los principales problemas de nuestra identidad latinoamericana sea la inconstancia, producto de haber perdido el pensamiento estratégico que sí tuvieron nuestros fundadores.

Ellos pensaron desde el comienzo en una patria grande y visualizaron los peligros de la desunión frente a la potencia dominante, que era Europa en esa época, y a la potencia emergente, los Estados Unidos.

El pensamiento estratégico significa metas de mediano y largo plazo, consistencia y perseverancia.

Perdimos el pensamiento estratégico cuando prevaleció el caudillismo, el cortoplacismo y nos encerramos en multiplicidad de repúblicas desconectadas, a pesar de que teníamos entonces base económica, pero no le dimos sustento político.

Lo recuperamos a mediados del siglo XX cuando tratamos de fundar procesos integracionistas, primero en Centroamérica, que ha sido pionera en esto, y luego con la ALALC y el Pacto Andino.

En ese momento tuvimos base política, también intentos de crear una base cultural, pero nos faltó un fundamento económico



viable, porque la globalización daba sus primeros pasos, y nuestras economías no estaban preparadas.

Volvimos a perderlo cuando ante el inevitable fracaso de la ALALC optamos por abandonar de hecho la perspectiva multilateral, y dimos paso con la ALADI al bilateralismo de los acuerdos comerciales.

Ahí centramos la integración sólo en uno de sus aspectos, muy fundamental pero insuficiente, como es el intercambio de productos, dejando fuera la libre circulación de personas y las políticas comunes propias de la integración.

A finales del siglo pasado, nuevamente hemos intentado recuperar la visión estratégica, con la creación del MERCOSUR, la transformación del pacto andino en la Comunidad Andina, la creación del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y, a comienzos de este siglo, con el relanzamiento de un proyecto de integración del sur de América, a partir de la infraestructura, la energía y las telecomunicaciones, como son el IIRSA y la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Por su parte, México y Centroamérica han puesto en marcha el Plan Puebla-Panamá, una iniciativa de desarrollo común a partir de la interconexión física, energética y de comunicaciones.

Entremedio de todo esto, aparece en los noventa el ALCA, una iniciativa netamente comercial que podría haber servido de base económica para nuestra integración, en la medida que abría el gran mercado norteamericano a nuestros productos, pero que al tratar de homogeneizar a treinta y seis economías tan diferentes tenía en sí el germen de su inviabilidad.

Uno podría pensar que si al momento de plantearse el ALCA nuestros países hubieran avanzado lo suficiente en la integración iniciada en los sesenta, podríamos haber aprovechado muy bien el momento político y económico que movía a Estados Unidos a ofrecer esta opción comercial. Pero nuestra dispersión llevó a que Washington optara finalmente por el bilateralismo en sus relaciones con la región.

Esto explica que países como México y Chile, y ahora también Perú y Colombia, decidieran seguir adelante con su inserción económica internacional por el camino bilateral en comercio y cooperación, sin perjuicio de seguir buscando hacer realidad la integración regional.

Y a la luz del relativo desorden de hoy día en los esquemas vigentes, se corre el riesgo de que la Unión Europea, ante los sucesivos fracasos de

las negociaciones, o la incapacidad de tener interlocuciones sub-regionales sólidas, finalmente tome el mismo camino.

En definitiva, lo que necesitamos es darle consistencia a los procesos, es decir, diseñar un esquema, trazar un camino y perseverar, siempre adaptándose a las circunstancias, pero no dejando de lado el plan estratégico ni inventar a cada momento una nueva iniciativa.

La Unión Europea pasó por el eurooptimismo y después por el europesimismo y el euroescepticismo, pero siguió avanzando. No dejó de lado el plan inicial del Tratado de Roma, se adaptó a los nuevos tiempos, pero siempre con la meta clara y con voluntad política, que es la que nos falta y la reemplazamos con retórica y declaraciones que luego no se cumplen.

## Segunda Pregunta:

¿Es necesario impulsar o mejor dicho agregar nuevos referentes, como sería la Comunidad Sudamericana de Naciones, cuando existen serias dudas entre los propios protagonistas, como quedó de manifiesto en Cochabamba el pasado fin de semana?

