

# ¿Nuevos horizontes para la integración latinoamericana?

*Simon Ticehurst\**

## **Resumen**

*A pesar de las dificultades históricas de la integración latinoamericana y los numerosos obstáculos geográficos, estructurales y políticos, América del Sur vive un resurgimiento de la integración regional. Con el fracaso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) proyectado desde los Estados Unidos para el hemisferio, el declive del Consenso de Washington y los cambios políticos en la región, se abre una disputa sobre el modelo de integración latinoamericano. Este trabajo analiza la disputa que se está dando en la región sobre qué camino de integración regional seguir, entre un esquema de “regionalismo abierto” y alternativas que pretenden impulsar el desarrollo dentro de la región, a partir del liderazgo y un papel más activo del Estado. La manera en que se defina esa disputa será determinante para la realización del potencial de desarrollo en la región y la manera de relacionarse con la economía global. El trabajo analiza algunas perspectivas de estos nuevos horizontes integracionistas.*

## **Introducción**

América del Sur tiene un importante potencial como bloque económico y político. Con una población de 361 millones de personas, una superficie superior a 17 millones de kilómetros cuadrados y un PIB de alrededor de 1.5 mil millones de dólares, la región se coloca en 4º lugar como bloque económico internacional. Rodeada por dos océanos, la región posee enormes

---

\* Actualmente es Gerente del Programa de Bolivia de Oxfam Gran Bretaña, miembro de Oxfam Internacional. El siguiente artículo no representa la posición oficial institucional.

riquezas naturales incluyendo 27% de las fuentes de agua dulce del mundo, ocho millones de kilómetros cuadrados de bosques, reservas de hidrocarburos para los próximos cien años, además de ser el principal productor y exportador mundial de alimentos. La Amazonia Sudamericana es la mayor cuenca hidrográfica del planeta cuya extensión exige una gestión coordinada y la cooperación de ocho de los 12 países de América del Sur. La región comparte un legado histórico y político común, la mayoría de la población habla dos idiomas mutuamente inteligibles en el portugués y español y el 95% de la población comparte una misma religión.

El potencial de la región para una integración económica en función del desarrollo es indiscutible. Sin embargo, la integración regional no ha podido superar los numerosos obstáculos políticos y estructurales, ni hablar de las grandes barreras físicas a la integración en la Cuenca Amazónica y la Cordillera de los Andes. La extracción y exportación de los abundantes recursos naturales ha servido para el desarrollo de otras naciones, los beneficios para la región se han concentrado históricamente en estructuras políticas y económicas de élite. Las enormes desigualdades imposibilitan el desarrollo en la región y tienen un alto costo para el bienestar y la reducción de la pobreza.

Lejos de ser y actuar como un bloque regional que puede negociar ofensiva y defensivamente con los pesos pesados, América del Sur tiende a ser un cuadro fragmentado en cuanto su política exterior, su modelo de desarrollo y su búsqueda de inserción en la economía global. Con la excepción de Brasil, como uno de los países emergentes, los países sudamericanos tienen poca influencia en los escenarios multilaterales.

Sin embargo, los países de América del Sur viven un resurgimiento de la integración regional. Abunda una nueva retórica regionalista. Transcurren momentos intensos de negociación e implementación de un entramado complejo de acuerdos e iniciativas. Sin embargo, no todos cantan el mismo son y se evidencia una disputa sobre el modelo de integración latinoamericana y el modelo de desarrollo de la región.

Revive el debate y la dinámica de los procesos institucionales existentes de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y MERCOSUR.<sup>1</sup> Se proyecta la

---

1 En particular se discute la salida y retorno de Venezuela de la CAN. La adhesión de Chile a la CAN y los procesos de adhesión de Bolivia y Venezuela al MERCOSUR.

Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) articulando el conjunto de los países del continente en un proyecto de integración política y económica y juntando el MERCOSUR y la CAN. Dentro de este esquema avanzan iniciativas concretas de interconexión de infraestructura para la integración a través de la *Iniciativa de Integración Regional Sudamericana* (IIRSA) y se propone una integración energética ambiciosa a partir del control y conectividad de los recursos hidrocarbúricos. También se articula un nuevo eje de integración entre Cuba, Venezuela, Bolivia y Nicaragua a través de la Alternativa Bolivariana para América Latina y El Caribe (ALBA) como propuesta para la cooperación y desarrollo y contrapeso ideológico a la influencia estadounidense en la región.

Con un contexto macroeconómico favorable y una nueva voluntad política expresada en el cambio de varios gobiernos de la región se está dando una disputa sobre el predominio neo-liberal y el Consenso de Washington<sup>2</sup> en la definición del rumbo de la integración y desarrollo de la región. ¿Será posible que una renovada integración regional pueda contribuir a realizar el enorme potencial de desarrollo para América Latina?

El siguiente trabajo plantea la centralidad de la integración regional en esta disputa y analiza algunas perspectivas del resurgimiento de la integración regional latinoamericana como propuesta económica y política para el desarrollo y de inserción en la economía global.

