

Documento de trabajo 15/2015
26 de octubre de 2015



Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas

Carlos Malamud



Integración y cooperación regional en América Latina: diagnóstico y propuestas

Carlos Malamud | Investigador principal de América Latina del Real Instituto Elcano |
@CarlosMalamud 

Índice

Resumen ejecutivo	3
(1) Introducción.....	5
(2) La integración regional está en crisis.....	6
(3) Las trabas a la integración.....	8
(3.1) La retórica de la no integración	8
(3.2) El exceso de nacionalismo.....	9
(3.3) La falta de liderazgo.....	10
(4) El papel de Unasur y la CELAC: ¿cuán funcionales son para la integración?.....	11
(5) La situación actual y el surgimiento de la Alianza del Pacífico.....	13
(6) La difícil relación de la Alianza del Pacífico con Mercosur y el ALBA	15
(7) La iniciativa chilena para la convergencia entre la Alianza del Pacífico y Mercosur	17
(8) América Latina y EEUU. La OEA y la integración regional	18
(9) El impacto de las meganegociaciones de libre comercio en América Latina.....	19
(10) América Latina y la UE: estado de las negociaciones.....	21
(11) La presencia de China, Rusia y otros actores extrarregionales y su impacto en la integración regional	24
(12) Infraestructuras e integración	26
(13) El papel de la CAF en la integración y la cooperación regional.....	29
(14) Conclusiones.....	30
Anexo 1. Elementos a considerar a la hora de establecer escenarios posibles sobre el futuro de la integración regional en América Latina	33
Bibliografía citada	35

Resumen ejecutivo

La integración latinoamericana no atraviesa por su mejor momento. La fragmentación de la región explica en parte lo que ocurre pero no es la única causa. El exceso de nacionalismo y la falta de liderazgo son elementos que influyen de forma considerable. A esto se suma el hecho de que las experiencias construidas en torno a la llamada “concertación política”, apoyadas teóricamente por lo que se dio en llamar la “integración postneoliberal”, han conducido el proceso integrador a una permanente huida hacia adelante. Para colmo, la desaceleración de la economía china y la crisis brasileña han agravado las cosas, a tal punto que en vez de apostarse por soluciones conjuntas priman las respuestas individuales.

Prueba de las grandes dificultades que atraviesa el proceso de integración es que la principal pregunta que subyace en estos momentos, la de qué se quiere integrar, América del Sur o América Latina, permanece sin respuesta en una situación que parece no preocupar demasiado a los gobiernos y a las opiniones públicas de los distintos países de la región. Simultáneamente, el exceso de presidencialismo, acompañado de la llamada diplomacia presidencial, han elevado el protagonismo de los mandatarios en detrimento de reglas e instituciones, pero también del papel de técnicos y asesores.

Este trabajo se propone realizar un diagnóstico general del proceso de integración y de las opciones que ofrece en el corto y medio plazo la cooperación intrarregional. La cooperación en los diferentes planos puede ser una opción válida en tanto no se resuelvan algunas de las cuestiones pendientes que pueden dificultar la toma de decisiones de los distintos actores involucrados, como el de la cohabitación de la Comunidad Andina (CAN) y Mercosur dentro de Unasur o el de la difícil relación entre Mercosur y la Alianza del Pacífico.

Desde esta perspectiva se analiza el surgimiento de la Alianza en función de su capacidad de ser, o poder ser, un revulsivo para el futuro de la integración. Su capacidad de influencia dependerá en buena medida de sus posibilidades de perpetuarse en el futuro o de materializar algunos de sus objetivos más importantes. Resulta obvio que el cierre de las negociaciones del *Transpacific Partnership* (TPP) ha supuesto un gran espaldarazo para las posiciones de la Alianza en la región, pese a que Colombia todavía no forma parte del mismo.

Sin embargo, resulta llamativo el rechazo que su misma existencia ha generado y la confrontación que podría acentuarse con otras instancias de integración. Frente a la oposición que algunos plantean entre la Alianza y Mercosur, otros presentan la posibilidad de una convergencia de ambos organismos. Sin embargo, si ésta se realiza únicamente apoyándose en el voluntarismo de las partes sus opciones de futuro son limitadas, al igual que la posibilidad de destruir parte de lo construido hasta ahora. Y aquí es donde, precisamente, las opciones de la cooperación regional podrían ser mayores.

La integración debería ser una poderosa herramienta para mejorar considerablemente la posición de América Latina y los países que la integran en el mundo globalizado. Pero para que esto ocurra deberían resolverse previamente algunas de las contradicciones

actualmente existentes, junto con la clarificación de ciertas incertidumbres. En el mundo actual el papel futuro de ciertos actores extrarregionales es determinante. A los tradicionales, EEUU y la UE, hay que añadir, fundamentalmente a China. Una de las grandes discusiones sobre el futuro de América Latina y su inserción internacional pasa por determinar el papel que China y otros mercados emergentes jugarán en el futuro y la relación que la región debe mantener con sus mercados tradicionales.

Desde esta perspectiva las meganegociaciones regionales de libre comercio introducen nuevos retos y desafíos para el conjunto de la región y cada uno de sus países. Con el TPP cerrado y en el caso de que las negociaciones en torno al *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) concluyan exitosamente, las consecuencias para América Latina podrían ser considerables, no sólo en lo relativo a los mercados sino también, y muy especialmente, en todo aquello vinculado a los estándares de producción. La presencia de las economías latinoamericanas en las cadenas globales de valor y el peso del comercio intrarregional se verían muy afectados.

Finalmente, el documento analiza el papel de las infraestructuras en la integración. En este punto, como en otros hay que tener muy presentes los intereses nacionales, mucho más que las afinidades políticas entre los gobiernos, buscando un incremento de las relaciones bilaterales y de la cooperación regional.

(1) Introducción

En América Latina existe un consenso casi generalizado entre los actores políticos, económicos y sociales sobre las grandes y positivas virtudes de la integración regional. Ésta es vista como un dinamizador del crecimiento económico y una palanca importante para disminuir la desigualdad nacional y aumentar la cohesión social. El problema básico, que requeriría de una profunda discusión, es el de los costes de la integración y los esfuerzos que supone, al existir una creencia común, propalada incluso desde los gobiernos, de que es un proceso inevitable y de pura ganancia.

En el caso de avanzar en la integración regional, un objetivo deseable, los países latinoamericanos deberían afrontar una serie de reformas que faciliten la convergencia de sus instituciones y sus economías, reformas que al mismo tiempo permitan salir de la trampa de renta media a la que parecen condenados. Pero para ello es necesario clarificar los objetivos, aclarar las metas y sus tiempos y abandonar la retórica que suele acompañar al proceso, aunque no la política, sin la cual es imposible avanzar.

Desde la retórica, a la que es tan afecta la región, la idea de integración suele acompañarse del concepto de Patria Grande, que remite a las pulsiones ancestrales que conducen irremediabilmente a un proceso exitoso con todos los países de la región. Así, ciertas pulsiones teleológicas y ahistóricas habrían forjado un sentimiento de pertenencia regional presente desde el comienzo de los tiempos. El Tratado Constitutivo de Unasur (UNASUR, 2008) señala que uno de sus objetivos centrales es afirmar la identidad regional como “un factor dinámico en las relaciones internacionales”. A veces parece que la integración regional es más un proceso de afirmación identitaria que de puesta en valor de intereses convergentes.

Con fuerza inusitada, acompañada a ciertos procesos políticos en marcha desde comienzos del siglo XXI, se convirtió a Simón Bolívar en el impulsor de la integración regional. Lo curioso es que la noción de la integración bolivariana llegó incluso a países como Brasil y México que hasta entonces habían vivido al margen de la trayectoria y del impacto historiográfico del Libertador.

Atravesado el primer umbral de unanimidad aparecen los problemas, revestidos con la ausencia casi absoluta de respuestas sobre definiciones básicas. ¿Qué se quiere integrar?, ¿cómo debe ser esa integración?, ¿cuáles deberían ser los ejes –políticos, económicos, comerciales, energéticos– en torno a los cuales se debería avanzar? ¿Se deben integrar todos los países simultáneamente?

La falta de respuestas claras a estas preguntas ha provocado algunos bandazos en el proceso de integración. A mediados de la primera década del siglo XXI, coincidiendo con la escalada del precio de los productos energéticos, especialmente del petróleo, se presentó a la energía como el dinamizador de la integración, en un papel similar al que el carbón y el acero jugaron en Europa. De los proyectos presentados, entre ellos el anillo gasístico andino, hubo algunos irrealizables, como el Gran Gasoducto del Sur. La creencia extendida era que la sola existencia de empresas hidrocarbúricas estatales, públicas o semipúblicas facilitaría las cosas. Incluso se convocaron Cumbres presidenciales monográficas sobre el tema. De la misma manera que comenzó el

proceso, terminó diluyéndose. A veces no sólo no se plantean las preguntas adecuadas, tampoco se piensa en el medio y en largo plazo, clave en una cuestión como ésta.

La debilidad de los esquemas de integración regional se observa en el G-20, donde América Latina está sobrerrepresentada. Como ha manifestado el ex presidente dominicano Leonel Fernández, la región ha sido incapaz de hablar con una sola voz en el grupo, ni siquiera durante la presidencia mexicana. La presencia de Argentina, Brasil y México no ha bastado para coordinar con el resto de la región una postura común frente a los temas más candentes de la agenda económica y financiera internacional. Algo similar se puede decir sobre las negociaciones con China y la UE. Todas las negociaciones intergubernamentales con China son bilaterales. Con la UE la situación es más complicada, pese a la posición inicial europea que sólo aceptaba negociar con instancias de integración regional o subregional, como la CAN, Mercosur y SICA. Finalmente, sólo se cerró un Acuerdo de Asociación con América Central, mientras los restantes Acuerdos (de Asociación y Multipartes) son con cuatro países individuales (Chile y México, por un lado, Colombia y Perú por el otro). No por casualidad se trata de los cuatro fundadores de la Alianza del Pacífico. Venciendo sus reticencias iniciales, Ecuador está a punto de cerrar la negociación con la UE en términos similares a los de Colombia y Perú. Por eso quizá sea conveniente introducir el concepto de cooperación regional, que permita facilitar la coordinación de determinadas acciones latinoamericanas, en una propuesta de velocidades variables, tanto en organismos multilaterales como en muchos otros órdenes de la realidad regional.

Este trabajo pretende dar cuenta del estado actual del proceso de integración regional en América Latina, vinculándolo con la inserción internacional de sus países a la vez que se quiere presentar algunas ideas sobre su posible evolución en las próximas dos o tres décadas. Es obvio que la integración puede ser una herramienta poderosa para vincular a América Latina con el mundo y no para aislarlo de él. Por eso también se analizará la forma en que los distintos esquemas de integración regional se vinculan con los distintos actores internacionales presentes en la región y cómo la cooperación regional puede reforzar el proceso.

(2) La integración regional está en crisis

Si hubiera que definir el estado actual de la integración latinoamericana habría que decir que atraviesa una fase crítica. Hoy, más que nunca, América Latina es una región fragmentada. No dividida en dos bloques antagónicos, sino separada en múltiples trozos, difícilmente coordinables entre sí. Una consecuencia de esta crisis es la práctica desaparición de la Comunidad Andina (CAN), desde la salida de Venezuela en 2006.

Es llamativa la superabundancia de esquemas de integración regional en América Latina (CELAC, Unasur, Mercosur, CAN, Sica, ALBA, Alianza del Pacífico, CARICOM, y un largo etc.), junto a la imposibilidad de una cooperación eficiente entre ellos. Se asiste a una permanente huida hacia adelante, en la cual las nuevas instancias no resuelven la situación de sus predecesoras.

Un caso reciente fue Unasur y la cohabitación de Mercosur y CAN en su entorno. Pese a la deriva de la CAN y a la plena incorporación de Venezuela y Bolivia a Mercosur, y al

estatus algo más prudente de Ecuador, ni Unasur ni Mercosur han abordado la cuestión. Podría pensarse que Mercosur tiende a consolidarse como la estructura económica y comercial de Unasur pero hay mucho sin aclarar, comenzando por el papel de Chile, Colombia y Perú, y sin olvidar a Paraguay y Uruguay.