Como ya lo he dicho, creo que es obvio que mi respuesta es que no es necesario. Por supuesto que no me opongo a la idea de fortalecer la unión de nuestros países, pero coincido en esto con muchos mandatarios y varios especialistas que no están dispuestos a avalar nuevas burocracias, más reuniones y cumbres.

La Comunidad Sudamericana ya nació con poca consistencia en el Cuzco. Hay que recordar que originalmente sus impulsores querían que se firmara su constitución formal, pero sólo se suscribió una declaración, ante la negativa de la mayoría de los presidentes.

Las reuniones posteriores han tenido la misma tónica. Muchas declaraciones de intenciones, pero en la realidad no se ve que los presidentes y las cancillerías estén por consolidarla.

El pasado fin de semana en Cochabamba vimos una escena similar, no sólo por la ausencia de importantes mandatarios, sino también porque no hubo avances significativos. Basta revisar la declaración final para darse cuenta que es más de lo mismo.

Pero además, en este caso, no creo que sea conveniente ni política, ni económica, ni culturalmente, que se forme un referente que excluya a México, es decir, a la primera economía de América Latina.

Tampoco puede quedar fuera una región cada vez más estratégica como Centroamérica. No sólo por el canal de Panamá, sino también por su proyección al Asia y a Estados Unidos.

Sobre el ALBA, que involucra a tres países, sólo diría que es una iniciativa fundamentalmente de cooperación y complementación que tiene un alto contenido político y que puede ser útil a sus miembros.

Pero, en mi opinión, haciendo solamente un juicio de realismo, no tiene la viabilidad de ser un referente que reemplace a los esquemas existentes, entre otras razones porque su formulación e instrumentos no sintonizan con las tendencias del nuevo orden económico internacional, ni con sus instrumentos.

A mi juicio, para determinar si una iniciativa como estas, la Comunidad Sudamericana de Naciones o el ALBA, o cualquiera otra que surja, se justifican, habría que ver si los objetivos que se plantean se pueden o no conseguir con la actual institucionalidad que tenemos.

En mi opinión, leyendo los objetivos de ambas y los instrumentos, estos caben perfectamente en el Tratado de Montevideo de 1980 y en la misión de la ALADI, a la que todos pertenecemos, y en el nivel sub-regional también corresponden a los de la CAN y el MERCOSUR.

Si estas instituciones no funcionan, hagámoslas funcionar, pero no superpongamos más esquemas sin haber agotado las posibilidades de los anteriores. Es el momento de perseverar e ir hacia una integración de verdad.

### Tercera y última pregunta:

¿Cuáles son las bases de una integración moderna, acorde con el Siglo XXI, y cuáles son los instrumentos para conseguirla?

Este, es creo, yo el gran tema del momento. Nuestra región está perdiendo competitividad frente al mundo. El BID dice que se necesitan cien años para alcanzar los niveles de desarrollo actual de los países avanzados y que el problema central es la competitividad. No somos competitivos. Lo dijo en Chile hace unos meses el

destacado académico de la Universidad de Harvard, Michael Porter, y por eso es urgente que crezcamos juntos, armonizarnos, complementarnos y crear sinergias.

Pero la pregunta es: ¿Podemos seguir intentando la integración con los parámetros de los años cincuenta del siglo pasado? En ese entonces, la idea era integrarse para protegerse, levantar barreras al exterior creando uniones aduaneras y aranceles externos elevados, y fortalecer de ese modo la industrialización y el mercado externo, y después de logrado, ir abriéndose para competir.

Así lo hizo la UE y le funcionó. Si nosotros lo hubiéramos hecho bien en su momento, también nos habría resultado y ahora enfrentaríamos la apertura mundial desde un espacio integrado y fortalecido.

Pero no ha sido así en nuestro caso. Mientras ensayábamos, el mundo cambió, se globalizaron las finanzas, las comunicaciones y se abrió progresivamente el comercio desde la Ronda Uruguay en adelante.

Hoy día más importantes que los aranceles son los costos del transporte, las normas técnicas, las normas ambientales, la certificación y la seguridad comercial.

Si la idea es integrarse sólo para impedir que entren a nuestros países los productos de otros países y creemos, además, que el mundo desarrollado se va a abrir a nuestro comercio sólo por razones políticas, estamos perdiendo el tiempo.

Porque incluso, si de pronto todos los países desarrollados abrieran su mercado sin restricciones a nuestros productos, no estaríamos en condiciones de aprovecharlo plenamente, tanto por volúmenes, por calidad, por tiempo, por normas, etc.

