

**SEMINARIO INTERNACIONAL****“ESCENARIOS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL:  
DILEMAS Y OPORTUNIDADES”**

26 y 27 de setiembre de 2013

Sede: CEFIR - Joaquín Suárez 3568

El seminario se realizó en formato cerrado, donde los participantes expusieron sus posiciones y dialogaron mostrando acuerdos y desacuerdos en torno a los temas planteados. Entre los participantes se encontraron, además de las autoridades de las instituciones organizadoras, funcionarios, ex representantes políticos y académicos vinculados a temas de integración regional. Tres paneles que buscaban provocar la discusión permitieron organizar las exposiciones y los debates.

**Panel I. La integración fragmentada, ¿confluencia o superposición de procesos? El statu quo actual**

*En este panel se apuntó que la crisis de inicios del 2000 y la irrupción de gobiernos progresistas significaron un punto de inflexión respecto a décadas anteriores en las que América Latina había perdido relevancia en el concierto internacional, tanto económica como geopolíticamente. En ese contexto, la integración regional que, hasta entonces, solo giraba en torno a objetivos comerciales, se transformó en la principal iniciativa de política internacional de aquellos gobiernos, aunque existen dudas sobre los verdaderos avances de la integración en tanto herramienta de fortalecimiento de la región y de una mejor inserción internacional. Paralelamente a una profusa retórica, se observó la proliferación y superposición de instancias y procesos de integración regional. Un insumo técnico elaborado por Diana Tussie y Julia Peyrani y las siguientes preguntas dispararon la discusión: ¿La suma de estos procesos acumula o fragmenta un camino integracionista? ¿Se trata de diferentes conceptos políticos y de desarrollo? ¿Qué componentes de los mismos son compatibles y cuáles contradictorios?*

Varios fueron los participantes que compartieron su preocupación por los pocos avances concretos de los procesos de integración regional, no así aquella por la superposición de esquemas, que en general fue considerada una forma de facilitar la cooperación entre los países en distintas cuestiones y de distintas maneras.

Casi todos los participantes reconocieron, sin embargo, que aún está en duda la compatibilidad de los modelos de integración experimentados con las intenciones de diversificación productiva de los países. Así, se reconoció la coexistencia de la mirada clásica sobre regionalismo abierto predominante en los años '90 con sus posteriores cuestionamientos, aunque estos últimos no han elaborado alternativas que compensen el déficit del primero. **Jefferson Miola**, director de la Secretaría Mercosur, recordó que las fuertes figuras políticas de Hugo Chávez en Venezuela, Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina incentivaron dichos cuestionamientos, pero la posterior falta de liderazgo comprometió otros avances, ya que el voluntarismo político no estaría acompañado por intereses económicos.

Para avanzar en una alternativa, **Luis Porto**, subsecretario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay, enmarcó la realidad regional en la economía mundial, donde predominan las cadenas de valor globales y se sitúa la tecnología como uno de los principales elementos de desarrollo. Abogó por una política productiva común, sin la cual no podría lograrse una

verdadera política comercial común, ya que cada estado protegería su política productiva (aún si no hay aranceles, con barreras no arancelarias). Al igual que él y muchos otros participantes, **Olga Pellicer**, de ITAM, recordó la necesidad de identificar y estudiar el rol de los distintos agentes económicos (multinacionales, regionales, PyMES, empresas públicas, cooperativas, agentes informales, empresarios unipersonales, etc.) a la hora de debatir del modelo productivo, recordando que su existencia también explica las complicaciones y múltiples dimensiones de la integración regional.

**Diana Tussie** destacó la coexistencia de dos modelos contrapuestos en Sudamérica: la reciente Alianza del Pacífico, centrada en el intercambio comercial, y el Mercosur, que hace años intenta centrar su construcción en la integración productiva. Mientras algunos participantes consideraron la posibilidad de que ambos modelos converjan en una serie de puntos, otros resaltaron diferencias que, a su criterio, harían esto improbable o indeseable, como la diferente concepción política de cada esquema, la participación de Estados Unidos, y los modelos de desarrollo de sus países miembros. Este tema sería recurrente en los tres paneles del seminario.

