

# Integración regional o marginalidad internacional: las dos opciones de América Latina

*Héctor Casanueva*

---

*A finales de los ochenta, nuestra región inició un proceso de reinserción internacional producto de una confluencia de factores políticos (recuperación democrática y procesos de paz) y económicos (reformas estructurales, ajustes y liberalización comercial), en un contexto mundial de recuperación del crecimiento y la inversión. El presidente del BID, Enrique Iglesias, lo señalaba entonces muy gráficamente: "Estamos pasando de la década perdida a la década de la esperanza". Doce años después, el propio BID nos advierte que la región, al ritmo de crecimiento actual, contrastado con el dinamismo de la revolución económica mundial, necesitaría un siglo para llegar a los niveles que hoy tienen las naciones desarrolladas. ¿Dónde estarán éstas en un siglo? ¿Y dónde estará América Latina?*

---

**U**na percepción de esta naturaleza no es nueva ni original. La tuvo Europa respecto de sí misma cuando advirtió la brecha de competitividad que la separaba crecientemente de los Estados Unidos y el Asia y que amenazaba su desarrollo y propiciaba su dependencia económica. La respuesta instrumentada a partir de la economía fue esen-

cialmente política: construir la integración articulando "solidaridades concretas", según el decir de Adenauer. Varias décadas después, la consolidación de la moneda única y el mercado común, así como los contenidos de la reciente Cumbre Europea de Barcelona sobre competitividad demuestran que el fortalecimiento de un espacio común para relacionarse con las

grandes potencias es un camino necesario e imprescindible. No obstante una evidencia como ésta, en América Latina, en lo que respecta a integración los hechos no están a la altura de nuestra retórica

Partiendo de la premisa de que para nuestra región, al igual que ocurriera con Europa, la marginalidad internacional sólo se puede revertir con una acelerada integración, en este artículo nos proponemos analizar brevemente la realidad del proceso después de veintidós años de suscrito el Tratado de Montevideo de 1980, que dio nacimiento a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y a cuarenta y dos años del nacimiento de la ALALC, antecedente directo del actual TM80. Este análisis hace referencia al comportamiento de los flujos comerciales intrarregionales, de las inversiones y del comercio exterior de la "región ALADI", pero fundamentalmente está centrado en identificar los principales condicionamientos e indefiniciones presentes que, de no ser solucionadas, permiten proyectar a mediano plazo una grave situación política y económica regional, con las consecuencias sociales del caso.

La nueva competitividad mundial se da hoy a partir de grandes espacios integrados. Los Estados Unidos son un gran proceso de integración consolidado. La Unión Europea es un gran proceso de integración en fase final de consolidación. Esto, además de Japón y de una China que crece y seguirá creciendo a tasas de 7, 8 y 10% y que se ha incorporado a la OMC. Y aunque Asia ha sido renuente a este tipo de compromisos, ya se escucha que sus líderes también están pensando en algu-

nas formas de interrelacionamiento y dando pasos en la dirección de un espacio integrado.

Las bases mismas de la economía y del comercio mundial están cambiando dramáticamente: el fenómeno de la nueva economía, la genética y la biotecnología, la creación de Internet y el e-commerce, nos plantean un desafío enorme que todavía no estamos en condiciones de enfrentar exitosamente. Por ejemplo, somos sólo el 5% de la demografía de la red de Internet del mundo. Estados Unidos es el 50% y Europa el 32%. Con esas cifras, se nos acerca la posibilidad de un nuevo subdesarrollo, al que llamaríamos subdesarrollo digital.

Podemos afirmar de entrada, que el problema central radica, por lo tanto, en la falta de competitividad sistémica. Como sabemos, ésta depende esencialmente de tres elementos básicos concatenados e interactuantes: desarrollo institucional, base productiva y capacidad innovadora.

---

**La competitividad sistémica  
depende del desarrollo  
institucional, la base productiva  
y la capacidad innovadora.**

---

Interesa explorar, por lo tanto, a partir de esta constatación, los caminos que permitirían superar nuestra incapacidad presente para enfrentar competitivamente la globalización de los mercados, la apertura de las economías y la nueva estructura productiva mundial. Esto, en un marco de complejización creciente derivada

de la dispersión originada por las múltiples iniciativas comerciales en curso, algunas de las cuales trascienden la región y superan su actual capacidad de respuesta —como el ALCA o la Ronda del Milenio de la OMC— y otras, de carácter subregional, afectadas por fuertes asimetrías y descoordinación interna, además de una problemática política neutralizante.