## El auge y declive del paradigma neo-liberal

El Consenso de Washington desplazó el modelo económico que había sido promovido principalmente por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) durante la post Segunda-Guerra Mundial y hasta la crisis económica de los 1980s en la región. En ese modelo cepalino, la integración latinoamericana fue una estrategia central en la búsqueda de un desarrollo

---

2 A partir de los años 1990 se empieza a referir al “Consenso de Washington” para explicar el conjunto de medidas neo-liberales de estabilización macroeconómica y de ajuste estructural como algo sistémico o paradigmático, particularmente para América Latina y el Caribe.

económico que podía sustentar la industrialización y modificar los términos de intercambio que histórica y estructuralmente eran desfavorables para los países de América Latina con un patrón primario exportador.<sup>3</sup>

Los arreglos económicos impulsados durante el período neo-liberal, a diferencia del modelo cepalino, giraron alrededor de la liberalización del comercio e inversiones y la liberalización financiera, privilegiando al sector privado como actor de “desarrollo” y limitando la participación del Estado en la rectoría del desarrollo económico. El desarrollo “hacia adentro” fue reemplazado por el desarrollo “desde afuera” (impulsado a través de exportaciones e inversiones extranjeras privadas) y regido por las fuerzas del mercado.

En la década de los 90s, la fuerza del mercado apareció de manera triunfal impulsada por un proceso de globalización que la CEPAL ha definido en su fase actual como la generalización del libre comercio, la expansión y movilidad de capitales, la constitución de sistemas de producción mundial integrados y una creciente presencia de las empresas transnacionales, de lo cual resulta una tendencia a la homogeneización de los modelos de desarrollo.” (CEPAL, 2002).

El colapso del modelo de corte económico keynesiano, la crisis de la deuda externa a principios de los 80s y la caída al final de esa década de la Unión Soviética, dieron el impulso ideológico a ese triunfalismo. En las Américas se promovió un proceso de integración regional dominado por la proyección de la integración norte-sur, propuesta iniciada por George Bush (padre) con la Iniciativa de las Américas, un sistema de integración que a partir de 1994 sería llamado “Área de Libre Comercio de las Américas” (ALCA).<sup>4</sup> La primera iniciativa a concretizarse dentro de esta visión fue el

---

3 Ese modelo de “desarrollo hacia adentro” planteaba una fuerte intervención estatal en la economía, en inversiones en infraestructura para la industrialización, subsidios y controles de precios para alimentos básicos, y protección de la industria local naciente contra la competencia extranjera y la nacionalización de las industrias estratégicas.

4 El presidente George Bush (padre) en su discurso del 27 de junio 1990 anunciando la Iniciativa de las Américas, planteaba lo siguiente: “Durante los 12 meses pasados...La libertad ha hecho grandes progresos, no sólo en Europa Oriental sino aquí mismo, en las Américas.... La transformación política que ocurre en la América Latina y en el Caribe tiene su paralelo en la esfera económica. A través de la región se están alejando de las políticas económicas

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), firmado por México, Canadá y Estados Unidos en el año 1994.

El predominio neo-liberal fue casi completo en este período. Muchos de los altos funcionarios de los gobiernos de América Latina y Caribe, en particular de los Ministerios de Hacienda y Economía, fueron educados y entrenados en Harvard o Chicago.

Las iniciativas de integración propiamente latinoamericana, jaloneadas por este proyecto hegemónico, terminaron ajustándose a la nueva realidad. Comenzaron a darse una serie de tratados de libre comercio entre países de América Latina y las iniciativas de integración siguieron el “regionalismo abierto”, esquema acuñado por la CEPAL para tratar de reconciliar la liberalización generalizada de ese período con los principios de integración.<sup>5</sup>

Sin embargo, entrando al nuevo siglo y después de más de una década de “fundamentalismo de mercado”, se empezaron a revelar algunas fisuras en el planteamiento neo-liberal para América Latina. Varios factores combinaban para abrir y profundizar la disputa sobre la hegemonía neo-liberal.

El talón de Aquiles del período fue su balance negativo en cuanto al desempeño económico. El relativo buen desempeño en el control de la inflación y disciplina fiscal (las debilidades del modelo anterior) no compensaban el pobre desempeño en cuanto al combate a la pobreza y desigualdad y, sobre todo, la falta de crecimiento económico. El aparente éxito exportador y de recepción de inversiones extranjeras (en un primer momento acompañando las privatizaciones) –los supuestos “motores” del modelo neo-liberal– no se tradujeron en crecimiento económico significativo ni de calidad. Esta contradicción evidenciaba las falacias de la teoría del “goteo” que tenía que generar el desarrollo de manera espontánea como subproducto del crecimiento económico.

---

estadistas que paralizan el crecimiento, y ahora estamos apelando al poder del mercado para ayudar a este hemisferio a realizar su potencial intacto de progreso....el futuro de la América Latina se halla en el gobierno libre y los mercados libres.” Citado en el periódico La Nación de Costa Rica el 29 de julio de 1990.

- 5 Según la CEPAL, el regionalismo abierto es un proceso de creciente interdependencia en un contexto de liberalización y desregulación que pretende aumentar la competitividad de los países de la región en una economía más internacional más abierta y transparente. (CEPAL, 1994).

Ante las limitaciones, empezaron a surgir críticas al modelo desde adentro, de rebeldes del campo neo-liberal, entre ellos Joseph Stiglitz, ex funcionario de Banco Mundial y Premio Nobel de Economía en el 2001 quien fue contundente en su crítica sobre el desempeño del modelo neo-liberal durante los 90s:

*“Es prácticamente indiscutible que el desempeño del decenio de 1990 no sólo ha sido, en casi todas sus dimensiones, muy inferior al prometido, sino que ha sido desastroso, desde cualquier punto de vista” (Stiglitz, 2003).*

En un estudio sin precedentes, en el 2003, el Banco Mundial documentó la persistente problemática de las desigualdades en América Latina en cuanto las diferencias de ingreso, el acceso a servicios básicos, el poder y la toma de decisiones. Argumentó que durante la década de los 90s un número mayor de países experimentaba una tendencia al empeoramiento más que al mejoramiento y describió un cuadro política y éticamente inaceptable de una realidad en la cual el 10% más rico de los individuos reciben hasta 47% del ingreso total en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas, mientras que el 20% más pobre recibe entre el 2% y el 4% (Banco Mundial, 2003).