Desde principios del siglo XXI el proceso de integración, que hasta entonces giraba en torno al comercio y la economía, se desplazó hacia la concertación política. La postura de algunos gobiernos regionales sobre el libre comercio y el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) llevó a crear el ALBA (inicialmente Alternativa Bolivariana de las Américas) y a la firma por Cuba, Venezuela y Bolivia del Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP).

Si bien la política no puede estar al margen de ningún proceso de este tipo, la politización excesiva de la integración latinoamericana, favorecida por el peso de los regímenes presidencialistas y la llamada “diplomacia presidencial”, contagió a algunas instituciones como Mercosur. La creación de Unasur y la CELAC como instancias de pura concertación política así lo confirman.

El libre comercio estaba en el centro de la integración regional desde la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio), creada en 1960 y existente hasta 1980, cuando la reemplazó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). En el apogeo de las políticas de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) las fronteras y las barreras aduaneras fueron el principal obstáculo para expandir el comercio intrarregional y para la integración. Ante estas dificultades, en 1969 Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú firmaron el Pacto Andino, pensando que el camino subregional, marcado por economías similares y complementarias, era un buen atajo para la integración latinoamericana. Otra vez el nacionalismo y el proteccionismo frustraron las expectativas.

La debilidad del comercio intrarregional es proverbial y aquí está una de las mayores debilidades de la integración. Al no haber intereses comunes los estímulos para la creación de sinergias se debilitan. El comercio intrarregional supone cerca del 19% del comercio exterior de América Latina y el Caribe. Es una cifra muy baja comparada con el 56% de Asia Pacífico y el 70% de la UE (CEPAL, 2014, CEPALSTAT). Según la CEPAL, en 2013/2014, la mayor proporción de comercio intrasubregional la tuvo el Mercado Común Centroamericano, con un 23,1%, la única subregión por encima de la media regional (CEPAL, 2014, América Latina y el Caribe). En el extremo opuesto está la CAN, con un 8,5%. Mercosur tiene un 14,6%. Respecto al comercio intrarregional en América Latina, con cifras de 2011, mientras la Alianza del Pacífico tenía un 11,8%, Mercosur llegaba al 26,2%.

Un indicador poco utilizado pero que puede ilustrar por qué las cosas no van bien en la integración regional es el de los gastos de defensa. En la última década crecieron un 60% y en el último año entre un 2% y un 3% (SIPRI, 2014). La tendencia contrasta con otras partes del mundo. Si bien algunos países agitan la amenaza del enemigo externo, el combate contra el crimen organizado o la defensa de sus recursos naturales como argumentos para el rearme, por no funcionar ni siquiera funciona el Consejo de Defensa Sudamericano (CDS). Pese a que se habló de la posible creación de unas fuerzas

armadas latinoamericanas (una especie de OTAN regional), un objetivo no cumplido, tampoco se avanzó significativamente en la armonización del gasto militar regional.

(3) Las trabas a la integración

(3.1) La retórica de la no integración

La debilidad del actual proceso de integración presenta diversas perspectivas. Desde una postura claramente discursiva, mayoritariamente política y con ánimo autoexculpatorio, se esgrimen varias interpretaciones. En primer lugar se busca justificar los escasos logros en lo novedoso del proceso, cuando es casi tan antiguo como el europeo. A la vista están los resultados de ambos continentes. Igualmente se señala que la integración no avanza por la oposición frontal de fuerzas externas, preferentemente EEUU y en menor medida la UE. Si América Latina no se ha integrado es porque desde fuera no quieren (o “no nos dejan”).

La utilización del enemigo externo es funcional a un cierto relato. Sin embargo, lo que prueba la actual fragmentación regional es que resulta más difícil que en el pasado concertar a la mayoría de los países sobre determinadas cuestiones de la agenda internacional o en votaciones en organismos supranacionales, como la ONU y la OEA.

Al justificar la falta de éxitos en la juventud del proceso o en conjuras externas se aplaza *sine die* la discusión sobre las causas del estado actual de la integración. Si bien la cuestión es tratada abundantemente en los medios académicos, debería permitir una discusión intergubernamental profunda tanto en el ámbito regional como en el subregional. Al mismo tiempo el tema debe afrontarse de forma abierta, en el ámbito nacional, por los gobiernos y las sociedades latinoamericanas.

También ha tenido un efecto contrario a los objetivos perseguidos la “diplomacia presidencial”. El excesivo protagonismo de los presidentes en política exterior, vinculado al hiperpresidencialismo de casi todos los países de la región, minusvalora el papel de técnicos, asesores y expertos. Esto se vio reforzado en tiempos del llamado “giro a la izquierda” por la creencia de que una mayor sintonía política e ideológica no sólo facilitaría la integración, sino también la aceleraría.

Un problema de la diplomacia presidencial es la subordinación de leyes e instituciones a la gestión directa de los mandatarios. La debilidad de unas y otras, especialmente a nivel regional, facilita las cosas. La plena integración de Venezuela al Mercosur se realizó sin que el gobierno de Caracas hubiera armonizado su legislación comercial al acervo comunitario. Otro ejemplo fue la suspensión de Paraguay de Mercosur y Unasur tras el juicio político contra Fernando Lugo. Como señaló el presidente uruguayo José Mujica, los presidentes decidieron primar lo político sobre lo jurídico.

Pese a las expectativas en la convergencia política las cosas no sucedieron de ese modo. A mediados de la primera década del siglo XXI, cuando el proceso estaba en auge y se pensaba que la química entre los presidentes allanaría la mayoría de los problemas, estallaron algunos conflictos bilaterales. A diferencia del pasado ya no respondían a la tradicional dinámica fronteriza y tenían motivaciones económicas o políticas, como la pugna por las papeleras entre Argentina y Uruguay.

Finalmente no se debe menospreciar la idea dominante de que la integración sólo tiene beneficios, sin costes ni sacrificios para los países o sus sociedades, especialmente los de menor crecimiento económico o cohesión social. De aquí también se desprende la premisa de que la integración debe implicar simultáneamente a todos los países de la región. Estas ideas dificultan a medio y largo plazo la integración porque inciden negativamente en los procesos de convergencia y en los esfuerzos que cada gobierno debería impulsar. Junto al exceso de retórica dos grandes trabas dificultan la integración: el exceso de nacionalismo y la falta de liderazgo (Malamud, 2010).

(3.2) El exceso de nacionalismo

El surgimiento del nacionalismo fue simultáneo al nacimiento de las repúblicas latinoamericanas de comienzos del siglo XIX y fue clave en la formación de las identidades nacionales. Desde entonces el nacionalismo ha permeado a todas las ideologías políticas, desde la extrema derecha a la extrema izquierda, incluyendo aquellas “más internacionalistas”, como el marxismo o el liberalismo. Incluso el indigenismo incorporó un fuerte componente nacionalista (de sus países), como el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Movimiento al Socialismo (MAS) en Bolivia. En el primer caso el objeto de la liberación nacional fue México y no las comunidades chiapanecas, y en el segundo es frecuente ver como la reivindicación boliviana de salida al mar está sobre las reivindicaciones locales o de las propias comunidades indígenas.

El nacionalismo ha distorsionado la idea de soberanía en la región. Cuando se habla de soberanía se habla de soberanía territorial, de la patria y sus valores, más que de soberanía ciudadana. Por eso, el nacionalismo ha llevado al límite la defensa de la integridad territorial de la patria. En relación a la integración regional, sin la cesión de cuotas mínimas de soberanía a instancias supranacionales es imposible avanzar. Más allá de lo declarativo poco o muy poco se ha hecho en América Latina, como demuestra el errático proceso de creación del Banco del Sur.

Se ha querido reemplazar la falta de instituciones supranacionales con capacidad real de decisión y arbitraje por parlamentos regionales o subregionales, vacíos de atribuciones y competencias. Un problema añadido es el de sus gastos (locales, viajes, salarios a parlamentarios, asesores y personal de apoyo, etc.). América Latina es la región del mundo con más parlamentos de este tipo: Parlatino (Parlamento Latinoamericano, creado en 1964 e institucionalizado en 1987), Parlamento Andino (vinculado a la CAN, creado en 1979, institucionalizado en 1984), Parlacen (Parlamento Centroamericano, comenzó a sesionar en 1991), Parlasur (Parlamento del Mercosur, creado en 2005, comenzó a sesionar en 2007) y Parlamento Suramericano y de Unasur (en 2008 se decidió impulsar su creación y ya comenzó la construcción del edificio Hugo Chávez en Cochabamba, aunque todavía no se aprobó el protocolo de su funcionamiento. A estos ejemplos se agregan el Parlamento Amazónico (1989) y el Parlamento Indígena (1987).

Un camino para avanzar en la integración, desmantelando al mismo tiempo los rígidos esquemas impuestos por el nacionalismo, sería potenciar las relaciones bilaterales y la

cooperación regional. Si bien se han producido avances significativos, como en la relación de Brasil y Argentina o Chile y Argentina, en muchos casos ha habido que pagar elevados costes políticos y económicos para resolver conflictos existentes. La construcción por Paraguay de Yaciretá e Itaipú, junto con Argentina y Brasil respectivamente, ha mostrado la permanencia de problemas no resueltos a entera satisfacción de las partes. La construcción de la refinería Abreu e Lima en las proximidades de Recife, que inicialmente iban a ejecutar de manera conjunta Brasil y Venezuela, finalmente debió terminarla en solitario el gobierno brasileño.

(3.3) La falta de liderazgo

La falta de liderazgo dificulta avances significativos en la integración. Ninguno de los dos grandes países, Brasil y México, ha querido asumir los costes de liderar el proceso, argumentando, entre otras razones, los limitados recursos de sus gobiernos. La falta de liderazgo intentó ser cubierta por Hugo Chávez, dispuesto a invertir fuertes recursos económicos e incluso capital político en la empresa. Pero el intento bolivariano de hegemonizar la integración fue rechazado por algunos países. Tras la muerte de Chávez el proyecto ha sido puesto en cuestión, aunque de momento no abiertamente.

La falta de liderazgo se ve agravada por las desavenencias históricas entre Brasil y México. Éste es un motivo para que no se haya dilucidado la cuestión de fondo sobre el sujeto de la integración regional: América Latina o América del Sur. La última es la opción preferida por Brasil, al dejar a México fuera. El argumento tradicional de Itamaraty y otros actores brasileños, públicos y privados, es que tras su vinculación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México dio la espalda a América Latina para reforzar sus lazos con EEUU y Canadá. Por el contrario, América Latina es la alternativa más apreciada por México, aunque durante tiempo su implicación fue bastante marginal y declarativa.

La persistencia de la disputa bilateral, que responde a múltiples y poderosas razones, conduce a que en la práctica se pierda la oportunidad de que un liderazgo compartido impulse la integración regional. Salvando todas las distancias, al no ser pertinente la comparación entre la integración europea y la latinoamericana, un liderazgo compartido de México y Brasil podría funcionar de modo similar al eje franco-alemán durante la integración europea.

La idea de la integración suramericana no debe esconder los desequilibrios entre Brasil y los restantes países de América del Sur, algo visible en Mercosur donde los países pequeños, Paraguay y Uruguay, se quejan del trato que les dispensan los grandes, Brasil y Argentina. Brasil tiene fronteras comunes con todos los países de la región salvo Chile y Ecuador. Pero los desequilibrios se observan en las dimensiones, y más si excluimos a Argentina de la ecuación. En lo referente a tamaño y población, las cifras de kilómetros cuadrados y millones de habitantes de Brasil son prácticamente similares a las del resto de América del Sur sin Brasil. Algo similar se puede señalar respecto a la renta y a la renta *per cápita*. Por tanto, un proceso de integración regional centrado en América Latina y con Brasil y México como los dos principales impulsores disminuiría la imagen de Brasil como potencia hegemónica de América del Sur, con un

comportamiento similar al de EEUU, una imagen que aterroriza a buena parte de las elites brasileñas.

(4) El papel de Unasur y la CELAC: ¿cuán funcionales son para la integración?