### LA INTEGRACIÓN COMO RESPUESTA

Hace cincuenta años, Raúl Prebisch planteó en Centroamérica la necesidad de establecer un proceso integrador que abarcara progresivamente a todo el continente, para salir de la periferia de las decisiones y de la economía mundial. La idea, que dio origen al Mercado Común Centroamericano, a la ALALC, el Pacto Andino, la ALADI, y más recientemente, la Comunidad Andina, el Mercosur, el Grupo de los Tres, radicó siempre en la creación de espacios solidarios que, a partir de la apertura económica recíproca y la complementariedad productiva, llegaran a configurar una comunidad de naciones en busca del desarrollo compartido, de modo de poder hablar con una misma voz en el concierto internacional, a fin de participar más equitativamente en el crecimiento mundial.

No obstante que gracias a los esfuerzos de desgravación arancelaria pactados en los Acuerdos de Complementación

Económica intra-ALADI ha sido posible que la mayor parte de la región haya obtenido notables cifras de crecimiento comercial recíproco y lograra captar más inversiones externas, con el devenir de los años se fue produciendo una creciente disociación con el objetivo político fundacional, y pasara a primar cada vez más uno de los componentes de la integración —la apertura comercial— por sobre las dimensiones política, social y cultural.

---

### **La idea de la integración fue crear espacios solidarios para formar una comunidad de naciones en busca del desarrollo compartido.**

---

En 1965, el entonces presidente de Chile, Eduardo Frei Montalva, advertía, mediante la conocida “Carta a los cuatro sabios”<sup>1</sup>, acerca de la lentitud, el sesgo arancelario y las desviaciones del proceso. Sus destinatarios coincidían en ello, agregando la recomendación de “aprender a vivir en comunidad para formar la comunidad de pueblos latinoamericanos”.

Los diferentes intentos históricos —el Pacto Andino y la ALALC, por ejemplo— constituyeron esfuerzos incompletos que debieron ser reformados, dando origen a la Comunidad Andina y a la ALADI. La posterior creación del Mercosur incluyendo a dos de las economías más fuertes de

---

<sup>1</sup> Dirigida el 6 de enero de 1965 a Prebisch, Mayobre, Felipe Herrera y Sanz de Santa María; citada por Iris Vittini. *El Convenio Andrés Bello*, (Santiago, Ril Editores, 2000).

la región, el Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela), el Sistema de Integración Centroamericano, junto a planes subregionales de integración física y energética, y últimamente la propuesta del ALCA, de alcance hemisférico, muestran todos ellos una preeminencia de los aspectos comerciales y arancelarios.

La integración regional, por lo tanto, tal como está planteada en el Tratado de Montevideo de 1980 (TM80) dista mucho de ser hoy una realidad. Nuestros países tendrían todavía un largo camino que recorrer si decidieran, efectivamente, llegar a la creación, como lo establece el texto, de un "Mercado Común" latinoamericano.

Si uno contrasta este ambicioso objetivo —que implicaría necesariamente la vigencia de las cuatro libertades básicas, a saber: libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, y por lo tanto una ineludible convergencia política y económica, más una determinada arquitectura institucional supranacional— con la realidad actual y, especialmente, con las líneas matrices del modelo económico adoptado en la última década, es lícito y hasta conveniente preguntarse si es que el paradigma de la integración latinoamericana ha sido sobrepasado por hechos que apuntan a un nuevo paradigma, o a la ausencia de él, debido a que los actores públicos y privados predominantes se han situado en una línea conceptual y material definitivamente distinta de la definida por el TM80 y por los padres de la integración regional. Algo similar puede afirmarse de las iniciativas latinoamericanas extra-ALADI.

---

## Cabría preguntarse si el paradigma de la integración latinoamericana ha sido sobrepasado por uno nuevo.

---

### EL COMERCIO: ¿CONDICIÓN SUFICIENTE PARA LA INTEGRACIÓN?

Precisamente, una de las líneas de análisis que se suelen encontrar con profusión cuando se estudia el proceso es la que identifica al comercio exterior con la integración, de tal modo que el crecimiento intra-regional de los intercambios de bienes es considerado un avance integracionista. Tal como veremos, si aceptáramos esta tesis se podría decir que la integración es hoy un hecho de la realidad regional y, por lo tanto, lo que se debe hacer es continuar fortaleciendo las líneas matrices que han permitido este crecimiento del comercio. Muy concretamente, significa que basta con que se continúen aplicando los instrumentos señalados en el TM80: los Acuerdos de Alcance Parcial, los Acuerdos de Alcance Regional y la Preferencia Arancelaria Regional (PAR), cuya lógica es extensible en general a los demás acuerdos latinoamericanos extra-ALADI.