A nivel latinoamericano, otros participantes hicieron hincapié en los logros que se obtuvieron a partir de las afinidades ideológicas de algunos representantes, que permitieron impulsar nuevos esquemas de integración, como UNASUR y CELAC. **Álvaro Colom**, ex presidente de Guatemala y actual diputado del PARLACEN, recordó la sintonía observada en las primeras cumbres de CELAC, destacándola como una novedad que hubiera sido imposible sin el liderazgo de varios presidentes de la región. En el mismo sentido, **Carlos Álvarez**, Secretario Ejecutivo de ALADI, consideró que una diplomacia presidencial muy activa y propensa a las consultas con otros países en el marco de aquellos nuevos esquemas, permitieron transmitir una imagen de mayor unidad, visibilidad y autonomía de la región, tema que sería retomado en el último panel.

## **Panel II. Nuevos instrumentos, ¿más integración?** **Los escenarios futuros de la integración en América Latina, una mirada política**

*Poniendo el foco en las perspectivas de la integración, este panel buscaba discutir el contrapunto entre, por un lado, la ubicación de la integración regional en el más alto nivel de las agendas de los gobiernos de la región y, por el otro, la centralidad que adquieren en el día a día las negociaciones intergubernamentales, donde priman los intereses nacionales. Esta dinámica aumentaría la percepción de que los procesos liderados por gobiernos progresistas no avanzan, a la vez que otros procesos, como la Alianza del Pacífico, las negociaciones bilaterales con la Unión Europea, o la diferencia entre el “Norte de América Latina” (México- Centroamérica vs. Sudamérica) generarían riesgos de fragmentación intra-regional. En este contexto, planteaba las siguientes preguntas:*

*¿Qué respuestas políticas se necesitan para enfrentar estos desafíos?*  
*¿Cómo se supera la fragmentación de los procesos?*  
*¿Cuánto afectan otras iniciativas como la Alianza del Pacífico?*

El insumo político fue aportado por **Roberto Conde**, Ex Viceministro RRII Uruguay y Senador por el Frente Amplio, quien consideró que la principal respuesta política para enfrentar los desafíos actuales no debería basarse sólo en el liderazgo, sino también en el pensamiento estratégico, hoy ausente. Recordó que la concepción estratégica de desarrollo tiene base ideológica y que, a pesar de las diferencias observadas durante las distintas décadas, América Latina sigue cristalizando formas de desigualdad y de vulnerabilidad.

Señaló algunos desafíos que los nuevos instrumentos de integración deberían enfrentar si pretenden contribuir al desarrollo, como la nueva revolución que se augura, basada en la genética, las biociencias y la inteligencia artificial, cuando América Latina no alcanzó aún la revolución informática, que ya se estaría agotando. Recordó la particular inserción en el mundo de la región, con su histórico patrón de intercambio basado en los recursos naturales, muchos de los cuales son explotados actualmente por multinacionales. Por eso, insistió en la necesidad de una definición común del uso de dichos recursos. En su diagnóstico, Conde consideró que los obstáculos que enfrenta la complementación productiva deben superarse con acuerdos “público-público”, en los que los gobernantes definan cómo generar, por encima del dominio de los flujos internacionales, una política pública que garantice un conjunto mínimo de generación de complementación económica.

Tanto él como **Gerardo Caetano** consideraron que los pasos inmediatos para el Mercosur deberían ser definir objetivos a corto plazo, como decidir si lograr o no la unión aduanera, que implicaría políticas comerciales comunes y para lo cual serían necesarias políticas de producción comunes. Si esta opción se descartase, entonces habría que flexibilizar la política comercial de cada país, permitiéndole negociar con el mundo y/o revalorizar el programa (ya existente en ALADI) para que todos los países miembros garanticen su convergencia arancelaria para 2015, incluidos los de la Alianza del Pacífico. Varios participantes reconocieron que actualmente los aranceles han dejado de ser el problema principal, lo cual justificaría aún más que el tema arancelario dejase de ser un obstáculo para avanzar en esa convergencia y permitiese discutir otros objetivos.