En la última década surgieron dos organismos de integración regional de ámbitos geográficos diferentes pero solapados, aunque en ambos prima el diálogo político sobre otras consideraciones. Las dos han sido presentadas como modelos de “regionalismo postneoliberal”, llegando incluso desde esta perspectiva teórica a justificar la coexistencia de ambas organizaciones. Es más, algunos estudiosos del proceso de integración regional presentan positivamente la coexistencia de instancias como las de MERCOSUR, Unasur y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) como círculos concéntricos, una realidad que dinamiza más que trava la integración.

En 2008 se creó Unasur con todas las naciones suramericanas y en 2010 la CELAC. Pese a que un nutrido grupo de países pertenece a las dos organizaciones, tampoco en esta oportunidad se decidió qué vínculos ni qué mecanismos de coordinación deberían existir entre las dos. Tampoco nadie dedicó algo de tiempo a aclarar por qué eran necesarias las dos simultáneamente.

Su coexistencia plantea graves problemas para el futuro. ¿Durante cuánto tiempo podrá sostenerse la ficción de que la presencia simultánea de Unasur y CELAC refuerza la integración y no la debilita? Si los países suramericanos o los latinoamericanos y caribeños quieren avanzar por este camino en algún momento deberán decidir qué hacer y a cuál suprimir. Si se apuesta por la integración latinoamericana la organización destinada a desaparecer es Unasur, pese a contar con una estructura político-administrativa superior y más compleja. Pero es necesario que los gobiernos regionales impulsen una discusión amplia sobre el futuro de la integración y comiencen a adoptar las medidas necesarias. Y, sobre todo, que acepten los costes y dificultades de todo proceso de integración.

El precedente de Unasur fue la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN o CASA), impulsada por Brasil. Destaca la Iniciativa IIRSA (Integración de la Infraestructura Regional Suramericana), tras la convocatoria, en 2000, de Fernando Henrique Cardoso. Según sus planteamientos iniciales la CSN pretendía construirse a partir de la aproximación y convergencia de Mercosur y la CAN, más Chile, Guyana y Surinam, que no pertenecían, y siguen sin pertenecer, a ninguno de los dos organismos. El proyecto comenzó en diciembre de 2004, cuando los presidentes regionales reunidos en la III Cumbre Suramericana decidieron proseguir con este proyecto de integración.

La Cumbre Energética Suramericana reunida en Isla Margarita en abril de 2007, a instancias de Hugo Chávez, le cambió el nombre, sin demasiadas discusiones y pese a no estar incluido en el orden del día. Surgía Unasur y desaparecía la CSN. Esta decisión es otro ejemplo de “diplomacia presidencial”. Unasur surgió de la confluencia de las iniciativas, diferentes pero convergentes, de Brasil y Venezuela, cada una con objetivos particulares. En esos momentos el proyecto bolivariano alcanzaba su máximo desarrollo

y era difícil enfrentarlo en el entorno de los presidentes sudamericanos. De ahí la impronta que transmitió la diplomacia venezolana y el escaso interés de Brasil por imponer abiertamente sus puntos de vista. El que se aprobara el lanzamiento, todavía no consumado, del Banco del Sur, es un buen ejemplo. Otro caso reseñable fue el Gran Gasoducto del Sur.

La superioridad del diálogo político sobre consideraciones económicas o comerciales se ve en el nacimiento de Unasur. Según el Tratado Constitutivo, del 23 de mayo de 2008, “la Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados” (UNASUR, 2008).

Como señala el Tratado, entre sus objetivos específicos se busca priorizar el diálogo político, y para eso se le dedica el artículo 14. La integración energética y la potenciación de infraestructuras aparecen en cuarto y quinto lugar, tras la promoción del desarrollo humano, la lucha contra el analfabetismo y la promoción de la educación. El comercio aparece en el decimosegundo lugar, bajo la fórmula de “cooperación económica y comercial”. El punto siguiente alude a la “integración industrial y productiva”, con especial atención a las PYME, cooperativas, redes y otras formas asociativas. En ninguno de los 27 artículos del Tratado se vuelve a mencionar la palabra comercio.

La andadura de Unasur comenzó poniendo el acento en el diálogo político y en la creación de consejos sectoriales, actualmente hay 12 Consejos Suramericanos: de Economía y Finanzas, de Infraestructura y Planeamiento, de Ciencia, Tecnología e Innovación, de Educación, de Cultura, de Desarrollo Social, de Defensa, de Salud, Electoral de UNASUR, en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, sobre el Problema Mundial de las Drogas y Energético. Estos consejos abordan una gran variedad temática, aunque ninguno se dedica a cuestiones comerciales.

Unasur tuvo inicialmente algunas actuaciones importantes para resolver problemas internos de algunos países, como la crisis autonómica en Bolivia entre el gobierno central y los departamentos de la media luna fértil, y el alzamiento militar contra Rafael Correa en Ecuador. Estas intervenciones fueron realizadas desde la perspectiva de que finalmente los países de Unasur eran capaces de resolver sus propios problemas sin la ayuda extranjera. Sin embargo, Unasur o no pudo o no quiso intervenir en conflictos bilaterales. En todos los casos las soluciones llegaron en Cumbres presidenciales extraordinarias, convocadas de urgencia y no por mecanismos institucionales regulares. En los dos últimos años el papel mediador de Unasur ha declinado, como mostró el intento entre el gobierno de Nicolás Maduro y la oposición venezolana y su fracaso en la crisis fronteriza entre Colombia y Venezuela.

En la CELAC también convergieron dos iniciativas divergentes. Por un lado, la de México, interesado en recuperar protagonismo en América Latina, y por el otro, la de Venezuela y los demás países del ALBA, con Cuba en un lugar destacado, que pretendían recrear la Organización de Estados Americanos (OEA), aunque sin EEUU ni Canadá. El principal objetivo cubierto con su establecimiento fue la vuelta de Cuba a las instituciones latinoamericanas. Esto no ocurrió con las instancias hemisféricas, al no haber solicitado La Habana su reincorporación a la OEA. Finalmente se creó una organización más débil, que a diferencia de Unasur carece de estructuras permanentes (sólo se rige por una presidencia *pro t mpore*) y de página *web*. Es obvio que la evolución de la relación bilateral de Cuba con EEUU influirá en la decisión que finalmente adopte el gobierno de La Habana respecto a su regreso, o no, a la OEA.

Una de las principales tareas de la CELAC es la relación regional con la UE. Las Cumbres birregionales que respondían a la denominación de ALCUE (América Latina, Caribe y UE) pasaron a llamarse UE-CELAC. Su papel internacional piensa realizarse con la organización de otras Cumbres birregionales o bilaterales, con China, Rusia o los países  rabes. Pese a la CELAC todavía no ha sido posible que América Latina se exprese con una sola voz en los problemas más comprometidos de la agenda internacional, como los conflictos de Libia, Siria y el palestino-israelí.

(5) La situación actual y el surgimiento de la Alianza del Pacífico

Más allá de cuanto se pueda decir sobre la originalidad y especificidad de la integración latinoamericana, la coexistencia de dos instituciones como Unasur y CELAC, más que estimular la integración supone a medio y largo plazo un obstáculo prácticamente insalvable frente a los objetivos propuestos. La retórica de la “patria grande” ha hecho creer que esta coexistencia institucional es muestra de la riqueza y la creatividad latinoamericanas. Sin embargo, esta situación denota la falta de definiciones en torno a lo que se quiere integrar.

La constitución formal de la Alianza del Pacífico, en junio de 2012, cambió algunas cosas e introdujo novedades de interés (Malamud, 2012). El impacto de la Alianza ha sido mayor tras la desaparición de Hugo Chávez de la escena latinoamericana y a que su fuerte liderazgo regional no ha podido ser reemplazado. Simultáneamente, las graves dificultades económicas de Venezuela han impedido a su gobierno seguir financiando un determinado proyecto de integración regional, conducido por el ALBA (ahora Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América). Pese a ello, Petrocaribe sigue siendo una referencia de interés para muchos gobiernos del Caribe y América Central, aunque el descenso de los precios del petróleo ha debilitado no sólo su capacidad de influencia, sino también el peso regional del gobierno de Venezuela.

En primer lugar, la creación de la Alianza ha reintroducido la centralidad del comercio y la economía en la integración, en un nuevo golpe de péndulo. Tras la creación del ALBA y el fin del ALCA se condenó el libre comercio, se apost  por la concertación política y comenzó a abrirse paso el concepto de regionalismo post neoliberal o post capitalista, de la mano del regionalismo abierto.

En segundo lugar, y por la vía de los hechos, la Alianza resolvió la cuestión de qué integrar: ¿América Latina o América del Sur? Entre los cuatro países fundadores de la Alianza hay tres suramericanos (Chile, Perú y Colombia) y un norteamericano (México). Entre los observadores con posibilidades de estar entre las próximas incorporaciones, hay dos centroamericanos, Costa Rica y Panamá. La existencia de la Alianza es un desafío para Brasil y su proyecto suramericano, realzado todavía más a partir de la firma del TPP. En los últimos años se ha visto como América del Sur le queda pequeña a Brasil, que necesita proyectarse más allá: crecientes inversiones en Cuba (construcción del puerto de Mariel), aumento de su presencia en el Caribe (apertura de nuevas embajadas y mayor inversión pública y privada), más los precedentes de Haití (participación en Minustah) y Honduras (respaldo a Manuel Zelaya).

Tercero, ha revalorizado el papel de empresas y empresarios privados en la integración, postergado por el exceso de estatismo de buena parte de los gobiernos regionales. El Consejo Empresarial de la Alianza del Pacífico (CEAP) está formalmente vinculado a la organización. En lo relativo al papel de los empresarios en la integración regional, la buena noticia fue la resolución del contencioso fronterizo entre Chile y Perú ante el tribunal Internacional de La Haya y la respuesta de las dos sociedades implicadas. La práctica ausencia de discursos nacionalistas se debió en gran medida a los intereses chilenos en Perú y peruanos en Chile y al aumento de los movimientos migratorios en ambas direcciones.

Finalmente, el gran interés internacional que suscita la Alianza del Pacífico. Es verdad, como señalan algunos críticos y detractores, que en buena parte esto se debe a la novedad del proyecto y a las expectativas generadas. Algo similar ocurrió en su momento con Mercosur, rápidamente convertido en un referente para la UE y presentado como el modelo a seguir por toda América Latina.

Actualmente la Alianza tiene 32 países observadores de los cinco continentes. La variedad geográfica y la importancia de las naciones representadas apuntan en esa dirección. Doce de los países observadores son de América: dos de América del Norte (EEUU y Canadá), dos del Caribe (República Dominicana y Trinidad y Tobago), cinco de América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá) y tres de América del Sur, incluyendo dos del Mercosur (Paraguay y Uruguay) y Ecuador. Diez de Europa, Suiza y nueve de la UE (Alemania, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Italia, los Países Bajos, Portugal y el Reino Unido). Uno de África (Marruecos) y dos de Oceanía (Australia y Nueva Zelanda). Finalmente, siete países asiáticos (China, Corea, India, Israel, Japón, Singapur y Turquía).

Otra iniciativa importante para potenciar la libre circulación de capitales y servicios, es el Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), formado por las bolsas de valores de Bogotá, Lima y Santiago y al cual finalmente se ha incorporado la de México. Con ésta, el MILA suma una capitalización de 1.200 millones de dólares, frente a los 1.500 millones de Brasil (São Paulo) (BID, 2014). Un obstáculo importante es la no existencia de una armonización importante de regulaciones ni suficiente coordinación entre supervisores. La falta de armonización eleva los costes de las instituciones financieras que operan en varios países y limita la integración. Una mayor integración regional de instituciones financieras incrementaría la competencia y la calidad de servicios

financieros regionales. Si bien queda mucho por hacer, en la construcción de un marco regulatorio regional y la armonización de las cuatro bolsas de valores se pueden ir dando pasos concretos en la integración.

Entre los países en vías de desarrollo, América Latina es la región con menores restricciones regulatorias a las transacciones financieras transfronterizas, aunque hay que trabajar mucho para alcanzar los niveles de integración del mundo avanzado. Los países de la Alianza más Brasil y Uruguay son los más integrados internacionalmente. Es oportuno recordar, como señala Liliana Rojas-Suárez, que una buena integración financiera regional es básica para vincularse financieramente al mundo globalizado.