No cabe duda de que en materia comercial los avances en estas dos décadas han sido sustantivos, lo que trajo también, especialmente a partir de los noventa, un notable crecimiento de las inversiones externas y de las exportaciones regionales hacia el resto del mundo. Según los estudios de la Secretaría General de la ALADI

los intercambios dentro de la región entre los doce países miembros se han cuadruplicado en veinte años, mientras las inversiones procedentes principalmente de Europa, Estados Unidos y, en menor medida, de Asia y Oceanía aumentaron más de diez veces en este lapso. En el marco de ALADI se han suscrito acuerdos de libre comercio o complementación subregionales –como el Mercosur– o bilaterales, como los firmados por Chile con prácticamente todos los países de la región, que conforman un entramado de relaciones, al punto de que ya más del 64% del comercio intra-regional está con un grado de liberalización amplia, más un 18% con una liberalización acotada. En total, más del 80% de los flujos. De todos estos productos transados, las manufacturas alcanzan más del 60% del total. O sea, hay creación de comercio, especialmente en productos con valor agregado. Si miramos por el lado de la inversión externa, el dinamismo producido por los acuerdos constituye un especial atractivo para las empresas del mundo desarrollado, especialmente en sectores de mayor valor agregado, puesto que el mercado ampliado y en crecimiento que representan los países de ALADI llega a más de 400 millones de personas. Por eso, la inversión extranjera directa (IED) en nuestros países pasó, en los noventa, de siete mil trescientos millones de dólares a setenta y cinco mil millones de dólares, alcanzando el 35% del total de la inversión mundial en los países en vías de desarrollo y el 13% de la inversión total mundial. Asimismo, el comercio de la región ALADI con el resto del mundo se ha incrementado significativamente, aunque

no al ritmo necesario, debido en parte a problemas de competitividad subsistentes y en parte al proteccionismo de los mercados desarrollados. En efecto, nuestro comercio extra-regional también ha crecido en términos absolutos y relativos, aumentando nuestra participación en el comercio mundial desde el 4,3% al 5,4%, aún en medio de la crisis asiática. A pesar de la crisis de México de 1995 y la asiática de 1998-99, los intercambios recíprocos crecieron en la reciente década a una tasa acumulativa anual del 21% hasta 1997, cayendo en 1998 y 1999, pero con una importante recuperación en el año 2000, cuando el comercio interno creció un 27% con respecto a 1999, las exportaciones extrarregionales aumentaron un 23%, la balanza comercial dio saldo positivo por cerca de nueve mil millones de dólares y la inversión extranjera directa siguió aumentando, aunque moderadamente.

---

**El comercio de la región ALADI con el resto del mundo no ha aumentado al ritmo necesario por los problemas de competitividad subsistentes y por el proteccionismo de los mercados desarrollados.**

---

Esta positiva performance se ha visto dramáticamente afectada en el 2001 y lo que va del 2002 por la crisis argentina y los problemas políticos de varios países de la región. El 2001, se produjo una contracción del comercio recíproco cercana al -2.5%, después de que en el 2000 se expandiera un 23%. El crecimiento del

producto se redujo tan sólo al 0.3% desde el 4.1 del año anterior, y las exportaciones extra-zona cayeron un 3%<sup>2</sup>.

Pero además de todo esto, estudios recientes de la ALADI sobre dinamismo de los intercambios intrarregionales demuestran que éstos se comienzan a estancar, pierden fuerza y se van desplazando hacia productos básicos, porque los tratados comerciales vigentes son más que nada de tipo arancelario, no incorporan generalmente otras materias de facilitación del comercio<sup>3</sup> y, lo más importante a estos efectos, no existe una multilateralización de las disciplinas ni procedimientos que permitan en un ámbito común disponer de una normativa armonizada y homogénea, lo que se traduce en definitiva en un freno a la actividad comercial<sup>4</sup>.