**Olga Pellicer** agregó otros problemas comunes de toda la región, como la inseguridad ciudadana, algo que no se presenta en otros lugares del mundo, y sin embargo no se discute a nivel regional. Entre los temas en los que América Latina podría construir posiciones comunes incluyó aquellos vinculados a medio ambiente, cambio climático, ciencia y tecnología y seguridad cibernética.

**Pablo Celi de la Torre**, subdirector del CEED de UNASUR, recordó que todas las regiones son creaciones políticas, y constató la falta de discusión sobre modelos de desarrollo regionales, reconociendo la inviabilidad de generar un cambio de modelo si no se hace de esa manera. Consideró que esa discusión es el principal desafío actual, que invita a pensar en complementariedades estratégicas, matriz energética regional y políticas de población, de las cuales deberían derivar todas las demás políticas de mercado, productos, condiciones de comercialización, etc.

Se refirió, además, al desafío que presenta la Alianza del Pacífico para iniciativas como UNASUR, así como las limitaciones que impedirían pensar que la primera pueda converger con la segunda. Entre ellas, el predominio de las relaciones bilaterales y estrictamente comerciales, así como la dificultad de considerarla una “región”, dada la poca vecindad entre algunos de sus miembros.

Desde una perspectiva sindical, **Rafael Freire** también consideró imposible una convergencia de aquella Alianza con otros esquemas de la región, si es que éstos buscan otro modelo de desarrollo, ya que se basa en acuerdos comerciales, los mismos que se han criticado por su patrón de intercambio desigual. Reconoció que para los sindicatos el costo de la no integración se percibe altísimo, pero insistió en que debe permitírseles participar en la discusión, algo que no todos los gobiernos hacen. Comparó, por ejemplo, el amplio apoyo y participación sindical que logró UNASUR con las reticencias de varios gobiernos a aceptarlos en el seno de la CELAC.

Otros participantes, en cambio, mostraron su preocupación por la estigmatización de dicha Alianza, cuando en realidad ésta no haría más que cristalizar acuerdos comerciales que algunos países latinoamericanos ya tienen con Estados Unidos y otros socios. Se preguntaron, además, si el lanzamiento de dicha iniciativa no corresponde a la falta de resultados visibles de los demás esquemas de integración de la región, recordando que el pretendido modelo posneoliberal, que pretendía abandonar la visión limitada a la desgravación arancelaria no logró una integración alternativa, por ejemplo, en términos de políticas industriales comunes o de complementariedad productiva.

### **Panel III. El rol internacional de América Latina: ¿cuánto pesa el continente en un mundo cambiante?**

*El panel apuntaba al contraste observado entre, por un lado, una América Latina que ha logrado crecer en las últimas décadas y sobrellevar con éxito la crisis internacional y, por el otro, su dependencia del alza de los precios y la demanda de productos primarios. Observaba poca incidencia de la integración regional como instrumento para aquél crecimiento, así como la sensación de líderes políticos, sociales y económicos de que no se estaría aprovechando este período positivo para lograr un mayor peso e influencia de América Latina en el concierto internacional. Así, se preguntaba:*

*¿América Latina ha aumentado su peso en el ámbito internacional durante esta etapa progresista?*