(6) La difícil relación de la Alianza del Pacífico con Mercosur y el ALBA

Los principales objetivos de la Alianza del Pacífico son: (1) construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas; (2) impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad para lograr un mayor bienestar, superar la desigualdad socioeconómica e impulsar la inclusión social; y (3) convertirse en una plataforma de articulación política, integración económica y comercial, y proyección al mundo, con énfasis en Asia-Pacífico. La Alianza tiene mucho potencial gracias a que sus integrantes comparten el mismo modelo económico, cuentan con políticas monetarias y cambiarias compatibles e instituciones financieras fuertes.

A diferencia de otros proyectos de integración regional o subregional, los cuatro países de la Alianza han firmado tratados de libre comercio (TLC) entre sí, junto a numerosos TLC que tienen firmados con buena parte del mundo, comenzando por EEUU y la UE. Finalmente, hay que agregar la firma del TPP por parte de México, Chile y Perú. El grado de apertura de las economías de la Alianza contrasta con la cerrazón de Mercosur y el ALBA. A diferencia de la Alianza, Mercosur, junto a sus acuerdos regionales en el “marco ALADI”, sólo tiene TLC con Egipto, Israel y la Autoridad Nacional Palestina.

Si Unasur tiene 12 consejos sectoriales, la Alianza se ha estructurado en torno a 12 grupos técnicos: Asuntos institucionales, Coherencia Regulatoria, Comercio e Integración, Comité de Expertos del CEAP (Consejo Empresarial), Compras Públicas, Cooperación, Servicios y Capitales, Estrategia Comunicacional, Movimiento de Personas y Facilitación de movimiento migratorio, Propiedad Intelectual, PYME y Relacionamento Externo. Hay una diferencia en la panoplia de temas desarrollados por una y otra organización, con una aproximación más favorable a la integración en la Alianza.

Por distintos motivos la Alianza ha provocado el rechazo del ALBA (Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Venezuela) y cierta indiferencia, por no decir menosprecio, de algunos países del Mercosur, como Argentina y Brasil. Esto se observó en algunas declaraciones de sus líderes, que en el caso del ALBA presentaban a la Alianza como un caballo de Troya del imperialismo norteamericano o un potencial enemigo, incluso con repercusiones militares.

La emergencia de la Alianza ha llevado al ALBA a buscar una postura común para hacerle frente. Así impulsa una zona económica “de desarrollo compartido y complementario, solidario, respetando las asimetrías, más allá del simple comercio”, para lo cual intentaría sumar a Caricom y Mercosur. El documento final de la Cumbre del ALBA de mediados de 2013 se tituló “Declaración del ALBA desde el Pacífico” y denunciaba los intentos capitalistas de revitalizar el ALCA con nuevos mecanismos.

Para Rafael Correa, pese a su aprecio por Colombia, Perú, Chile y México, en la región se enfrentan dos posturas: el neoliberalismo y el libre comercio contra quienes creen en el socialismo y en la existencia de “zonas libres pero no para el libre comercio sino libre de hambre, libre de pobreza”. Por eso afirmó que mientras fuera presidente, “Ecuador no entrará en ninguna de estas aventuras”, pese a que Ecuador finalmente es un país observador. Evo Morales manejó conceptos similares en su denuncia de políticas impulsadas “desde el norte y [que] algunos hermanos países intentan retomar” (Nuñez, 2013). La Alianza también es vista desde el ALBA como una cabeza de puente de la OTAN en América Latina. Para el ministro de la Presidencia de Bolivia la estrategia de la Alianza no es sólo comercial sino también política y militar, y pretende reinstalar el Consenso de Washington y el ALCA (Malamud, 2013, Brasil).

A mediados de 2013, en medio de una álgida discusión en Brasil sobre la Alianza, algunas declaraciones de dos altos responsables de su política exterior mostraron la animadversión brasileña al nuevo proyecto. El principal asesor presidencial de política internacional señaló que la Alianza del Pacífico carece de relevancia económica y no es competencia para Mercosur. En la misma línea el ministro de Relaciones Exteriores dijo que la Alianza era “un esfuerzo que reúne países con características semejantes, pero es una alianza, no una zona de libre comercio, una unión aduanera o mucho menos un proyecto de integración profunda como Mercosur” (Malamud, 2013, Brasil).

Definió a la Alianza como un excelente producto del marketing pero con escasa sustancia, aunque debió aclarar que no quería minusvalorar el esfuerzo “pues se trata de países... importantes para Brasil”. También abundó en la idea del mayor potencial del Mercosur, con un PIB mayor que el de la Alianza. “El bloque no parece formado por países con dinamismo económico y surgió de un sistema de reducciones tarifarias existentes hace tiempo. La Alianza del Pacífico tuvo un efecto publicitario muy fuerte, pero tuvo pocos resultados”, salvo para quienes estaban previamente convencidos (Malamud, 2013, Brasil).

La multiplicación de manifestaciones semejantes unidas a la preferencia de los mercados por el potencial de los países de la Alianza llevó a hablar de un enfrentamiento entre el Pacífico y el Atlántico, o entre la Alianza y Mercosur. De hecho, el freno de la economía brasileña se contrapuso al éxito de las nuevas potencias regionales (no hace mucho Colombia superó a Argentina en el tercer lugar regional), lo que aumentó la acritud de las críticas argentinas y brasileñas.

(7) La iniciativa chilena para la convergencia entre la Alianza del Pacífico y Mercosur

Tras el triunfo de Michelle Bachelet se comenzó a especular sobre el futuro de Chile en la Alianza del Pacífico. Su posible salida se vinculaba a la crítica de la nueva presidente a la ideologización de la política exterior de su predecesor y al abandono de América Latina. Por eso entre sus primeras visitas estuvieron Cristina Fernández y Dilma Rousseff. Para equilibrar la posición chilena frente a los grandes países vecinos, con los que mantiene ciertas coincidencias políticas, Bachelet y su ministro de Exteriores Heraldo Muñoz elaboraron un discurso contrario a quienes enfrentan a la Alianza con Mercosur como instancias antagónicas de integración, para defender la convergencia entre ambas (Malamud, 7/VII/2014).

Para fortalecer América del Sur Muñoz cree necesario potenciar la presencia chilena en los mecanismos de integración, priorizando los acuerdos sobre las diferencias ideológicas o subregionales. Proclama que su política exterior carece de sesgos ideológicos y avanza pragmáticamente hacia una región más integrada y con identidad propia. Definió a la Alianza como un “esquema de integración económica y plataforma comercial de proyección colectiva [al]... Asia Pacífico”, un matiz que permite abrazar sus contenidos pero sin apostar por su filosofía pro libre comercio (Muñoz, 2014).

Asumir la salida de la Alianza, objetivo de sectores de la Nueva Mayoría afines al bolivarianismo, hubiera supuesto un elevado coste político para Bachelet. Por eso no concibe a la “Alianza como un bloque ideológico excluyente o antagónico con otros proyectos de integración” y apunta que su objetivo es la convergencia con Mercosur. La misma idea de convergencia entre la Alianza y Mercosur, entre el Atlántico y el Pacífico fue reiterada por Bachelet en la IX Cumbre de la Alianza, en México. Para la presidente no se trata sólo de un objetivo posible, sino también necesario.

Pensando en esa convergencia se convocó una reunión de ministros de Exteriores y Comercio de la Alianza y Mercosur para discutir cuestiones comerciales y de integración, sin grandes resultados. Chile también propuso realizar un seminario de académicos, empresarios, emprendedores y altos funcionarios. ¿Por qué tanta urgencia? Se convocó una cumbre ministerial en menos de un mes sin tiempo para elaborar documentos ni discutir las cuestiones esenciales de ambos bloques. Y más teniendo en cuenta que en ese momento estaban en marcha las negociaciones del TTIP y el TPP.

Muñoz precisó sus objetivos. Recordó que su meta no era fusionar ambas instituciones, dadas las grandes diferencias en aranceles y regulación, aunque era factible explorar acuerdos en temas de interés común. Esta iniciativa surgió sólo del gobierno chileno. Hasta ahora no ha habido grandes muestras de apoyo. Ni en Mercosur ni en el ALBA apuestan por una salida semejante. El artículo de los ex presidentes Luiz Inácio Lula da Silva y Ricardo Lagos (“Dos océanos, una voz”) tiene buenas intenciones pero no aporta soluciones concretas para reencauzar un proceso de integración que atraviesa una de sus crisis más profundas.

¿Qué busca o qué quiere ganar el gobierno chileno con esta iniciativa, salvo mejorar sus relaciones bilaterales con Argentina y Brasil? La gran duda es si más allá de la retórica será factible avanzar en una convergencia deseable entre ambos bloques, aunque de momento difícilmente realizable dadas las grandes diferencias existentes. La integración latinoamericana es posible, y sería un gran activo para toda la región, pero para que ésta avance no se la puede dejar exclusivamente en manos de la “diplomacia presidencial”.

Para avanzar en la convergencia no se debe olvidar que, por un lado, están en juego grandes intereses y economías muy diferentes. Por el otro, concepciones filosóficas contradictorias sobre la forma de vincularse al mundo globalizado. Como dice Muñoz, la fusión de ambos grupos no es algo realista ni en el corto ni en el medio plazo. La fusión llevaría a la parálisis de la Alianza y a la esterilización de la mayor parte de los logros alcanzados. Una cosa es incorporar países pequeños del Mercosur y otra a Brasil y Argentina, que llevaría a situaciones inmanejables. Si bien hay terrenos para avanzar en la integración, como en todo lo vinculado al desarrollo tecnológico, ésta debería ser una iniciativa de Unasur o la CELAC, teóricamente los marcos más adecuados. No parece buena idea dejar la iniciativa en manos de la Alianza y Mercosur, ya que podría conducir a frustraciones y ácidas recriminaciones.

(8) América Latina y EEUU. La OEA y la integración regional

Desde su creación en 1948 la OEA fue un elemento esencial de las relaciones hemisféricas según la terminología de EEUU. De algún modo se trató del punto culminante del proyecto panamericano, enfrentado secularmente al hispanoamericanismo de los sectores más hispanófilos del continente. La presencia de EEUU y posteriormente de Canadá condicionó la relación de los gobiernos latinoamericanos con la OEA, como se ve en la evolución del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y la Junta Interamericana de Defensa (JID), los pilares en seguridad y defensa de la política hemisférica.

A diferencia de la OTAN, una referencia para Europa Occidental, y que gracias al ahorro en el presupuesto de defensa de buena parte de sus países miembros permitió financiar el Estado de bienestar europeo, el TIAR fue condenado al fracaso por las políticas nacionalistas y al recelo hacia el “vecino norteamericano”. Estos resquemores cruzaban transversalmente el continente, con independencia de la adscripción política de los gobiernos y si estos eran civiles o militares, democráticos o dictatoriales.

Si durante décadas EEUU se caracterizó por tener una política regional, coherente para toda América Latina, esto ya no es así. Hoy, y de forma creciente, priman las relaciones bilaterales sobre las regionales. Ensayos como los de la Alianza para el Progreso serían impensables en la actualidad. La última iniciativa en este sentido fue el ALCA que fracasó por la oposición del ALBA, comenzando por el presidente Chávez, pero también por las trabas de la Argentina kirchnerista y el Brasil del presidente Lula.

La Cumbre de las Américas se presentó como el completo del ALCA. Pese al fracaso de crear un área continental de libre comercio el esquema de Cumbre hemisférica se mantuvo como una de las pocas iniciativas de Washington hacia la región. El hecho de

celebrarse trienalmente y que todos los jefes de Estado y de gobierno de América Latina y el Caribe puedan reunirse con sus colegas de EEUU y Canadá ha garantizado la supervivencia del esquema. En las últimas reuniones, especialmente después de la Cumbre de Mar del Plata, 2005, que marcó el abandono definitivo del proyecto ALCA, su contenido fue decayendo.

Pese al abandono relativo de la región por los gobiernos de EEUU, algunos más evidentes que otros, el discurso antiimperialista sigue vigente en buena parte de la opinión pública latinoamericana. Por eso uno de los objetivos del ALBA respecto a la política hemisférica es acabar con la OEA o construir una variante sólo latinoamericana y caribeña que excluya a EEUU y Canadá. Esto se pretendía con la CELAC, aunque finalmente no se haya logrado. Las Cumbres de las Américas, máxima expresión de la política norteamericana hacia América Latina se han ido convirtiendo crecientemente en una cita con mayores dosis de ritualidad y retórica que de efectividad.