---

### **La falta de una normativa armonizada y homogénea se traduce en un freno de la actividad comercial.**

---

En la misma década en que crecieron los intercambios, el comportamiento del PIB fue inconsistente, pasando del 1,1 de 1995 al 5,2 de 1997, al 0.5 de 1999, al 4,1 de 2000 y al 0,3 del 2001<sup>5</sup>.

Esta realidad tan cambiante y sinco-  
pada, con países tan vulnerables a las cri-

sis externas e insuficiente solidez institucional, demuestra precisamente la necesidad de un fortalecimiento mutuo que sólo proporcionaría la integración. Si bien el comercio y las inversiones son fundamentales y constituyen una base para ésta, lo cierto es que se está llegando a un punto en el proceso en que será cada vez más difícil avanzar en los intercambios si no se abordan de manera conjunta, a nivel regional, cuestiones sustantivas como la convergencia macroeconómica, la armonización de los acuerdos existentes, la integración física, la integración digital, y una cooperación avanzada entre los países para temas como el desarrollo de las pymes, la promoción de exportaciones, el comercio electrónico, las migraciones, políticas de empleo, medio ambiente y el desarrollo normativo.

En cuanto al impacto social del crecimiento comercial y la apertura, las cifras son muy desalentadoras. Mientras se cuadruplicó el comercio intra-regional y crecieron la IED y los envíos al mundo, el desempleo urbano se elevó del 5,8% al 8,5%, hay once millones más de desempleados, y los índices sociales muestran que entre 1980 y 1999 la pobreza subió del 40,5% al 43,8%, y la indigencia se mantuvo en el 18,5%<sup>6</sup>.

¿Qué conclusión se puede sacar de lo expuesto? Que la dimensión comercial de la integración funciona sólo durante los

---

<sup>2</sup> Informe de la ALADI, 2001

<sup>3</sup> Véase: ALADI, *ibid*.

<sup>4</sup> Así queda señalado en el estudio del 18 de diciembre de 2001 realizado por el Comité de Representantes Permanentes de la ALADI, aprobado por el Consejo de Ministros de febrero de 2002.

<sup>5</sup> Cifras de la ALADI.

<sup>6</sup> Cifras de la CEPAL.

ciclos altos de las economías desarrolladas, por la expansión de su demanda de *commodities* y productos básicos y en épocas de crecimiento de los flujos financieros e inversiones, lo que repercute en la capacidad endógena de la región para crecer y dinamizar su comercio interno. Pero, a la inversa, cualquier crisis o convulsión extra-zona produce inmediatos y desproporcionados efectos negativos al interior.

Asimismo, el crecimiento comercial no se traduce automáticamente en más empleos ni consigue impactar en el mejoramiento de los indicadores sociales.

#### LOS DÉFICIT DE LA INTEGRACIÓN

El desarrollo institucional es muy escaso o muy parcial; no hay un real marco supranacional que establezca parámetros comunes de políticas públicas, objetivos compartidos de tipo macroeconómico y creación de sinergias y fortalezas asociadas para competir globalmente.

La dispersión y multiplicidad de acuerdos parciales bilaterales, que no son convergentes ni están armonizados, es uno de los problemas esenciales que actualmente enfrenta la región, más aún de cara a una posible inserción en el ALCA.

---

**Uno de los problemas esenciales que enfrenta la región es la dispersión y multiplicidad de acuerdos parciales bilaterales.**

---

La falta de un sistema de solución de diferencias regional es también una seria limitante. A este respecto, son notables los avances de la Comunidad Andina; sin embargo, el Mercosur recién acaba de aprobar el "Protocolo de Olivos" que representa un salto cualitativo muy relevante en esta materia con respecto al todavía vigente sistema aprobado en Brasilia. No obstante, ambos sistemas corren paralelos, y sin duda éste será un tema crucial para culminar las lentas negociaciones entre la CAN y Mercosur para conformar una zona de libre comercio. A esto hay que agregar que Chile no pertenece a ninguno de los dos esquemas, si bien su asociación con el Mercosur se extiende también a cuestiones macroeconómicas con el bloque.

Salvo excepciones, hay pocos avances en los aspectos educativos, en la libre circulación de personas, en la movilidad de los servicios y en la coordinación de políticas sociales.