Por eso, hay que cambiar la mirada: si el problema es cómo insertarnos mejor en un esquema de libre comercio y de máxima competencia, lo central de la integración debe estar puesto en la complementación productiva y en los temas de competitividad sistémica que nos hagan potenciar los recursos, capacidades y ventajas de cada uno poniéndolos al servicio de todos.

Esto significa que, en el marco de la institucionalidad que ya tenemos, como es la ALADI, la CAN, el MERCOSUR, el SICA, debemos estructurar una agenda regional para avanzar en temas como:

- Coordinación macroeconómica, para evitar las crisis monetarias.
- Derogación de las tendencias proteccionistas.

- Armonización de procedimientos aduaneros.
- Fortalecer la institucionalidad regional.
- Digitalización del comercio regional y libre circulación de instrumentos financieros.
- Homologación de programas y títulos.
- Intercambio académico masivo.
- Integración física, energética y de comunicaciones (IIRSA y PPP).

Para todo esto, bastaría con firmar acuerdos específicos en el marco del Tratado de Montevideo.

## Energía, infraestructura y corredores bioceánicos

Finalmente, quiero referirme al programa IIRSA y los corredores bioceánicos, porque la integración física es clave para llegar mejor y a tiempo a los mercados, pero también para promover el desarrollo intra-regional.

El IIRSA es una gran iniciativa impulsada originalmente por Brasil, a la que adherimos todos los países de América del Sur, incluso Guyana y Surinam que no forman parte de ningún esquema de integración de la región. Comprende el transporte, la energía y las telecomunicaciones.

Los proyectos identificados como prioritarios, entre ellos los corredores bi-oceánicos, son principalmente de infraestructura de transporte como interconexión de tramos nacionales, para configurar corredores internos y externos que permitan fluir a los productos y las personas. Sin embargo, hay muy poco de telecomunicaciones y prácticamente nada en energía.

De los 31 proyectos priorizados, sólo 10 están en ejecución, cuatro en licitación, y el resto en preparación. De ellos, sólo uno es de energía y dos son de comunicaciones, pero todos están en estudio.

Ya llevamos seis años desde que se lanzó la iniciativa, con todas las urgencias del caso. ¿Dónde está el problema? No tiene un marco normativo común, ni una autoridad común, que permita darle una mirada de conjunto y sobretodo una direccionalidad unitaria a todo el programa, para asegurar tiempos y medios. Por ejemplo, para la ingeniería financiera de los proyectos, que son por esencia multinacionales.

Recurramos una vez más a la Unión Europea. Cuando se logró la unidad del carbón y el acero entre Francia y Alemania, se constituyó una autoridad con competencias para hacer avanzar la integración del sector.

Es lo que necesitamos si queremos que el IIRSA cumpla su objetivo de contar oportunamente con los corredores bioceánicos, y la integración energética y digital que la región precisa.

Especialmente en Energía y en Telecomunicaciones, la necesidad de alcanzar una interconexión regional segura y estable, pasa inevitablemente por la existencia de un marco normativo -como puede ser un protocolo en el Tratado de Montevideo- y de una autoridad reguladora aceptada y acatada por todos.

Estas son parte de las cuestiones de competitividad a que me refería anteriormente, a las que deberíamos prestarles mayor atención y llevarlas a la práctica con los instrumentos y las instituciones que tenemos.

## Últimas palabras

Al finalizar mi exposición quisiera reiterar que la integración es fundamental para enfrentar la globalización y, en gran parte, descansa en ella el futuro de Latinoamérica.

Pero para lograrlo debemos ordenarnos y tomarnos en serio lo que acordamos y firmamos. Los procesos no avanzan a punta de declaraciones ni a través de la creación de nuevos proyectos ilusorios y nuevas burocracias, sino mediante la voluntad política de nuestros gobernantes, para lo cual sólo requieren utilizar los instrumentos jurídicos existentes y que hasta hoy han sido subutilizados.

Señoras y señores:

Les agradezco la oportunidad de presentar estas ideas. Espero que sean un real aporte a la discusión que hoy aquí nos convoca y ojalá que a partir de ellas podamos sacar provechosas conclusiones que vayan en beneficio de nuestros pueblos.

Muchas gracias.