*¿La región actúa con una sola voz?*

*¿Tiene una marca o una seña de identidad que la caracterice?*

**Samuel Pinheiro**, intelectual y diplomático de Brasil, brindó el primer insumo, respondiendo positivamente a la primera pregunta: para él, América Latina sí aumentó su peso en el ámbito internacional durante la etapa progresista, dado que aumentó su autonomía. Los principales conflictos políticos de la región fueron resueltos en el ámbito de Unasur y no, como en otras épocas, de la OEA, donde la influencia de Estados Unidos es inevitable. En la misma línea, **Carlos Álvarez** destacó que dicha autonomía fue lograda, en gran parte, por el pago de la deuda de varios países y que se expresó también en el rechazo al ALCA en 2005. Señaló que los recientes golpes de estado en la región dieron lugar a gobiernos provisorios, que en poco tiempo debieron llamar a elecciones, mientras que históricamente permanecían en el poder durante varios años. Reconoció las “nuevas formas de golpe”, en las que clasificó los casos de Honduras y Paraguay, a las que también la región enfrentó de distinta manera, aislando al país como forma de presión y logrando consolidar la zona de democracia y paz.

La autonomía también se demostró, por ejemplo, con la creación de la CELAC y con la reunión de América del Sur con los países árabes sobre la cuestión palestina, pese a las presiones concretas que existieron para que tal cumbre no se realizara. Se destacó el avance que esta autonomía significa, aunque no implique que la región siempre actúe con una sola voz. **Alberto Couriel**, senador uruguayo, acusó la falta de consultas entre los países en ámbitos en los que sería posible hacerlas, como por ejemplo en el G20. **Olga Pellicer**, en tanto, resaltó la necesidad de una agencia que concretamente se dedique a preparar y construir una única voz, preguntándose hasta qué punto CELAC podría implementarla. Se resaltó también que la autonomía es una condición necesaria pero no suficiente para lograr una vocación integradora, con un nivel más activo de cooperación y de construcción de la región a mediano plazo. Esta autonomía creciente estaría acompañada por la responsabilidad, por lo que varios participantes pidieron no considerar a la región sólo como víctima del imperialismo, algo que limita la acción política a la sola crítica.

Desde una visión europea, **Juan Fernandez Trigo**, Jefe de la Delegación de la UE en Uruguay, consideró que la integración regional sigue siendo una herramienta eficaz para mejorar las condiciones económicas de la población si se lo reconoce como un proceso lento y complicado, que sólo tiene éxito cuando logra acercar posiciones encontradas, inclusive de los más débiles, ya que pasan a formar parte de una institucionalidad que los defiende. Para hacerlo, reconoció la ardua tarea de generar una unión aduanera, que implica analizar los detalles de los productos, las especificaciones técnicas, etc., así como discutir las normas, los detalles de la legislación y las obligaciones que se asumen.

### Reflexiones finales

Como puede observarse a partir del resumen de contenidos de cada panel, las preguntas guía incentivaron un debate del cual emergieron interesantes acuerdos y contrapuntos. En particular, atravesó todos los paneles la poca preocupación que genera la convivencia de distintos procesos de integración en la región, considerándose que la “arquitectura flexible” puede ser positiva. Mientras se destacaron visiones contrapuestas sobre el significado de la reciente Alianza del Pacífico para los demás procesos de integración, varios participantes recordaron que ubicarla como demostración de fragmentación puede ser una estrategia discursiva de sectores interesados en mostrar la división en la región.

Las opiniones convergieron en lo que respecta a las discusiones fundamentales que deben incentivarse en la región para que los procesos de integración se transformen en verdaderas herramientas de desarrollo. En primer lugar, todos coincidieron en necesidad simbólica de mantener la utopía de la integración y la unidad latinoamericana como objetivo guía, más allá de todos los obstáculos que deba afrontar y del tiempo que esta requiera. Con ese objetivo, coincidieron también en la necesidad de profundizar las relaciones entre Sudamérica, Centroamérica y México, cuyas diferentes geografías y relaciones vecinales han hecho más lento el relacionamiento. Por último, consideraron que en esa construcción de la región latinoamericana es indispensable discutir el modelo de desarrollo que busca cada país y rol del sector privado en él, para, a partir de ello, elaborar herramientas conjuntas acordes a esas definiciones. Todos los participantes coincidieron en que, sin estas definiciones, la integración regional se mantendrá a la deriva, ya que no avanzará si no se muestra útil para con los proyectos de desarrollo de sus estados miembros.