La participación de los parlamentos en el proceso se da fundamentalmente a través del conocimiento de los acuerdos firmados, y una cierta coordinación de sus miembros al interior de los esquemas existentes (Parlatino—Parlamento Centroamericano que es el más avanzado en competencias y origen—, Comisión Conjunta del Mercosur, Parlamento Andino, y algunas comisiones parlamentarias binacionales). No obstante, en cuanto a la representación del parlamento en los procesos negociadores o en la generación de propuestas, la participación es prácticamente inexistente. Esto no debe interpretarse como un llamado a que los parlamentos sean instan-

cias negociadoras de los acuerdos, sino a resaltar que, al no tener una participación cualitativamente más activa y propositiva en el proceso de integración mismo, se produce una disociación entre los electores —parte de la sociedad civil— y los representantes políticos en estas materias, con lo que se crea el primer problema de ausencia del necesario “sentido de pertenencia” e identificación de los ciudadanos con la integración.

La disociación antes anotada genera un primer vacío en la conexión de la sociedad civil con las decisiones que se adoptan o que no se adoptan, según el caso.

A lo largo de estos años, no se ha creado una real cultura de la integración enraizada en la sociedad civil, al punto de que no constituye un tema en sí, a pesar de los cambios profundos que se han producido en la realidad mundial, con la progresiva desaparición de la distinción entre lo nacional y lo externo, producto de la masificación y diversificación de las comunicaciones y de la apertura comercial. Esta nueva realidad no es internalizada en su plenitud por la sociedad, al punto de que los parámetros de análisis siguen ignorando mayoritariamente la dimensión global de la problemática social, y no se incorpora en su imaginario la idea de una sociedad global. Las consecuencias de una ausencia de esta cultura integradora se reflejan en América Latina, por ejemplo, entre otras dimensiones, en el rechazo social a la inmigración, en la resistencia a la competencia y en la escasa voluntad de cooperación internacional.

---

## Los parámetros de análisis siguen ignorando la dimensión global de la problemática social.

---

Las comunicaciones masivas, los medios de prensa e inclusive, en algunos casos, los mensajes públicos sobre estas materias no contribuyen a mejorar el déficit de cultura de la integración, tanto por la ausencia de una perspectiva de conjunto, como por la equívoca identificación entre comercio e integración, con las consecuencias más claras de alentar un enfoque reduccionista y una deslegitimación de la idea original, ante las fallas y altibajos que se producen en las relaciones comerciales o incapacidad de resolver los problemas sociales por la vía del incremento comercial.

Por esta vía, se genera una reacción social contraria a la integración y en pro del proteccionismo y el cierre de fronteras, con las consecuencias de insolidaridad social, además de un incremento de las posturas contrahistóricas y antisistema.

Es decir, por estos déficit, la ciudadanía lejos, de percibir la integración —en su acepción comprensiva original— como el camino para superar la marginalidad internacional y por lo tanto para lograr una mayor y mejor participación en el producto mundial, le atribuye los males de los que sufre su economía y el deterioro social.

### LAS DEFINICIONES PENDIENTES

Primero, debemos definir si vamos a optar por una zona de libre comercio en



un contexto hemisférico como el ALCA, con incorporaciones individuales al esquema, o vamos a optar por una zona de integración latinoamericana que se articule en cuanto tal con el ALCA. Esa definición está pendiente y estamos dando bandazos entre una y otra permanentemente. Cuando hablamos del ALCA, decimos que estamos en un proceso de integración hemisférica, lo que nunca se va a dar en esos términos, porque el ALCA no es ni será un proceso de integración, sino de libre comercio. Sí lo pueden ser el Mercosur, la Comunidad Andina o Centroamérica, pero tenemos que definir políticamente qué queremos.

ALCA e integración latinoamericana no son procesos contradictorios. Más bien al contrario, la integración regional permitirá dar impulso al otro esquema, de menor profundidad, de carácter comercial, que es el ALCA, y al esquema mundial, de más alcance y necesariamente de menor profundidad, que es la OMC.

Segunda definición pendiente: ¿Cómo nos vamos a relacionar con el mundo? ¿Desde un espacio integrado para negociar en la OMC, con la UE, con Estados Unidos desde una posición común, o vamos a trabajar con esquemas unilaterales? Ésta no es una cuestión sencilla, porque la adopción de posiciones comunes implica una disciplina y compromisos también comunes, basados en la confianza y en su estabilidad. Hasta el momento la región ha sido incapaz de explicitar en hechos una voluntad política a este respecto.