La OEA no es ni pretendió ser una herramienta de integración regional o continental. Tampoco el continente americano se presentó como un territorio a integrar dadas los fuertes contrastes entre América Latina y EEUU. El TLCAN, con Canadá, EEUU y México, tampoco fue un ensayo de integración. Sin embargo, mientras funcionaron los grupos de trabajo hemisféricos estructurados en torno al ALCA se pusieron sobre la mesa distintos proyectos de armonización o convergencia regulatoria de utilidad para la integración latinoamericana.

La relación con EEUU sigue siendo clave en las relaciones hemisféricas y en las intralatinoamericanas. El futuro de la integración debe contemplar las políticas regionales de EEUU y la relación con Washington. Como se verá, la participación de EEUU es esencial en las meganegociaciones regionales de libre comercio, como el TPP y el TTIP, cuyos resultados serán de gran interés para América Latina.

(9) El impacto de las meganegociaciones de libre comercio en América Latina

El escenario comercial internacional se caracteriza por la apertura de meganegociaciones regionales de libre comercio y por el acuerdo alcanzado recientemente en torno al TPP. De las negociaciones en marcha o cerradas, las más notables y que mayor impacto pueden tener en América Latina son el TPP y el TTIP. Si en el TPP participan Chile, México y Perú, en el TTIP no hay ningún país latinoamericano implicado directamente, algo importante para poder evaluar sus consecuencias en la región. Si en el eje del Pacífico, las conversaciones iniciadas en 2010 ya se han cerrado, la negociación para cerrar un Acuerdo de Comercio e inversiones entre la UE y EEUU (TTIP) después de una fase inicial de relativo optimismo atraviesa una fase de mayores dificultades (Roy y Domínguez, 2014).

Los motivos para avanzar en la liberalización comercial y financiera en torno al TPP y al TTIP se explican más en razones *geoeconómicas* que estrictamente mercantiles. El papel mundial de China y su relación con los centros económicos tradicionales dominan la escena. Sin embargo, buena parte de los países latinoamericanos parece estar al margen de todo esto. Las negociaciones en marcha o cerradas, más allá de los

gobiernos estrictamente implicados y algunas escasas excepciones, no concitan la atención que deberían, especialmente por sus potenciales implicaciones sobre la región. Una vez más, como señalan entre otros Sergio Bittar (2013) y Gerardo Caetano (2012), la ausencia de pensamiento estratégico sobre el futuro de la región y de su integración es un vacío que sería muy conveniente llenar.

El estancamiento de las economías de Europa y EEUU y la posible pérdida de su hegemonía económica y política frente a China y otros países emergentes han permitido que se discutiera abiertamente lo que hasta hace poco era inimaginable: la liberalización de la circulación de bienes y servicios entre EEUU y la UE. Es complicado que las negociaciones se cierren en la fecha prevista, debido al año electoral y a la postura del Congreso norteamericano, pero es probable que se siga avanzando en las negociaciones y que éstas puedan cerrarse a medio plazo.

De concluir con éxito, el TTIP consolidaría la mayor área de libre comercio del mundo. La principal limitación para una mayor integración entre EEUU y la UE son las barreras no arancelarias, que básicamente responden a diferentes normas técnicas y estándares. La convergencia se produciría probablemente mediante el mutuo reconocimiento de las equivalencias entre las normativas y no por la adopción de nuevas normas. Aportaría el marco de referencia para la acción coordinada de los reguladores ante nuevas situaciones vinculadas, por ejemplo, a los avances tecnológicos, aunque sin ser un acuerdo de desregulación. La UE y EEUU pasarían de una cultura de competición reguladora (proteccionismo encubierto) a una cooperación regulatoria.

Un acuerdo semejante entre la UE y EEUU tendría efectos y consecuencias importantes para el resto del mundo y para la región. Definiría una nueva infraestructura comercial internacional, diferente de la actual y llevaría a replantear el papel de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Las consecuencias del TPP y el TTIP sobre América Latina serían variadas, pero de todos modos considerables y eso es algo que los gobiernos de la región no deberían perder de vista.

En primer lugar hay que distinguir entre los países con TLC con EEUU y la UE, como los de la Alianza (Chile, Colombia, México y Perú) y América Central, y los que no, los bolivarianos (Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela) más Mercosur. A los primeros les será más fácil sumarse de una u otra manera a los resultados alcanzados (algunos son parte del TPP), mientras los segundos verán aumentada su marginalidad y seguirán dependiendo para sus exportaciones a la UE y EEUU de la discrecionalidad de los sistemas de preferencias arancelarias generalizadas.

En segundo lugar hay que atender no sólo a la estructura productiva de los países, sino también, y muy especialmente, a las características del comercio exterior que mantienen con EEUU, la UE y los demás firmantes del TPP. Qué productos exportan, la facilidad de encontrar mercados alternativos y si hay dentro de los países firmantes sectores que compitan abiertamente con sus exportaciones.

Las consecuencias no serán exclusivamente comerciales. Todo indica que será en torno a la fijación de estándares de producción donde el impacto puede ser mayor, lo que lleva a la participación de las economías nacionales de América Latina en las cadenas

internacionales de valor, una situación bastante desigual y con grandes diferencias de un país a otro. *A priori* serán los países más abiertos, los más vinculados a la globalización, quienes resulten menos perjudicados por los megaacuerdos regionales de libre comercio.

En buena parte la reacción de algunos países de la región se basa en dos cuestiones importantes. En primer lugar, la especialización exportadora basada en productos primarios y en el convencimiento justificado de que ocurra lo que ocurra con el TTIP y el TPP seguirá habiendo una importante demanda para sus productos de exportación, especialmente para los alimentos. La segunda, su confianza en el papel creciente de ciertos mercados emergentes y su capacidad de demanda de productos latinoamericanos.

De seguir siendo válidas estas dos premisas, y pueden serlo en la medida que los gobiernos regionales no modifiquen sus políticas económicas, se está condenando a sus países a un papel secundario en la globalización. Lo que ocurre con las cadenas internacionales de valor y la diferencia entre los países más abiertos y más cerrados de la región es un buen ejemplo de esto. Y será precisamente en este aspecto donde más impacte un cierre positivo de las negociaciones en torno al TTIP.

De modo que los gobiernos latinoamericanos deberían evaluar con mayor profundidad estratégica los equilibrios que quieran mantener entre los mercados emergentes (China, la India, Rusia y otros) y los mercados tradicionales (EEUU y la UE). Es interesante ver la reacción de los gobiernos latinoamericanos frente a la desaceleración económica de China, ya que en ningún momento han impulsado propuestas conjuntas o una negociación regional frente al gobierno de Beijing.

Los cambios en el comercio internacional que puedan resultar de estas negociaciones no van a impulsar favorablemente la integración, pero pueden condicionar positiva o negativamente su evolución en función de las medidas que se adopten. Si se mantienen las tendencias proteccionistas actualmente presentes en algunos países aumentará su aislamiento del mundo globalizado. Y esto sí será un obstáculo importante de cara a la integración, especialmente si se quiere que ésta trascienda la pura concertación política, ya que dificultará cada vez más los procesos de convergencia entre los países miembros de un determinado esquema integrador con los de otro.

(10) América Latina y la UE: estado de las negociaciones

Durante años la UE estuvo interesada en impulsar la integración en América Latina, aunque sin alcanzar grandes resultados. Para cumplir con sus metas se fijó como premisa básica que cualquier negociación para firmar un Tratado de Asociación (libre comercio, diálogo político y cooperación) debería hacerse entre Bruselas y algún esquema de integración regional o subregional, como Mercosur, la CAN o el SICA. Paradójicamente los dos únicos acuerdos cerrados fueron con México y Chile, dos países individuales, aunque con TLC con EEUU.

Tras la salida de Venezuela de la CAN, la negativa de Bolivia y Ecuador a seguir negociando con Bruselas y vista de la fragmentación de la región, la UE reconsideró su

posición y aceptó entablar negociaciones bilaterales. Para ello avanzó en negociaciones de Acuerdos Multipartes (libre comercio) con Colombia y Perú, finalmente cerradas. Tras años de rechazo, Ecuador decidió cerrar un acuerdo similar, lo que finalmente se alcanzó en 2014.

De forma paralela a las negociaciones con Colombia y Perú la UE culminó con América Central, más Panamá, un Acuerdo de Asociación. De un modo flexible, negociaciones con grupos subregionales y negociaciones bilaterales, la UE se adaptó a la coyuntura regional. Los dos únicos flecos pendientes en relación con la región son las negociaciones para un Acuerdo de Cooperación con Cuba y las mucho más difíciles, y a veces imposibles, negociaciones con Mercosur. Bolivia es un caso a tener presente, pero de momento sin avances significativos.

La negociación con Mercosur pareció avanzar en la segunda mitad de 2013 gracias al impulso de Brasil y el acompañamiento de Uruguay y Paraguay, países que, por su dimensión, serían los más beneficiados en términos relativos por la firma de este Acuerdo. La negociación, iniciada formalmente en 2000 y paralizada en 2004, fue reabierto en la Cumbre *European Union, Latin America and the Caribbean* (EU-LAC) de Madrid (2010), gracias al liderazgo político de Argentina y España (que en su momento presidían Mercosur y la UE, respectivamente). Las tratativas languidecían en medio de discusiones técnicas y con escasos avances concretos.

La UE y Mercosur se comprometieron en enero de 2013 a presentar antes de fin de ese año sus propuestas de negociación, que deberían situarse en el entorno del 90% de desarme arancelario. Brasil y Uruguay prepararon sus propuestas; y también Paraguay, que de forma simultánea aceleró la aprobación parlamentaria del ingreso de Venezuela al Mercosur para regularizar su situación en el bloque y participar plenamente de las negociaciones.

Durante meses no hubo noticias del gobierno argentino, dado su desinterés en avanzar en un acuerdo que incluyera un capítulo de libre comercio. Con Brasil decidido a avanzar hacia el tratado con o sin Argentina (un compromiso firme de Dilma Rousseff con el empresariado brasileño), se comenzó a trabajar desde Itamaraty en un posible tratado “a dos velocidades”, que se negociaría a partir de comienzos de 2014 y al que el gobierno de Buenos Aires podría adherirse ulteriormente.

Esa opción no se vio alterada cuando Argentina presentó a sus socios del Mercosur una oferta limitada sólo al capítulo de bienes, sin referencias a compras gubernamentales, servicios e inversiones. Poco después revisaron sus propuestas y elevaron el porcentaje de cobertura al 80%, aunque lejos del 90%. Como Argentina no quiere quedarse al margen de su principal socio de Mercosur, está dispuesta a adaptarse.

La respuesta argentina creó un nuevo escenario y obligó a los otros miembros del bloque a abandonar la opción de avanzar solos para presentar, en su lugar, una posición común de los cuatro países de Mercosur implicados, Venezuela no participa. Ello también afecta a las propuestas de la UE, que venía trabajando sobre la hipótesis de una negociación a dos velocidades. Ante la situación creada por el cambio de postura del gobierno argentino las partes han decidido aplazar la presentación de sus

propuestas de negociación y todavía, pese a los largos meses transcurridos, no se ha encontrado el momento adecuado para hacerlo. En este momento se piensa que la presentación de propuestas podría hacerse efectiva a fines de 2015 o comienzos de 2016.

Para el gobierno brasileño, sumido en una grave crisis política y económica, el Acuerdo con la UE debería tener un interés estratégico, tanto geopolítico como económico, una situación muy diferente de la de 2004, ya que ante la evolución de la coyuntura comercial internacional los riesgos de un aislamiento creciente son mayores. Un riesgo que ha aumentado tras el acuerdo en torno al TPP. Esto exige que la paciencia se reconvierta en liderazgo respecto a Argentina. El riesgo de aislamiento es visto con preocupación entre los principales actores económicos y empresariales brasileños, que han comenzado a dejar atrás su proteccionismo.