La experiencia negativa de México como socio menor en el TLCAN empezaba a filtrar y a documentarse, alimentando la oposición de algunos gobiernos de la región y de los movimientos sociales a la integración propuesta por el ALCA. Detrás de las cifras del aparente éxito de México con el TLCAN se revelaba un cuadro de cambio estructural desfavorable para el desarrollo.<sup>6</sup>

El TLCAN había provocado un proceso de transnacionalización del sistema productivo.<sup>7</sup> Empresas transnacionales trasladaron ciertas actividades o fases de sus procesos productivos a México con muy pocos vínculos

---

6 Entre 1994 y 2003 las exportaciones mexicanas a los EEUU se multiplicaron por 3.4 y el promedio anual de Inversión Extranjera Directa (IED) aumentó significativamente a 7 mil millones anuales entre 1994-2002. Pero ninguno de estos dos “motores” se tradujo en crecimiento económico suficiente para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo.

7 El crecimiento del comercio exterior se ha acompañado de una profundización de su concentración. Sólo 30 empresas extranjeras localizadas en México realizan el 40% de las exportaciones totales de mercancías. Las primeras 10 empresas incluyen el sector automotriz (General Motors, Daimler Chrysler, Volkswagen) Electrónica (Samsung, Sony); autopartes (Delphi Corporation, Lear Holding) y computación (IBM, Hewlett-Packard) (Labra, 2004)

directos e indirectos con el resto de la economía, dando lugar a un intenso proceso de destrucción/desarticulación del sistema productivo nacional (creado durante el modelo de sustitución de importaciones). Por otro lado, el progresivo desmantelamiento del Estado como promotor del desarrollo redujo la inversión pública la cual bajó del 10.4% del PIB en 1982 a 4.9% en 1988 y a 2.5% en 2002. (Calva, 2004).

Este cuestionamiento cobró mayor impulso con la llegada de distintos gobiernos de cambio en la región. Si bien hay muchas diferencias políticas y de estilo entre ellos, hay también un común denominador entre Lula en Brasil, Kirchner en Argentina, Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia y Correa en Ecuador. Este reside en el rechazo del ALCA como propuesta de integración y una nueva voluntad política para revivir la integración latinoamericana.

La emergencia de movimientos sociales como parte de una nueva correlación de fuerzas políticas en la región y una fuerza detrás de algunos de los gobiernos de cambio también marcó una nueva pauta política. Distintos sectores (sindicales, ambientales, de mujeres, organizaciones no-gubernamentales, organizaciones campesinas, organizaciones indígenas) empezaron a organizarse más allá del ámbito nacional y a partir de su rechazo a la propuesta hemisférica del ALCA. Comenzaron a plantear una integración alternativa cuyos principios rectores incluyeron la democratización de los debates y una participación activa en el diseño, implementación y evaluación de las políticas económicas y sociales de desarrollo; una inserción en la economía global a partir de proyectos de desarrollo nacional y regional; la reducción de las desigualdades entre países, dentro de países, y entre mujeres y hombres y entre razas; y un equilibrio entre los temas económicos y los principios del desarrollo sustentable (Alianza Social Continental, 2002).

En este sentido, probablemente el cambio más significativo y simbólico del declive del modelo neo-liberal y de la hegemonía estadounidense en la región fue el fracaso del ALCA. En la Cumbre de las Américas de Miami en el 2003 el ALCA entró en dificultades,<sup>8</sup> y al no poder reactivar las cosas

---

8 La Cumbre de Miami abandonó el esquema ambicioso (todos los temas –incluyendo los temas que aún no habían sido acordados en el ámbito multilateral de la Organización Mundial del Comercio– y todos los países) y abrió la posibilidad de que los países podían asumir distintos niveles de compromiso sobre los temas de negociación.

en la siguiente reunión ministerial en Puebla en el 2004, colapsó y nunca se recuperó, hecho que fue confirmado en la siguiente Cumbre de Mar del Plata en noviembre del 2005. Las negociaciones del ALCA fueron el principal escenario de la disputa sobre el modelo que todavía sigue en la región.

La principal preocupación con el ALCA y el sustento de la oposición tenía que ver con las implicaciones para un desarrollo sostenible dirigido a enfrentar prioritariamente la pobreza y la inequidad, para el rol del Estado y la capacidad de los países en definir sus proyectos de desarrollo nacional. Varios temas de negociación como las políticas de competencia, compras gubernamentales, inversiones y servicios afectan directamente las competencias de los Estados en cuanto a la regulación de los mercados, control sobre los flujos y desempeño de capitales, y la garantía de ciertos derechos y servicios básicos. El gobierno de los Estados Unidos presionaba por reglas de propiedad intelectual muy estrictas que atentaba sobre los derechos de salud pública. La problemática del desarrollo y las capacidades de regular la economía en función del desarrollo quedarían hipotecadas en el ALCA.

Los países de MERCOSUR, Brasil y Argentina en particular, preferían ver el ALCA más acotado a acceso a mercados para bienes agrícolas e industriales. Varios de los temas, los llamados temas de Singapur,<sup>9</sup> que estaban en la mesa de negociaciones del ALCA no habían sido aceptados en la OMC pero ya estaban siendo negociados en el ALCA. Los Estados Unidos veían en los acuerdos regionales un camino de profundizar la liberalización en más sectores y más temas de lo que fue posible en la OMC.