Tercera cuestión a definir: la administración de las asimetrías, que es lo mismo

que preguntarse sobre cómo articular entre nosotros dos elementos complementarios pero difíciles de manejar, que son los de cooperación y competencia. La única forma, a mi entender, es hacerlo en un espacio integrado, que regule y que permita administrar las asimetrías y establecer políticas comunes que aseguren la competencia y den marco y viabilidad a la cooperación. Uno de los problemas bien resueltos por la UE ha sido cómo el Estado debe asegurar la libre competencia y no distorsionarla, y a la vez disponer de una institucionalidad común en la que tengan cabida todos de manera equitativa.

Por ejemplo, al garantizar la competencia se cubre la necesidad de construir el mercado, porque el mercado libre, paradójicamente, por sí solo no se crea. Y al generar la cooperación, se avanza en cuestiones tan claves para la competencia como la infraestructura. La integración física del continente también es un desafío pendiente. Ha habido avances en la Cumbre de Brasilia del 2000, donde se tomó la decisión de llevar adelante algunos proyectos, con el concurso del BID y de la Corporación Andina de Fomento, para avanzar en diez años en la infraestructura del continente.

---

**El paradigma de la  
integración latinoamericana fue  
siempre un proyecto político  
con base económica.**

---

Cuarta cuestión: actualizar una definición clara del rol del Estado y de la so-

ciudad civil. En la década pasada, el Estado fue empujado a soltar competencias y eso debe ser revisado hoy, no para que tome los parámetros de los años '50 o '60, pero sí para que sea musculoso y capaz de corregir las distorsiones. El paradigma de la integración latinoamericana fue siempre un proyecto político con base económica, que de alguna forma se vivió con mayor claridad comunicacional en la sociedad de los años sesenta, pero con el tiempo se ha ido desdibujando y reduciendo a una cuestión arancelaria.

Para la sociedad civil, los malos resultados en términos de mejoramiento de los indicadores sociales básicos, en la mayor parte de los países, atentan contra la idea de la integración, en la medida en que ella se identifica sólo con una apertura comercial perjudicial y privatizaciones negativas. De hecho, la sociedad civil aparece como objeto y no como sujeto del proceso, más allá de que existan algunas instancias de concertación social establecidas en los esquemas de integración existentes (Mercosur, Comunidad Andina) o en los foros negociadores del ALCA.

La socialización de los principios, objetivos y características de un proceso de integración por parte del Estado es asimismo un elemento clave para su internalización social. No obstante, esto no significa que deba ser una tarea a realizar directamente por el Estado. Éste tiene la responsabilidad de que se haga, pero lo más conveniente es que sea asumida por las organizaciones no gubernamentales. La participación de la sociedad civil en la integración es un elemento fundamental para un relanzamiento de este paradigma.

---

## La participación de la sociedad civil en la integración es clave para la socialización de sus principios, objetivos y características.

---

Pero se deben dar ciertas condiciones. En primer lugar, es preciso una institucionalidad democrática asentada y actuante para que exista ciudadanía, es decir, garantía de libre ejercicio de los derechos de las personas. En esta materia, además de la función de los partidos políticos, cabe la acción permanente de las organizaciones comunitarias a diferentes niveles, y especialmente la labor de las organizaciones no gubernamentales. En tal sentido, un marco jurídico básico es fundamental para asegurar a las organizaciones comunitarias el acceso al Estado. Además, se requiere la universalización de una educación de calidad cuyos contenidos permitan a las personas ejercer efectivamente el derecho a la participación.

Las organizaciones comunitarias que emergen desde la sociedad civil son la expresión más genuina de la solidaridad. Constituyen comunidades (común/unidades) cuya articulación al interior de una sociedad facilita la integración social. Del mismo modo, a nivel internacional, la existencia de organizaciones civiles integradas en redes multinacionales, articuladas entre sí con igual carácter —comunidades— contribuye sin duda a la integración de los pueblos y de los Estados, pero sobre todo es la base para la construcción de espacios de bien común. Las organizaciones comunitarias de la sociedad ci-

vil deben masivamente trascender las fronteras, para construir más allá de los Estados una verdadera “comunidad de comunidades”<sup>7</sup>.