Ante ese escenario, la vinculación con la UE a través de un amplio acuerdo sobre comercio e inversiones parece ofrecer oportunidades y ventajas para Brasil y los países del Mercosur. Renunciar a esa alternativa o dilatarla más en el tiempo plantea un horizonte más complicado. El recuerdo de las ocasiones perdidas en 2004 no es un buen precedente.

El futuro de Mercosur depende de varios factores, comenzando por el cambio de gobierno en Brasil y la crisis que sufre, unido al relevo gubernamental que tendrá lugar en Argentina en diciembre de 2015. Si bien dentro de Brasil hay importantes actores económicos partidarios de una mayor apertura internacional, a partir del convencimiento de que el crecimiento económico basado en el mercado interior ya ha tocado techo, también se ve con preocupación la ruptura del Mercosur. Y es que en su creación, como en su propia supervivencia, es dónde aparecen con claridad los intereses permanentes de los países, que a veces pueden amenazar ciertas políticas de sus gobiernos.

Tras las Cumbres ALC-UE la relación birregional descansa en las Cumbres CELAC-UE, aunque el momento de la construcción de una asociación estratégica entre las dos regiones, basado en la existencia de valores comunes, como la pertenencia a Occidente o el hecho de compartir la democracia y una cultura ha pasado. Hoy se busca una relación mucho más igualitaria y menos eurocéntrica a partir de la búsqueda de una agenda común, que incluye cuestiones relevantes para ambas partes, como el cambio climático y el narcotráfico.

Sin embargo, no es una cuestión sencilla. Abandonada la pretensión europea de reforzar la integración y reducida de forma significativa la AOD con América Latina es ahí precisamente dónde reside el mayor problema de la relación. Algo similar ocurre en lo relativo a España y la continuidad de las Cumbres Iberoamericanas.

En ambos casos el papel de América Latina es fundamental, ya que no se trata sólo de denunciar la ambivalencia europea respecto a la relación o, dicho de otra manera, que Europa no sabe claramente qué quiere de América Latina y de su relación con ella. El problema inverso también cuenta. América Latina no sabe claramente lo que quiere de Europa y de su relación con ella. La situación se ha agravado a partir del desembarco

de China en la región y del crecimiento de las relaciones comerciales entre China y América Latina y de la IED china en el subcontinente.

(11) La presencia de China, Rusia y otros actores extrarregionales y su impacto en la integración regional

En los últimos 10/15 años se ha visto una presencia cada vez más intensa de determinados actores extrarregionales en América Latina. En algunos casos, como los de China y la India, responde a motivaciones básicamente económicas y comerciales. En otras, Irán, las explicaciones tienen que ver con consideraciones políticas y su enfrentamiento, al igual que el de sus socios regionales, con EEUU. Un caso que combina las consideraciones económicas y las políticas es el de Rusia, que intenta recuperar el protagonismo de la antigua URSS.

En los casos de Irán y Rusia, en menor medida, el protagonismo a la hora de impulsar esta relación lo han tenido los países del ALBA. Para potenciar las relaciones políticas y económicas con sus gobiernos ha primado el mutuo enfrentamiento con EEUU sobre otras consideraciones. Al ser actores internacionales que mantienen posturas de confrontación con los socios tradicionales de América Latina, la profundización de esta relación podría incidir negativamente en la integración regional.

Una cuestión destacada relacionada con este artículo es ver cómo la presencia de nuevos actores extrarregionales afecta y afectará en el futuro de la integración regional. Ya lo ha hecho y en el futuro probablemente su impacto tienda a ser mayor, pero esto prácticamente no se discute. La tendencia a realizar cumbres bilaterales entre la CELAC y algunos de estos países no aclara mucho la cuestión sino que tiende a diluirla toda vez que no hay una política clara de cómo América Latina debe relacionarse con el mundo globalizado.

A esto se suma el hecho de que China, la India y Rusia junto a Brasil y Sudáfrica forman parte de los BRICS, un grupo que quiere aumentar su protagonismo internacional, como prueba la creación de su banco de desarrollo. La presencia de Brasil no pasa desapercibida. ¿Qué será más importante para Brasil, su pertenencia a instancias de integración sudamericanas o latinoamericanas o su presencia en los BRICS? ¿En el caso de que este grupo pueda consolidarse en el futuro serán compatibles ambas cuestiones? ¿Coordinará Brasil con sus socios regionales su presencia en los BRICS?

Una cuestión presente en este trabajo es la relación entre mercados emergentes y tradicionales y sus repercusiones sobre la integración regional. La idea de la “Década de América Latina”, cuestionada por el desempeño de los tres últimos años y las duras proyecciones para los próximos, se apoyaba en la existencia de un mundo dominado por los BRICS y otros países emergentes. Así, se toman por buenas algunas proyecciones según las cuales sería probable en poco tiempo y sin demasiado esfuerzo alcanzar el desarrollo sostenible. Como señalaba el “Informe IDeAL 2013” de la CAF, “en este ‘mundo feliz’ liderado por los BRICS, América Latina tendría casi ‘garantizado’ su tránsito hacia el desarrollo” (CAF, 2013).

Esta visión optimista, cuestionada por el frenazo de la economía china, se apoyaba en las siguientes consideraciones: (1) las exportaciones entre emergentes son superiores a las dirigidas a los países desarrollados, gracias al fuerte dinamismo del comercio asiático; (2) en torno a 2017 el comercio entre los países emergentes superaría al comercio entre los desarrollados; (3) el aumento de la IED china pasó del 11% de los flujos mundiales en 2000 al 26% en 2011; y (4) en 2030 dos tercios de la población mundial de clase media vivirá en Asia-Pacífico, frente a un 21% en Europa y América del Norte (CEPAL, 2014, CEPALSTAT).

Según el mencionado Informe de la CAF, el optimismo latinoamericano descansa en cinco supuestos: (1) la economía mundial marcha inexorablemente hacia un mundo dominado por los BRICS y otros países emergentes; (2) los países desarrollados occidentales perderán el liderazgo tecnológico y empresarial frente a competidores emergentes; (3) el crecimiento de China y otros países emergentes, la India entre ellos, garantizará que precios de las materias primas se mantengan elevados al menos durante las próximas dos décadas; (4) los países emergentes, los latinoamericanos entre ellos, centran su nuevo modelo de crecimiento en la interacción de sus mercados internos, que crecen de forma acelerada, y la exportación de manufacturas y servicios; y (5) esta transición se hará sin rupturas o conflictos, sin crisis medioambientales ni lucha por recursos naturales o reacciones sociales por los impactos de este proceso sobre el empleo y la distribución del ingreso.

Como ha demostrado el desempeño de la economía mundial a lo largo de 2015 el futuro no está tan claro y el desarrollo global ha comenzado a mostrar algunas señales que cuestionan los fundamentos del “mundo feliz” de los BRICS. Entre ellas, el descenso en el precio de las *commodities*, las tensiones generadas por reconfiguración del modelo de crecimiento chino, las dudas sobre el desarrollo de la India y Brasil, el dinamismo tecnológico de EEUU y otros países desarrollados, la revolución energética de los hidrocarburos no tradicionales en EEUU (con el consiguiente desplome del valor del gas y el petróleo) y la tendencia al *reshoring* o repatriación de actividades productivas en función de su cercanía a los mercados maduros, como en México.

Quizá el más destacado de estos actores extrarregionales sea China, que por la fuerte demanda de combustibles, minerales y alimentos se convirtió en un socio comercial destacado de buena parte de los países de la región. China ha firmado tres TLC con países de la región: Chile, Perú y Costa Rica. Unas pocas cifras dan cuenta de la importancia que el mercado chino tenía para América Latina. Su clase media se estima en 157 millones de habitantes, siendo mayor que la de EEUU, y podrían ser 500 millones en 2020. China ya es el mercado más grande del mundo para teléfonos móviles, automóviles y ordenadores personales, delante de EEUU (Kharas, 2010).

Según la CEPAL, en 2005-2011 las tasas de crecimiento del comercio exterior (importaciones y exportaciones) entre China y América Latina excedieron a las cifras totales. En 2011 América Latina suponía el 6% de las exportaciones chinas y el 7% de sus importaciones. En 2013/2014, China fue el destino del 9,4% de las exportaciones latinoamericanas y el origen del 15,6% de sus importaciones. Ya ha superado a la UE como segundo mercado de origen de sus importaciones. Mientras EEUU representa el

41,2% de las exportaciones latinoamericanas y el 31,7% de sus importaciones, es el 10,9% y el 13,6% de los de la UE (CEPAL, 2014, CEPALSTAT).

China ha ido ganando en los últimos años presencia relativa en los flujos comerciales de América Latina, a la vez que EEUU y la UE van perdiendo peso. Según ciertas proyecciones China seguirá aumentando su condición como socio comercial de América Latina, una tendencia que se confirmaría en torno a 2020. Sin embargo, un análisis detallado por países apunta a que las exportaciones latinoamericanas a China están concentradas en muy pocos productos, básicamente primarios, algo que contrasta con la mayor diversificación de los mercados tradicionales. A la vista de la evolución de la coyuntura actual resulta conveniente preguntarse si no será necesario reevaluar todas estas previsiones en los próximos meses.

También ha crecido sólidamente en la última década la IED china en América Latina. A fines de 2010 cerca del 14% de la IED china, unos 44.000 millones de dólares, se concentraba en América Latina y el Caribe. Ahora bien, esta cantidad se dirigía mayoritariamente, un 92%, a centros financieros y paraísos fiscales del Caribe, como las Islas Caimán y las Islas Vírgenes (Chen, Pérez Ludeña, y Bárcena, 2013).

En buena medida el reciente crecimiento latinoamericano descansaba en el aumento de la demanda asiática, china básicamente. Sin ella no se entiende buena parte de los cambios políticos, económicos y sociales de estos años. Pero la demanda asiática no se limita a China. Junto a ella el otro gran actor oriental presente en América Latina ha sido la India, aunque con unas magnitudes bien diferentes.

(12) Infraestructuras e integración

Las infraestructuras pueden ser una de las grandes palancas que impulsen la integración latinoamericana. Una buena red de infraestructuras respaldada con unos servicios logísticos eficientes facilitaría la vinculación de las empresas latinoamericanas, las multilatinas, pero también muchas PYME, a las cadenas globales de valor. Por eso, este apartado se centrará en la relación entre manufacturas e integración, más que en las características del sector, algo que ha suscitado la atención y la publicación de excelentes estudios de la CAF, el BID, la CEPAL y otros organismos, organizaciones y centros académicos.

Los sectores que han mejorado en los últimos años son los de la energía eléctrica y comunicaciones, los puertos y aeropuertos, mientras que los sistemas de potabilización y distribución de agua, saneamiento, carreteras y ferrocarril siguen siendo las áreas más débiles, en torno a las cuales hay que reforzar la gestión.

En los servicios logísticos, esenciales para vincularse a las cadenas globales de valor y superar los cuellos de botella que representan ciertas fronteras en América Latina, el desempeño regional y sus costes muestran un gran rezago respecto a los países desarrollados y algunos emergentes. En relación con el rápido crecimiento de los mercados internacionales de servicios logísticos América Latina hasta ahora no ha estado a la altura, pese a que en los últimos años se han producido avances

significativos. Por eso es necesario implementar una agenda nacional y regional para crear servicios y nodos logísticos.

Si bien las manufacturas implican una gran variedad de especialidades (infraestructuras viarias y ferroviarias, puertos y aeropuertos, energía, telecomunicaciones, transportes y servicios urbanos, agua y saneamiento, etc.) y la posibilidad de combinar la iniciativa pública con la privada, es una actividad hasta ahora desarrollada más en los ámbitos nacionales y subnacionales que en el regional. Sin embargo, la Iniciativa IIRSA, el Plan Puebla Panamá y otros proyectos como el cierre de la interconexión eléctrica en América Central muestran que con determinación política, planificación y una adecuada financiación es posible ir más allá.