Por otro lado, varios gobiernos (entre ellos Venezuela y los países del Caribe) criticaban el ALCA por no abordar el desarrollo, ni las grandes asimetrías entre países tan desiguales como son los Estados Unidos y el resto de las economías de América Latina. Argumentaban por un tratamiento especial y diferenciado que tome en cuenta y compense estas diferencias estructurales.

---

9 Los temas de Singapur (planteados por primera vez en una reunión ministerial de la OMC en Singapur en 1996) son Inversiones, Compras Gubernamentales, Políticas de Competencia y Facilitamiento del Comercio y fueron ampliamente rechazados por los países en vías de desarrollo en la reunión ministerial de la OMC en Cancún en el 2003.

Al mismo tiempo, dadas las implicaciones de estos temas para la soberanía de los Estados, había un debate sobre el nivel de participación de la sociedad. Venezuela inclusive propuso que cualquier adhesión a un acuerdo hemisférico debía ser sometida a un proceso de referéndum.<sup>10</sup>

Estas diferencias tanto de forma como de fondo dividían a los países del continente en cuanto su visión sobre la integración en el hemisferio, dificultando las negociaciones del ALCA. Si bien se propuso un marco de negociaciones menos ambicioso en la Cumbre de Miami, en la reunión ministerial de Puebla en México, las diferentes visiones resultaron irreconciliables y el ALCA como proyecto hemisférico nunca se recuperó y en la siguiente Cumbre de Mar del Plata en el 2005 se evidenció y reconoció la ruptura ideológica, política y económica que el ALCA había provocado en el continente y la disputa sobre el modelo de integración.<sup>11</sup>

El fin del ALCA en el 2005 abrió un nuevo espacio y escenario para la integración latinoamericana y para las relaciones tanto con Estados Unidos como con Europa. Con el fracaso del ALCA, el proyecto hegemónico se tambaleó. Si bien Estados Unidos ha recurrido a negociaciones bi-laterales (con Centroamérica, Colombia y Perú) como forma de construir el mismo proyecto pieza por pieza –la Unión Europea sigue los mismos pasos– la creciente oposición a la agenda de libre comercio dentro de América Latina e incluso dentro del Congreso norteamericano está dificultando también a ese esquema.

---

10 “Según como se suscriba el ALCA, nuestro país puede verse ante la circunstancia de “constitucionalizar” este acuerdo. En consecuencia, por sus implicaciones sobre la soberanía y la democracia, el Gobierno Nacional está obligado a someter todo lo relacionado con esta materia a una consulta nacional.” Posición de Venezuela ante el Área de Libre Comercio para Las Américas. Comisión Presidencial para el ALCA, Noviembre 2003.

11 En la Cumbre de Mar del Plata del 2005 se dio una declaración dividida entre los países de las Américas sobre si avanzaba o no el ALCA. El consenso en la declaración final fue imposible y la oposición de MERCOSUR y Venezuela obligó un reconocimiento de que no existían condiciones para avanzar en el ALCA. El gobierno de Venezuela lo declaró muerto.

## ¿Fin del Consenso de Washington?

Ante este escenario polarizado de disputa no sorprende escuchar la retórica de quienes anuncian el fin del Consenso de Washington. Pero la realidad política de la región, donde conviven gobiernos que aún persiguen un camino neo-liberal con gobiernos que argumentan por un camino post neo-liberal (polarización que se reproduce dentro de los países de la región) hace pensar en una vía en el corto plazo más reformista que de cambio radical y de cierta continuidad de algunas políticas neo-liberales.

El universo post-neoliberal aún no está definido. No hay un nuevo paradigma para reemplazarlo. Si bien la hegemonía neo-liberal está cuestionada y en disputa en la región y el proyecto de integración hemisférica está en jaque, aún tiene influencia. Algunas de las iniciativas alternativas de integración podrán influir en el proceso de construcción de un nuevo paradigma, pero son muy incipientes y es muy temprano determinar su alcance. Más que una ruptura con el mundo neo-liberal, en el corto plazo se abre un camino de reformas cuya profundidad y radicalidad es difícil de pronosticar.

En el horizonte inmediato influye una apuesta neo-estructuralista o neo-desarrollista, que se alimenta del marco teórico del modelo cepalino de desarrollo, pero revisa críticamente algunos de los postulados principales, entre ellos la confianza excesiva en el intervencionismo estatal y en los mercados internos, el pesimismo respecto a los mercados externos, y la subestimación de aspectos monetarios y financieros macroeconómicos, rescatando así algunos principios neo-liberales.<sup>12</sup>

Este camino rescata la necesidad de mantener equilibrios macroeconómicos y, particularmente, una disciplina fiscal y también la importancia de la relación con las economías fuera de la región, en un contexto de globalización aún neo-liberal (en este sentido es mucho menos proteccionista que el período anterior).

La modificación principal y más importante de este nuevo horizonte reside en el renovado papel central del Estado en la regulación de la econo-

---

12 Para un estudio comparativo entre neo-estructuralismo y neo-liberalismo vean Sunkel y Zuleta (1990).

mía, en el desarrollo de sectores estratégicos para el desarrollo nacional y en la corrección de las imperfecciones y fracasos del mercado (por ejemplo, en compensar las grandes asimetrías entre y dentro de países; en enfrentar los problemas de la redistribución y equidad y en el combate a la pobreza).