LA “SOBREDETERMINACIÓN POLÍTICA”  
PARA UNA REINGENIERÍA DE  
LA INTEGRACIÓN

Hay razones objetivas que avalan la necesidad de retomar la integración latinoamericana como un paradigma para el siglo XXI, con una óptica moderna pero con una fuerte raíz ética y política. Estamos en el punto de inflexión entre el estancamiento y el avance. Un replanteamiento del tema a nivel regional significa una toma de posición política de todos los actores de la sociedad. Podemos hablar de lo que sería una “sobredeterminación política” tal como lo fuera el relanzamiento de la integración europea en 1985 mediante el Acta Única, y la consolidación de esa voluntad en Maastricht, todo ello como reacción a la “euroesclerosis” y como respuesta frente a los “euroescépticos”.

Esto conduce a la necesidad de una reingeniería conceptual, política e institucional de la integración latinoamericana. Una reingeniería del Mercosur, sin la cual sería imposible el ingreso de Chile; una reingeniería de la ALADI, sin la cual será muy difícil preservar nuestro comercio recíproco en un relacionamiento hemisférico; una reingeniería desde lo

local hasta lo supranacional, que también tiene que ser social. Entonces, esa reingeniería significa un desarrollo institucional que hay que acometer y respecto del cual hay mucho que estudiar, mucho que inventar, mucho que imaginar y mucho que copiar también, porque hay cosas que se han hecho bien en otras latitudes. Significa acometer de una vez los temas de las cesiones de soberanía, de las transferencias de competencias, de la disciplina o la autodisciplina en un espacio integrado, por ejemplo, en materia macroeconómica que, de haber existido, en el caso del Mercosur, no se habría dado la coexistencia, en un espacio supuestamente integrado, de dos esquemas económicos radicalmente distintos: un sistema monetario como el brasileño, que permite manejar la devaluación de su moneda, y un sistema rígido como era el argentino, que generó unas distorsiones enormes en el comercio, en los flujos financieros, y que condujo a la crisis desatada a finales del 2001.

---

**Es necesario realizar una  
reingeniería conceptual,  
política e institucional de la  
integración latinoamericana.**

---

No obstante, una integración para el siglo XXI debe considerar las nuevas realidades. Fundamentalmente:

- Evitar el enfoque nostálgico que tienda a soluciones del pasado.

---

<sup>7</sup> Nos parece que este concepto de Jacques Maritain expresa con exactitud el grado de interrelación a que debería llegar la comunidad internacional.

- Hacerse cargo de la legitimación del mercado como asignador de recursos pero en el marco de una economía social de mercado.

- Considerar la emergencia de nuevos actores del proceso: regiones, municipios, universidades, parlamentos, organizaciones no gubernamentales.

- Incorporar la flexibilidad y el pluralismo como criterios básicos para el diseño y aplicación de una nueva "arquitectura institucional de la integración". Esencialmente, ir a una armonización, articulación y convergencia de los esquemas existentes: Mercosur, CAN, Sistema Centroamericano, bajo un paraguas jurídico-institucional como la ALADI.

#### UN HECHO POLÍTICO CONVOCANTE

La debilidad de los esquemas y mecanismos actuales, contrastados con los objetivos fundacionales de la integración, hace necesario que, para retomar y revitalizar el proceso, se genere un hecho político aglutinador, como podría ser una Conferencia Gubernamental y Parlamentaria convocada por el Grupo de Río para

establecer una Agenda de la Integración Latinoamericana, y a la vez reordenar el cuadro institucional-regional existente, definiendo roles y tareas, poniéndolo en la perspectiva de dicha agenda.

Los escasos avances integracionistas y el desconcierto actuales derivan en gran medida de la decisión política adoptada en 1980, al transformar la ALALC en la ALADI introduciendo un objetivo —el Mercado Común— sin plazos y sin instrumentos multilaterales, dejando sólo al bilateralismo la concreción de acuerdos comerciales para los cuales no se dispone de mecanismos efectivos de convergencia, y en los que los aspectos políticos y sociales de la integración quedan fuera. Por eso mismo, nada podrá cambiar si no se adopta una decisión a nivel de los gobiernos y parlamentos en el sentido de crear las condiciones objetivas, con instrumentos y plazos, para una convergencia integradora que sustente la inserción internacional de América Latina desde posiciones crecientemente competitivas.

Las claves políticas para ello son difíciles, pero no son nuevas ni originales: la consistencia, la consecuencia y la perseverancia.