Pese al crecimiento acelerado de los últimos 10/15 años, América Latina tiene un gran déficit de infraestructuras. Es más, la evolución del sector muestra un gran atraso respecto a otros países emergentes. Entre 2010 y 2012, cuando las economías latinoamericanas todavía crecían a buen ritmo, las inversiones latinoamericanas en infraestructuras rondaban un modesto 3% del PIB. En Asia, la inversión es muy superior (un 9% en China, un 6% en la India). De ahí la preocupación actual en el contexto de desaceleración económica que caracteriza a la región en estos momentos. El mencionado atraso cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que las necesidades mundiales de inversión en infraestructura serán un 60% mayores en los 18 próximos años que en los 18 anteriores, lo que complicará también la búsqueda de recursos (CAF, 2013).

Este atraso llama la atención sobre el tamaño de la inversión necesaria en las próximas dos décadas si se quiere retomar de forma sostenida el crecimiento. Es una excelente oportunidad para impulsar la integración física de la región. La lucha regional coordinada contra el cambio climático es otro ámbito que puede facilitar avances en la integración. La puesta en marcha de sistemas no convencionales de generación eléctrica no renovable y de transporte más eficiente y menos contaminante, así como la coordinación de políticas de prevención de desastres, con sus equipamientos correspondientes, es un camino que ya ha comenzado a transitarse, aunque sea necesario acelerar la marcha.

Ello requiere revalorizar el papel planificador del Estado en el potencial de la iniciativa privada. Las necesidades de financiación deberán ser cubiertas con inversiones públicas, asociaciones público-privadas, inversiones privadas y la participación de organismos financieros multilaterales. En el caso latinoamericano el protagonismo de CAF, que destina a estas actividades casi el 55% de su cartera de préstamos, y el BID es evidente.

Hasta ahora el *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES) ha jugado un papel importante en la financiación de proyectos en América del Sur y Cuba (puerto de Mariel), vinculados a la actividad de empresas brasileñas. Habrá que ver su evolución futura en relación con la difícil coyuntura económica del país. Por otra parte, en los próximos años entrará en acción el banco de los BRICS, en el cual China tendrá bastante protagonismo. Dado su interés en participar en macroproyectos de

infraestructura, como la construcción de un ferrocarril bioceánico, se deberá prestar bastante atención a su involucramiento en la región.

El peso de las inversiones para financiar infraestructuras recae sobre el dinero público. En América Latina dos tercios de la inversión en el sector tienen este origen. Mientras que las obras de saneamiento y agua potable se financian casi al 100% con fondos públicos, las infraestructuras de telecomunicaciones se originan en un 90% de capital privado. De todos modos el esfuerzo es considerable, ya que se lleva entre el 10% y el 30% del gasto público de los países (CAF, 2013).

La preocupación regional por las infraestructuras comenzó a formalizarse con seriedad a partir de la primera reunión de la IIRSA en 2000. Su principal objetivo era, y sigue siendo, promover la integración física en las áreas de transporte, comunicaciones y energía y ha buscado identificar los requerimientos de tipo físico, normativo e institucional para la planificación e implementación de una infraestructura suramericana integrada, a través de la coordinación de planes e inversiones, la compatibilización y armonización de los aspectos regulatorios e institucionales asociados y la generación de mecanismos innovadores de financiamiento público y privado.

Pese a las grandes expectativas puestas en las grandes opciones que se podrían crear a partir de las infraestructuras de interconexión (carreteras, hidrovías), mejora de puertos y aeropuertos, eliminación de los cuellos de botella de los nudos fronterizos que ralentizan el comercio y aumentan los costes de exportación, la iniciativa no ha alcanzado el éxito esperado. Esto se observa en el bajo nivel de implementación de los proyectos para consolidar redes de conectividad física de alcance regional. De 544 proyectos existentes en septiembre de 2012 sólo se habían concluido 74.

El Informe IDeAL 2013 de la CAF (CAF, 2013) presenta la necesidad de contar con una Agenda Estratégica Regional de infraestructuras que contemple las oportunidades y desafíos del sector a partir de las transformaciones internas de los últimos años. Se trata de aprovechar las sinergias de la integración, la acción conjunta de los países latinoamericanos en los foros multilaterales el desarrollo de unas grandes empresas crecientemente internacionalizadas, las multilatinas. También es importante fortalecer la cooperación regional en las estrategias de transportes y logística. Esta Agenda Regional se centra en cinco puntos:

- (1) Mejorar la calidad de las conexiones regionales. Si bien la iniciativa IIRSA ha alcanzado algunos buenos resultados sería necesario actualizar su estrategia y redefinir los corredores y obras esenciales a construir.
- (2) Implementar un espacio regulatorio regional sin grandes discontinuidades que facilite el comercio intrarregional. Hay que trascender el nivel básico de la cooperación aduanera para coordinar otros procesos, como las reglas de origen, reglas sanitarias y regiones de inversiones.
- (3) Promover el uso conjunto de infraestructuras, para facilitar el surgimiento de nuevos centros logísticos equiparables internacionalmente. Esto requiere avanzar en el uso compartido de infraestructura y terminales entre países. Estas

iniciativas permitirán financiar conjuntamente infraestructuras de alto coste y avanzar en la cooperación bilateral o entre más países de la región.

- (4) Promover posiciones conjuntas en las negociaciones sobre las reglas de comercio de servicios, un punto muy vinculado al avance en las negociaciones del TPP y del TTIP. América Latina debe construir una Agenda Estratégica compartida y defender conjuntamente sus posiciones en los foros multilaterales.
- (5) Estimular el desarrollo de empresas de servicios logísticos nacionales y multilaterales. América Latina tiene una escasa presencia en las exportaciones de servicios, y en particular de servicios de transporte y logística.

(13) El papel de la CAF en la integración y la cooperación regional

La responsabilidad principal sobre la integración regional y en las negociaciones en torno a ella recae directamente sobre los gobiernos nacionales, ya que se trata básicamente de actividades de índole política e intergubernamental. Sin embargo, la aparición de nuevos actores públicos y privados en el campo de las relaciones internacionales permite diseñar un nuevo marco de acción al respecto. De ahí que la cooperación regional ofrezca un cúmulo muy diverso de posibilidades que vale la pena considerar seriamente. Por tanto, la pregunta que se impone en este punto es qué pueden hacer los bancos regionales de desarrollo, y más concretamente una organización como la CAF, para impulsar y reforzar la integración en América Latina.

Las respuestas posibles inciden en varios planos de la realidad, a partir de las diversas funciones que ya cumple dicho organismo: banco de desarrollo, instancia de asesoramiento técnico de alto nivel, labores de consultoría y de evaluación de proyectos, presencia en todos los foros multilaterales regionales y relación estrecha (financiación y organización conjunta de actividades) con *think tanks* y centros académicos del continente o de otras partes del mundo que se ocupan de América Latina. Desde esta perspectiva su labor pedagógica es importante, pero no sólo ella. Una institución como la CAF puede realizar una gran cantidad de actividades en torno a la cooperación regional, como se ha visto a lo largo de este trabajo.

Un buen punto de partida es la promoción de infraestructuras regionales o que afecten a dos o más países. Destacan muy especialmente en este terreno específico la promoción de todas aquellas actuaciones que faciliten la conectividad interfronteriza o las comunicaciones y las relaciones regionales. Aquí resulta vital la labor técnica y de asesoramiento que realiza la CAF. Sus publicaciones e investigaciones (y también las promocionadas por ella) son un buen ejemplo a seguir.

Otro aspecto que podría impulsar la CAF es el de la armonización de los sistemas financieros, bancarios y bursátiles con el ánimo de favorecer la integración regional. En estos aspectos es muy poco lo que se ha hecho y mucho lo que se puede hacer. Los flujos de capitales de un país a otro son escasos. Sólo en los últimos años el BNDES ha comenzado a jugar un papel más activo. También la IED intrarregional ha comenzado a crecer desde cifras muy modestas gracias al accionar de las multilaterales. En lo que a la

banca se refiere las legislaciones nacionales son claramente divergentes y se podría comenzar a pensar en una convergencia regional en un horizonte de 15/20 años. Por otra parte, la Alianza del Pacífico está dando pasos significativos a través del MILA para la creación de un mercado bursátil de ámbito regional. La ampliación del MILA al Mercosur, a través de las bolsas de São Paulo y Buenos Aires, podría ser un camino que facilitara el acercamiento entre los dos grandes bloques subregionales latinoamericanos.

En este sentido, vale la pena volver a incidir en la falta de pensamiento estratégico en (y en torno a) la región, un frente que ya intenta cubrir la CAF pero que requeriría una mayor coordinación (aunque mucho ya se está haciendo) con otros organismos como el BID, la CEPAL, el PNUD y la SEGIB. Un área donde esta falta de pensamiento estratégico se hace más preocupante es la de la integración, muy relacionada con la inserción de América Latina en el mundo y la evolución de los flujos comerciales internacionales. De ahí la necesidad de pensar a medio y largo plazo la evolución del escenario internacional y el papel que en el mismo debe jugar América Latina. Su relación con China, la India y otras potencias emergentes y con los hasta ahora socios tradicionales, EEUU y la UE. El futuro de las meganegociaciones regionales de libre comercio (TPP y TTIP) y su impacto en la región, así como la evolución de la OMC son otras cuestiones a no descuidar.

Otro campo de actuación que ofrece una gran cantidad de posibilidad es el de la diplomacia pública. Es cierto que se trata de una actividad básicamente en manos de los gobiernos, pero un campo tan nuevo como éste y tan poco explorado en la región, pone a disposición de los nuevos actores internacionales, especialmente en lo relativo a las nuevas tecnologías, una panoplia de posibilidades, especialmente importantes en lo relativo a la cooperación regional.

(14) Conclusiones

La primera conclusión de un trabajo como éste debería ser que la integración regional está en crisis y que todos, o al menos los principales, gobiernos de la región deberían impulsar una discusión profunda en torno a las características que debería tener un proceso como éste. Para ello hay que partir del actual estado de fragmentación y presentarlo no como una calamidad sino como una oportunidad para emprender la búsqueda sistemática de soluciones viables. Una de las cuestiones más importantes que se debería abordar es la del objeto de la integración, ¿qué se quiere integrar?, ya que no se puede dejar librado al albur del destino o a las buenas intenciones de las partes una situación tan delicada.

Desde esta perspectiva es obvio que la integración no debería presentarse únicamente como un proceso de construcción identitaria. La integración debe girar básicamente en torno a la convergencia de intereses nacionales diferentes para a partir de allí avanzar en la construcción de instituciones sólidas. No se trata de fomentar únicamente la convergencia de políticas o ideologías, sino de la necesidad de permitir la coexistencia de gobiernos de diferente signo que puedan cohabitar en las mismas instancias de integración, sin tener que afrontar un enfrentamiento abierto con los oponentes.

A diferencia de lo que se ha propuesto en los últimos tiempos, de que los grandes avances logrados en la última década por Unasur y la CELAC son obra de los “gobiernos progresistas” de la región, ésta es precisamente una de las grandes debilidades del proceso. Y no porque se trate de gobiernos de un determinado signo político sino por la idea de uniformidad que esta postura implica.

La integración regional no se acelera a causa de poner en común gobiernos afines desde un punto de vista político o ideológico, sino por la posibilidad de comenzar a compartir intereses permanentes. Intereses nacionales que están por encima del cambio coyuntural que puede implicar la existencia de distintos gobiernos, especialmente si se entiende que una de las características de la democracia es la alternancia. No en vano, una de las épocas más destacadas de la UE fue cuando compartieron liderazgo dirigentes socialdemócratas de la talla de Felipe González y François Mitterrand con el demócrata cristiano Helmut Kohl y la conservadora Margaret Thatcher.

Hay que abandonar definitivamente aquellas propuestas de integración que tiendan a justificar determinados modelos ideológicos. En este sentido, el llamado “regionalismo postneoliberal” ha servido para justificar el golpe de péndulo hacia la concertación política y el abandono del comercio y la economía como elementos vertebradores de la región. En realidad, lo que se necesitan son propuestas de largo plazo que tiendan a centrar las cosas desde una perspectiva estratégica, e incorporen de forma simultánea la política con el comercio y la economía.