Este híbrido parece ser el camino más políticamente viable en el corto plazo, un sincretismo producto del fracaso del modelo dominante, la resistencia de parte de algunos países y sectores de la sociedad civil latinoamericana, y la emergencia de propuestas tanto reformistas como alternativas al modelo neo-liberal. Pero consideramos que no se puede afirmar un fin al Consenso de Washington.

## **La disputa sobre la integración regional**

En ese contexto, al fracasar el ALCA, se abre una disputa en la región sobre el modelo de integración y la manera de relacionarse con la economía global (y, en particular, con las economías de Estados Unidos y de la Unión Europea). La región se divide entre países que han escogido caminos distintos. Por un lado, Chile, Perú y Colombia buscan prioritariamente una integración con la economía de los Estados Unidos (y la Unión Europea) a partir de la profundización de la liberalización económica, especialmente a través de los Tratados de Libre Comercio (TLCs). Por otro lado, los países del MERCOSUR, Venezuela, Bolivia y Ecuador priorizan retomar la integración regional como iniciativa económica, política y de cooperación en la región en función del desarrollo económico y social, y, a partir de esa integración regional, actuar globalmente y con otros bloques. Ambas posiciones conviven en el proyecto de UNASUR e incluso dentro de la CAN generando contradicciones y tensiones y evidenciando la disputa ideológica y política sobre el modelo de desarrollo y la centralidad de los esquemas de integración para ello.

La integración regional sudamericana enfrenta una serie de obstáculos, entre ellos los geográficos, estructurales y políticos. La dura realidad geográfica del continente con las barreras de la Cordillera de los Andes y la Cuenca Amazónica dificulta la conectividad y comunicaciones entre este

y oeste, norte y sur. La infraestructura de conectividad es muy costosa y el transporte es limitado y lento. Cualquier proyecto de integración debe superar las grandes limitaciones infraestructurales de conectividad, de forma social y ambientalmente sostenible, en el continente.

Aún si estos obstáculos geográficos pudieran ser superados, la región enfrenta otros obstáculos políticos y estructurales. Si bien parte de la región hereda un acervo ideológico y político poderoso del pensamiento de grandes luchadores por la independencia como Bolívar o Martí, que apuntan a una Patria Grande y una región unida, la realidad política de un continente fragmentado se mantiene como uno de los principales obstáculos para la integración.

Históricamente, las principales relaciones y vínculos económicos, culturales y políticos han sido más bien con las potencias coloniales. La integración de la región a la economía global generó un papel especializado de extracción y exportación de materias primas e importación de productos manufacturados. Y la infraestructura fueron diseñados para extraer y exportar recursos de los países, vía puertos, a los centros económicos.

Esa manera de inserción en la economía global fortaleció el carácter extrovertido y centrífugo de desarrollo de las economías en América Latina. Los sectores que exportaban de la periferia desarrollaron relaciones comerciales, de inversiones, tecnológicas, financieras y lazos políticos, sociales y culturales con los centros mientras se dieron la espalda entre sí. La asignación de recursos siguió esta lógica de ventaja comparativa y especialización en la economía global. Esta realidad estructural dio lugar a una determinada organización política y económica de las sociedades latinoamericanas en función de los intereses comerciales de exportadores e importadores entre centro y periferia. La intervención estatal se limitaba a crear el marco institucional, la infraestructura y los servicios de transporte para este modelo de desarrollo hacia fuera (Sunkel, 2000).

Históricamente, este patrón de integración con la economía global resultó en una lógica competitiva entre países latinoamericanos con sus estructuras económicas y políticas compitiendo entre sí a partir de su relación con el centro, lo cual dificultaba la relación complementaria y las conexiones entre los países latinoamericanos. Es sólo cuando se rompe y

dificulta la relación comercial con Europa en la Segunda Guerra Mundial, que los países latinoamericanos empiezan a mirarse uno al otro y se empieza la primera fase de integración regional, bajo auspicios de la CEPAL y la búsqueda de un modelo de desarrollo hacia adentro.

El tipo de relación con las economías de los centros económicos, en particular con EEUU y con la Unión Europea ha sido un factor determinante para el tipo de integración regional. El modelo neo-liberal tiende a descansar sobre el padrón histórico estructural de desarrollo hacia afuera cimentado durante la colonia y hoy en día, los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos o con la Unión Europea son factores de tensión para la integración regional. Recientes declaraciones del presidente de Perú Alan García insinúan que el país estaría dispuesto a romper con la CAN con tal de negociar un tratado bi-lateral con la Unión Europea.<sup>13</sup> Venezuela salió de la CAN en protesta a las negociaciones bi-laterales de los TLCs entre EEUU con Perú y Colombia. Esa misma tensión se extiende a UNASUR.

A partir de esa vinculación de libre comercio con Estados Unidos y con Europa se busca ampliar la zona de libre comercio en la región con un esquema que liberaliza el comercio, limita el rol del Estado en la promoción del desarrollo y privilegia a las empresas transnacionales con regímenes de inversiones y de propiedad intelectual sesgados hacia sus intereses. Según esta visión, la fusión de la CAN y MERCOSUR en UNASUR se daría más en términos comerciales que en otros ámbitos políticos y sociales, y las políticas de cooperación se limitarían a facilitar el comercio. Este esquema de integración sería parecido al propuesto por los Estados Unidos en el ALCA o el regionalismo abierto.

Contraria a esta visión, se vienen formulando propuestas alternativas desde algunos gobiernos y movimientos sociales donde la relación integracionista va más allá del comercio, y está basada en un proyecto de desarrollo.

Varios gobiernos plantean profundizar la integración regional del paso más elemental de zona de comercio a otros niveles más elevados, de mayor

---

13 “Presidente García pide a Unión Europea que permita a Perú negociar un TLC bilateral”. Lima 30 de octubre (ANDINA).

interdependencia de las economías y armonización de las políticas económicas nacionales, mayor conexión en cuanto infraestructura, superación de las asimetrías estructurales entre países, y ámbitos políticos de cooperación para el desarrollo, en el entendido de que muchos de los problemas de desarrollo requieren del accionar coordinado.

Las perspectivas de otro tipo de integración regional dependen mucho de la voluntad política de nuevos gobiernos del cambio en la región. No serían las mismas sin el liderazgo de Brasil y Venezuela que están apuntando a una mayor integración regional, el primero a partir de la ampliación de MERCOSUR y la segunda a partir del ALBA y la proyección de una integración energética.

Con la llegada de Lula al gobierno en Brasil se dio un viraje político en las relaciones hacia Latinoamérica, intensificando las negociaciones regionales (a medida que se estancaban las negociaciones en la OMC, del ALCA y con la Unión Europea) estrechando las relaciones con la CAN, impulsando una mayor integración de infraestructura a través del IIRSA y la integración energética, y abriéndose a la entrada de Venezuela en el bloque del MERCOSUR. A pesar de la oposición dentro de Brasil (a la ocupación de instalaciones de Petrobras durante el proceso de re-nacionalización del gas en Bolivia) la posición de Lula ha favorecido la renegociación de los contratos con Bolivia y la nueva inversión de Petrobras en este país.

La emergencia del liderazgo de Venezuela en la región también propició un debate sobre el tipo de integración regional que se va construyendo. El ALBA plantea una lógica de integración distinta incluso a la planteada en UNASUR, enfatizando las políticas de cooperación para un desarrollo endógeno nacional y regional que erradique la pobreza y corrija las desigualdades sociales, y también el establecimiento de fondos compensatorios para corregir las disparidades estructurales que colocan en desventaja a los países pequeños. Estos planteamientos están incidiendo en el proceso de integración.

Aún cuando económicamente débil dentro de la región, los planteamientos del gobierno boliviano actual y la importancia simbólica y política de la revolución cultural en Bolivia han permitido incidir en las nuevas ideas sobre la integración latinoamericana. Previo a la Cumbre de la Comunidad

Sudamericana de Naciones (ahora UNASUR) de Cochabamba en diciembre 2006 el Presidente Evo Morales lanzó su propuesta de integración para “Vivir Bien”, la cual plantea una complementariedad entre las economías de la región con una fuerte presencia estatal en sectores estratégicos como telecomunicaciones, minería, hidrocarburos, electricidad, industria de medicamentos genéricos, como manera de fortalecer la posición de la región en la economía mundial. También propone una reconstrucción de un sistema público capaz de garantizar los servicios de educación, salud y agua potable, y avances hacia una ciudadanía sudamericana que facilite la migración entre los países de la región garantizando la vigencia de los derechos laborales.<sup>14</sup>

Si es que estos temas de desarrollo planteados por el gobierno boliviano van a ser parte y objetivo de la integración regional, el nuevo papel del Estado que se plantea en Bolivia, como en otros países de la región, tendría que extenderse al liderazgo de este proceso de profundización de la integración.

## **¿Nuevos horizontes para la integración regional?**

A pesar de la experiencia históricamente frustrada de la integración regional latinoamericana, este contexto y la disputa que abre, permite repensar la integración. Conjuntamente con esta nueva voluntad política en la región, existen una serie de factores que nos permiten vislumbrar nuevos horizontes de cambio para la integración regional.

### **Contexto económico sudamericano propicio para la integración**

Por primera vez en más de dos décadas la región empieza a despuntar económicamente. Los precios de los productos agrícolas de exportación, minerales

---

14 Evo Morales presentó en julio del 2006 su propuesta ante la Cumbre Sudamericana de Naciones “Construyamos con nuestros pueblos una verdadera Comunidad Sudamericana de Naciones para “Vivir bien”.

y de hidrocarburos tienden a un aumento sostenido y, estimulado por esta misma alza de precios, también la región experimenta niveles de crecimiento económico que no han disfrutado desde los años 70s. De acuerdo con las estimaciones de CEPAL, se espera que América Latina y El Caribe crezca en 5.7% este año y 4,6% en el 2008, después de haber crecido un 5,6% en 2006. De confirmarse los pronósticos hasta el 2008, la región finalizará cinco años de crecimiento consecutivo, desde el 2003 (CEPAL, 2007). En este sentido, los escenarios de integración regional estarán apuntalados por una situación económica favorable.

Por otro lado, el eje de la economía global está girando del Atlántico al Pacífico. Europa y Estados Unidos son aún y serán mercados importantes, pero la demanda de China e India sobre la economía global está modificando no sólo los precios de las materias primas (que en el corto plazo está beneficiando a América del Sur) sino también el eje de orientación económica. Para ser competitivos desde la lógica neo-liberal de los mercados, por ejemplo, Argentina y Brasil tienen que buscar llegar a puertos del Pacífico para exportar a Asia. Esta realidad es un nuevo motor que impulsa una mejor integración de infraestructura y transporte.

La otra novedad se debe a la crisis del sistema energético mundial. Los precios de hidrocarburos se siguen disparando, las reservas escasean y no se presenta aún un sistema energético alternativo. En América Latina y El Caribe hay una disputa por el control y propiedad de las reservas de hidrocarburos. La autonomía energética de la región empieza a cobrar una enorme importancia geopolítica global. Con un mayor control estatal sobre estos recursos, está aumentando la renta estatal y los recursos disponibles para invertir en otros sectores de la economía, incluyendo la costosa integración física de la región. Las políticas de desarrollo económico de la región convergen sobre una mayor autonomía energética como manera de garantizar el acceso a hidrocarburos.