El surgimiento de la Alianza del Pacífico ha agitado el panorama de la integración regional. Ha servido no sólo para volver a plantear el objeto de la integración, ¿América del Sur o América Latina?, y resolverlo por la vía de los hechos, sino también para volver a poner en valor el papel del comercio y la economía junto con el de la iniciativa privada. Su sola presencia ha provocado reacciones adversas en el ALBA y el Mercosur que es necesario abordar y limar. El gobierno chileno ha decidido impulsar un acercamiento entre la Alianza y Mercosur, aunque de momento sin grandes éxitos. En realidad no corresponde ni a Chile, ni a la Alianza ni al Mercosur impulsar una cuestión semejante dados los muchos intereses en juego, entre otros los del liderazgo regional. Deberían ser la Unasur o, mejor aún, la CELAC, quienes se hagan cargo del tema.

Esta cuestión pone sobre la mesa la importancia de la cooperación regional para impulsar la integración. Una de las ventajas de la cooperación es que permite avanzar sin ceñirse a esquemas rígidos ni tener que perpetuar organismos totalmente superados. También da lugar al surgimiento de procesos de varias velocidades en los cuales no todos los países ni todos los actores regionales tengan que estar presentes de forma simultánea. La cooperación regional favorece la actuación en el terreno de la integración de los nuevos actores presentes en la arena de las relaciones latinoamericanas, tanto públicos como privados, tanto nacionales como multilaterales.

Dadas las limitaciones en el proceso de integración la cooperación ofrece buenas soluciones para enfrentar algunos problemas, como el de las relaciones con EEUU y la UE, e incluso con nuevos actores extrarregionales presentes en América Latina, sean China, Rusia o Irán, entre otros. Las negociaciones con ellos, o la participación regional

en foros multilaterales, sean políticos o económicos y financieros, también podría coordinarse mejor con una mayor cooperación regional.

El estado de la integración regional latinoamericana en torno a 2030 dependerá de una serie de factores (véase el apartado de los temas que pueden incidir en los posibles escenarios), pero se podrán dar pasos significativos en la medida que el pragmatismo esté presente a lo largo del proceso. Buena parte del éxito estará vinculada a la capacidad de la Alianza del Pacífico de mantener su rumbo actual y al mismo tiempo de facilitar un acercamiento al Mercosur aunque sin perder sus señas de identidad. Para ello también será necesario que los gobiernos de Mercosur vayan abandonando sus posturas proteccionistas y estatistas de modo de facilitar una mayor convergencia con la Alianza.

El escenario ideal debería implicar un mayor protagonismo de la CELAC en lo relativo a la potenciación de un espacio de concertación política y a un acercamiento creciente entre Mercosur y la Alianza del Pacífico en temas comerciales, económicos y financieros. Esto no podría imponerse de arriba a abajo y de forma automática sino que debería ser producto de procesos sectoriales de convergencia y armonización que permitan en un horizonte de mayor recorrido (30 o 40 años) una integración más eficiente y armónica. De ahí la importancia de que los gobiernos regionales apuesten claramente por un camino que permita avanzar decididamente en la integración a partir de la construcción de instituciones y mecanismos que faciliten el proceso y esto lleve, necesariamente, a pensar en el largo plazo.

Una de las cuestiones en las que se ha incidido en este Informe es la debilidad del pensamiento estratégico en torno a la región y muy especialmente en lo relativo a la integración regional. En este punto se ha enfatizado igualmente el papel que puede cumplir la CAF, dada su relación privilegiada con todos los gobiernos de la región y con múltiples actores, públicos y privados, regionales y extrarregionales. Entre los numerosos temas que deberían seguir los *think tanks* y otros centros académicos latinoamericanos o que se ocupan de América Latina están el de la convergencia entre distintos esquemas de integración, la construcción de instancias supranacionales para impulsar la integración e impliquen cesión de soberanía, la potenciación del comercio intrrregional y la participación en las cadenas globales de valor, el impulso de las multilaterales, el papel de las infraestructuras y el impacto que tendrán el TTIP y el TPP sobre la región. En esta tarea el papel de la CAF puede ser determinante.

Anexo 1. Elementos a considerar a la hora de establecer escenarios posibles sobre el futuro de la integración regional en América Latina

- (1) *La evolución política.* La práctica de la reelección, indefinida en algunos países, y la victoria de los partidos oficialistas han condenado en los últimos años a la alternancia a un lugar secundario. De este modo, en muchas naciones la integración regional se aborda más como política de gobierno o de partido que como política de Estado. La principal excepción en la materia la constituyen los Estados miembros de la Alianza del Pacífico (ha cambiado el signo de los gobiernos en Chile, México y Perú y el compromiso continúa). Lo esperable es que en la próxima década, a partir del cambio del ciclo económico, la alternancia se vaya afianzando en toda la región de modo que la integración comience a abordarse desde una perspectiva en la cual sea posible la articulación y colaboración de gobiernos de distinto signo político e ideológico.

Hay dos procesos políticos cuyo desenlace puede tener importantes efectos sobre la integración regional: el cubano y el venezolano. Una resolución violenta de los mismos no sólo polarizaría a sus respectivas sociedades sino que eventualmente trasladaría el conflicto al resto del continente y afectaría la marcha positiva de la integración regional. Por ello, los gobiernos de la región y los organismos multilaterales deberían trabajar en la medida de sus posibilidades para impulsar salidas no violentas tanto a la actual crisis de gobernabilidad venezolana como al inconcluso proceso reformista en Cuba.

- (2) *La evolución de la fragmentación.* La existencia de proyectos hegemónicos de alcance continental y la polarización política generada desde posiciones intransigentes y principistas ha agudizado la fragmentación regional, que tan negativamente ha influido en el proceso de integración regional. Es posible que la consolidación de la alternancia mitigue estos efectos negativos y vaya limando la fragmentación regional. También es necesaria una mayor colaboración intergubernamental en distintos foros multilaterales.
- (3) *La evolución de la Alianza del Pacífico.* La consolidación de la Alianza del Pacífico, un proceso seguido con gran interés en todo el continente, inclusive por sus principales detractores, sería un estímulo importante para la integración. Se da el caso de que la Alianza volvió a colocar la centralidad del comercio y la economía luego de que durante más de una década el acento se haya puesto en la concertación política. La forma en que se vaya produciendo la ampliación de la Alianza y los países objeto de la misma serán determinantes para ver cómo el proyecto se consolida o no en el medio plazo.
- (4) *El futuro del Mercosur.* En la actualidad el Mercosur está sometido a fuertes tensiones debido al enfrentamiento entre políticas de distinto signo. Esto es más notorio en lo relativo al excesivo proteccionismo de Argentina y Brasil y al enfrentamiento entre estos dos países. La deficiente manera de vincularse a la globalización como proyecto colectivo ha comenzado a pasar factura y no es descartable una ruptura del bloque en el medio plazo. Sin embargo, no sería un proceso deseable. En la medida que el Mercosur pueda reconstituirse sobre nuevas bases la cooperación y la integración regionales serían más fáciles. Será

importante ver cómo y en qué condiciones se produce la eventual incorporación de Ecuador.

- (5) *La aproximación Alianza del Pacífico y Mercosur: el liderazgo brasileño y mexicano.* El acercamiento entre ambos procesos de integración sería el escenario ideal en la medida que esto se realice sin prisas y contemplando las especificidades de cada bloque. Las prisas o un exceso de voluntarismo, como se ha puesto de manifiesto en algunas iniciativas actuales, no son buenas consejeras. Este escenario óptimo se vería reforzado en tanto Brasil y México decidieran asumir plenamente su condición de líderes regionales. Por supuesto que la coordinación de las políticas regionales y un liderazgo compartido brasileño-mexicano llevarían a la mejor situación posible.
- (6) *La firma del TPP y del TTIP y las relaciones con China.* Tras la firma del TPP y en el caso de que finalmente se firme el TTIP como en el supuesto de una menguante o creciente presencia china en la región encontraríamos elementos que presionarían a favor de una mayor cooperación regional para hacer frente a situaciones que exigen respuestas colectivas. No sería una cuestión sencilla ya que todo esto pone en cuestión las relaciones comerciales, económicas y políticas con los actuales tres principales socios de la región: EEUU, la UE y China.
- (7) *El comercio y la construcción de infraestructuras.* A mayor crecimiento del comercio, especialmente del intrarregional, mayores posibilidades de avances significativos en la integración regional. Lo mismo se puede decir de la construcción de infraestructuras, teniendo presente la estrecha relación existente entre el uno y la otra.
- (8) La desaceleración del precio de las *commodities* debería llevar a los gobiernos continentales a una mayor diversificación de sus estructuras productivas y a un aumento sistemático de su productividad. Desde esta perspectiva la educación y la mejora del capital humano podrían ser abordadas desde la óptica de la cooperación regional. De lograrse esto último sería un factor importante para impulsar la integración. Lo mismo ocurriría si se intensifica la movilidad de las personas dentro del continente, comenzando por la movilidad laboral y estudiantil.
- (9) *La labor de las multilaterales y la inversión latinoamericana en América Latina.* La expansión de varias empresas multinacionales de origen latinoamericano tanto en la región como más allá de sus límites se ha convertido en un impulsor importante de la integración regional. Esto se observa claramente en la Alianza del Pacífico, donde los empresarios tienen un lugar importante en el proceso, y es menos visible en el Mercosur, que cuenta con gobiernos más intervencionistas. El incremento de la IED latinoamericana dentro de América Latina permitirá la formación de cadenas regionales de valor y creará mejores condiciones para la integración, comenzando por la opinión pública.

Bibliografía citada

- BID (2014), "MILA: fortaleciendo la integración financiera", <http://www.iadb.org/es/temas/comercio/mila-fortaleciendo-la-integracion-financiera,6839.html>.
- CAF (2013), *La infraestructura en el desarrollo integral de América Latina*, CAF, Caracas, http://www.caf.com/_custom/static/ideal_2013/assets/book_1.pdf.
- CEPAL (2014), *Latin America and the Caribbean in the world economy 2013: A sluggish post crisis, mega trade negotiations and value chains; scope for regional action*, United Nations, Santiago.
- CEPAL (2014), CEPALSTAT, United Nations, Santiago, http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp?idioma=i_
- Chen, T., Miguel Pérez Ludeña y Alicia Bárcena (2013), *Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean: China-Latin America cross-council taskforce*, CEPAL, Abu Dhabi.
- Kharas, Homi (2010), "The emerging middle class in developing countries", Working Paper n° 285, OECD Development Centre, OECD, Paris.
- Malamud, Carlos (2010), *Populismos latinoamericanos. Los tópicos de ayer, de hoy y de siempre*, Ed. Nobel, Oviedo.
- Malamud, Carlos (2012), "La Alianza del Pacífico: un revulsivo para la integración regional en América Latina", Real Instituto Elcano, ARI n° 46/2012, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari46-2012_
- Malamud, Carlos (2013), "Las Cumbres del ALBA y la nostalgia del esplendor perdido", *Infolatam*, 4/VIII/2013, <http://www.infolatam.com/2013/08/05/las-cumbres-del-alba-y-la-nostalgia-del-esplendor-perdido-2/>.
- Malamud, Carlos (2013), "Brasil y la Alianza del Pacífico", *Infolatam*, 25/X/2013, www.infolatam.com/2013/07/21/brasil-y-la-alianza-del-pacifico/.
- Malamud, Carlos (2014, 7/VII), "Chile y su apuesta por la difícil convergencia entre la Alianza del Pacífico y Mercosur", *Elcano Blog*, 7/VII/2014, <http://www.blog.rielcano.org/chile-y-su-apuesta-por-la-dificil-convergencia-entre-la-alianza-del-pacifico-y-mercosur/>.
- Muñoz, Heraldo (2014), "Convergencia en la diversidad: la nueva política latinoamericana de Chile", *El País*, 13/III/2014.
- Núñez, Rogelio (2013), "El ALBA declara la Guerra a la Alianza del Pacífico", *Infolatam*, agosto, <http://www.infolatam.com/2013/08/04/el-alba-declara-la-guerra-a-la-alianza-del-pacifico/>.

Roy, Joaquín, y Roberto Domínguez (eds.) (2014), *The Transatlantic Trade and Investment Partnership between the European Union and the United States*, University of Miami, Miami.

SIPRI (2014), “SIPRI military expenditure database”, Estocolmo,
http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database.

UNASUR (2008), *Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*, Brasilia.