En este sentido, hay un creciente impulso hacia la integración energética regional. Se ha acordado un Gasoducto Binacional entre los dos polos ideológicos en la disputa sobre la integración regional, Colombia y Venezuela. La integración gasífera del Cono-Sur con el gas boliviano y eventualmente el gas de Camisea en Perú, son anillos de una cadena

energética sudamericana cuya construcción ya está en marcha. Incluso se intensifican las negociaciones diplomáticas entre Bolivia y Chile para un posible canje de gas por acceso al mar.

Si históricamente las características de la economía global han frenado la integración regional, hoy en día están colocados nuevos factores importantes que la podrían impulsar. No es casual entonces que las principales iniciativas de integración que están avanzando estén en el marco de la energía y la infraestructura.

### **Integración de infraestructura (IIRSA)**

El IIRSA fue firmado en la 1ª Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia en el 2000 a partir del “regionalismo abierto” y de una inserción competitiva en los mercados mundiales. Pretende 10 ejes de integración que son corredores comerciales con el objetivo de crear cadenas productivas vinculadas con los mercados mundiales.

Uno de sus principales proyectos es la Carretera Interoceánica, que unirá el Perú con el Brasil, pasando por Bolivia, dándole a Brasil una salida al Océano Pacífico y, a Perú, una salida al Océano Atlántico.

Si bien el IIRSA puede superar las grandes deficiencias de interconexión del continente, ha suscitado una disputa y alerta sobre sus posibles y probables impactos. Dado que se concentra en proyectos de infraestructura a gran escala, se puede prever un impacto negativo para las comunidades locales, poblaciones indígenas y el medio ambiente. Los ejes atraviesan áreas particularmente sensibles de biodiversidad y como ya se ha visto con la Carretera Interoceánica propicia una cadena de actividades especulativas de comercialización de las tierras y de tala de bosques.

Pero la gran disyuntiva sobre el IIRSA es su implementación. ¿Los ejes de integración funcionarán como corredores de conexión entre A y B dejando sólo destrucción en el camino o presentan la oportunidad para estimular polos de desarrollo en el camino? El escenario probable es una combinación destructiva y creativa y los aspectos positivos y la minimización de los daños va a depender de una vigilancia social ciudadana que actualmente no existe.

Habría que notar, sin embargo, que este nuevo impulso hacia la integración también es motivado por intereses de explotación (estatal o privado) de los grandes recursos naturales (tierras, biodiversidad, aguas, minerales) tendiendo a reproducir las características del patrón primario exportador que, si bien encuentra una coyuntura favorable en este momento, históricamente no ha favorecido a los países latinoamericanos. La integración energética y de infraestructura en sí no es garantía del desarrollo, depende de cómo se haga y en beneficio de quiénes.

En cualquier caso, se prevé un continente mucho mejor conectado durante los próximos 10 años y esto sin duda presentará otro panorama para la integración regional y los arreglos económicos y políticos dentro de la región.

## **Participación de la sociedad civil**

Las negociaciones sobre integración regional han tendido a carecer del respaldo amplio de las sociedades. Con la excepción del sector sindical en el caso de MERCOSUR, han existido pocos espacios de participación y el ámbito regional tiende a ser lejano de las luchas políticas más de corte nacional.

Sin embargo, a partir de la campaña continental que se dio en contra del ALCA, en la cual participaron amplios movimientos sociales, se ha comenzado un accionar de las organizaciones sociales que va más allá del ámbito de los países. La lucha en contra de un determinado tipo de integración, propuesta en el ALCA, ha evolucionado a una articulación de movimientos en función de propuestas alternativas de integración regional, incluyendo la participación en los espacios institucionales de construcción de la integración.

En un seminario en Quito en Julio 2007 sobre mecanismos de participación de la sociedad civil en UNASUR, se discutió la participación de los diferentes actores de la sociedad civil en relación a los temas priorizados en UNASUR (entre ellos, energía, financiamiento, políticas sociales, infraestructura) para la construcción de un nuevo modelo de integración. Al mismo tiempo, se propone seguir la experiencia de la Cumbre de Cochabamba en el 2006, donde por primer vez se dieron espacios de intersección e interacción de los diferentes actores sociales con las instancias gubernamentales e institucionales de UNASUR. La reciente creación de una Mesa Indígena

para la CAN es otro ejemplo de la nueva apuesta de participación de las organizaciones sociales.

A diferencia de la manera en que fueron negociados los tratados de libre comercio con consultas limitadas a los sectores de la sociedad (principalmente a sectores empresariales), se prevé nuevos espacios de participación para la definición de la integración regional, que sin duda permitiría colocar temas de desarrollo y enfrentar la agenda estrechamente comercial y empresarial.

## **Banco del Sur**

Al finalizar el 2007 se proyecta el Banco del Sur integrando siete países de la región (Venezuela, Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay) en un banco de desarrollo autónomo, retando la arquitectura financiera global y la dependencia sobre el Fondo Monetario Internacional que, como parte del Consenso de Washington, ha ido perdiendo influencia en la región. El Banco deberá arrancar con un capital de 5,000 millones de euros, modificando la moneda de transacción del dólar estadounidense (que podría ser un primer paso para tener una moneda común para la región) y proporcionará créditos para los países sudamericanos.

Este nuevo banco va a entrar también en competencia con la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil, que han sido los bancos que han financiado los proyectos de integración. Ante el relativo vacío dejado por el FMI, estos bancos regionales, sus carteras y condiciones de crédito entran con más fuerza en la disputa sobre qué modelo de integración y cómo será financiado. Con la situación económica favorable en la región es previsible ver crecer en importancia la influencia de este mecanismo autónomo financiero durante los próximos años.

## **La función política de la integración**

Esta nueva voluntad y correlación de fuerzas políticas en la región también está dando mayor fuerza a la función política de la integración regional en el

contexto geopolítico mundial. Esta función política se dio con el MERCOSUR en la concertación de una estrategia común ante las negociaciones del ALCA. Con la disputa sobre la hegemonía neo-liberal, algunos gobiernos aspiran a que la integración regional funcione como una plataforma política para defender mejor los intereses del conjunto, logrando concertar políticas de negociación ante los ámbitos multilaterales y/o otros bloques regionales. Y es lógico que sea así.

*“La voz de los países más pequeños dentro del orden global se escuchará mucho mejor, o probablemente sólo se escuche, si se expresa como voz regional. Esto se relaciona tanto con el desarrollo de nuevas normas como con la defensa de sus intereses en el marco de las normas ya establecidas. De hecho la paradoja del sistema global reside en que estas normas globales son más importantes para los países pequeños, pero que éstos son los que tienen menos capacidad para influir en su formulación y defensa.” (CEPAL, 2002).*

En este sentido, la integración política latinoamericana es la que puede defender mejor sus propios intereses de desarrollo en los diversos ámbitos multilaterales y plurilaterales. Hoy existe un reconocimiento de parte de los EEUU y UE del MERCOSUR como un bloque negociador, pero también, tal vez más importante, un reconocimiento entre los países miembros del MERCOSUR de que negocian mejor como bloque. Está por verse si esta unión política puede darse en el marco de UNASUR donde cohabitan las dos propuestas de integración regional y las distintas visiones sobre el modelo de desarrollo.

## Conclusiones

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la CAN, el MERCOSUR, el ALBA y las iniciativas concretas de integración energética, de infraestructura y de financiamiento que hemos mencionado, dinamizan un proceso distinto a la integración norte-sur propuesto por EEUU y la Unión Europea, modificando la correlación de fuerzas en el entorno global y posibilitando un mayor espacio para políticas propias de desarrollo dentro de la región a partir de una mayor integración.

Para los países latinoamericanos, la integración política y económica es un prerequisite para poder avanzar en y concretar el potencial de desarrollo de la región. Como hemos visto, la integración regional es central a la disputa sobre un proyecto de desarrollo económico y social capaz de enfrentar la pobreza y desigualdad. Una mayor integración regional también puede ayudar a enfrentar los problemas comunes de desarrollo en la región, como la autonomía energética, o en compartir políticas comunes para el manejo de varios temas que van de la gestión sostenible de cuencas hídricas a las políticas de salud y educación.

La disputa que se está dando en la región sobre qué modelo de desarrollo y qué camino de integración regional va a ser determinante para la evolución de este potencial integracionista. El esquema de regionalismo abierto, si bien mejoraría la conectividad dentro de la región, sigue dependiendo de los vínculos con la economía externa y de su volatilidad. Las nuevas iniciativas planteadas por varios gobiernos pretenden dar otro rumbo a la integración y otro equilibrio entre el mercado externo e interno, entre Estado y mercado y con relación al sector privado, rescatando el desarrollo como objetivo de la integración. Si bien las iniciativas son aún incipientes y es difícil pronosticar su desenlace, en definitiva enfrentamos nuevos horizontes para la integración y su relación con las perspectivas de desarrollo.

Ante este escenario, es importante promover un debate entre sociedad y gobiernos en los ámbitos nacionales y regionales, donde se puedan dar espacios de intersección de los diferentes actores sociales con las instancias gubernamentales y académicas, y así involucrar a las sociedades en lo que ha sido hasta ahora una discusión alejada de la mayoría de la población pero cuyas implicaciones son grandes para esta y futuras generaciones.

## **Bibliografía**

ALIANZA SOCIAL CONTINENTAL

2002 "Alternativas para las Américas". <http://www.asc-hsa-org>

BANCO MUNDIAL

2003 "Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿Ruptura con la historia?" Washington D.C.

- CALVA, José Luis  
 2007 “Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006-2007”, Santiago, 26 de julio de 2007. CEPAL.  
 2006 *Panorama Social de América Latina 2006* Santiago de Chile. CEPAL.  
 2004 “La economía mexicana en perspectiva” (México: Revista Economía UNAM: Enero-Abril 2004: UNAM).  
 2002 “Globalización y desarrollo” Santiago de Chile. CEPAL.  
 1994 “Open Regionalism in Latin America and the Caribbean” Santiago de Chile. CEPAL.
- LABRA, Armando  
 2004 “Reformar las reformas: Consenso de México al debate” (México: Revista Economía UNAM Enero-Abril 2004: UNAM).
- STIGLITZ, Joseph  
 2003 “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina” (Santiago de Chile, Revista de la CEPAL #80 Agosto 2003).
- SUNKEL, Osvaldo y ZULETA, Gustavo  
 1990 “Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa”: Revista de la CEPAL #42, Diciembre 1990, Santiago de Chile.
- SUNKEL, Osvaldo  
 2000 “Development and Regional Integration in Latin America: Another Chance for an Unfulfilled Promise” en Bjorn Hettne, Andras Inotai and Osvaldo Sunkel (2000) *The New Regionalism and the Future of Security and Development*. UNU/WIDER. The New Regionalism Series. Macmillan Press. Great Britain.