

# Integración o fragmentación de América Latina

## Perspectivas\*

Ricardo Lagos

### El marco general

Este libro se inicia y concluye con dos afirmaciones fundamentales. La de Eric Hobsbawm, de dimensiones planetarias, cuando señala que “hay un mecanismo histórico creando una economía mundial, pero ninguno que esté creando un gobierno mundial”. Esto da testimonio de un humanismo y de una forma de mirar al mundo. La integración de la sociedad global debe basarse en la consideración conjunta de sus aspectos políticos, económicos y sociales y en políticas multilaterales que se desprendan de dicha consideración.

La otra afirmación, sobre las urgencias regionales, es de Mario Vargas Llosa para quien “lo que necesitamos es que América Latina lleve a cabo en el ámbito político y social las mismas proezas que sus creadores han realizado en el dominio de la literatura, la plástica, la música y el cine”.

Ambos artículos enmarcan las preocupaciones de los autores de los demás trabajos en el libro, en cuyos textos se encuentran iluminadores y a ratos provocativos análisis del estado de cada situación y un sobrio balance de las perspectivas de la integración. Importa destacar que se trata de balances y propuestas hechos a partir de los diagnósticos, más que de las intenciones de los diversos actores.

En el proceso de integración regional ha habido avances, pero ella sigue siendo elusiva. De allí que sea necesario conocer dónde estamos y explorar

\* Versión revisada de la conferencia del autor en el Seminario Internacional “América Latina: ¿integración o fragmentación?”, Fundación Grupo Mayan/ITAM/*Foreign Affairs en Español* y Woodrow Wilson International Center for Scholars, Ciudad de México, 17 y 18 de abril de 2007.

nuevas maneras de enfrentar el asunto, con políticas públicas algo diferentes a las que estamos acostumbrados. Necesitamos pensar qué significa la integración cuando lo hacemos con la mirada puesta en el siglo XXI.

### Un tema básico: integración o fragmentación interna

El dilema integración y fragmentación empieza al interior de nuestros países. Con realismo, es preciso ver cómo y cuánto hemos avanzado en políticas sociales y cuánto nos queda por hacer. Siempre hay que tener en cuenta la sensibilidad política de los ciudadanos, la cual registra los avances como un dato de la causa y coloca toda su fuerza en las demandas de lo que falta por hacer.

En el año 2006 hubo doce elecciones en América Latina y es claro que tenemos una democracia al menos electoralmente bien consolidada. Ya hemos completado un lustro de crecimiento ininterrumpido y ahora sabemos cómo administrar mejor los grandes números económicos. La inflación inmanejable o la hiperinflación parecen algo del pasado; hemos aprendido que la necesidad de tener presupuestos equilibrados no es de derecha o de izquierda, sino que es un manejo responsable de la economía. Y el mapa latinoamericano nos muestra un número significativo de ciudadanos con un ingreso correspondiente a sectores medios. A su vez, sabemos cómo focalizar el gasto en quienes lo necesitan, cómo ejecutar el gasto para llegar a ellos. Hemos aprendido que el Estado —nacional, regional y comunal— es parte de la solución, si bien a veces por su ineficiencia puede ser parte del problema.

Por eso, creo en la oportunidad que hoy se nos presenta para unir la democracia en lo político, el crecimiento en lo económico y las políticas sociales indispensables para abordar el tema de la pobreza. Nada justifica no avanzar con decisión política en las políticas públicas, cuando tenemos los antecedentes de buenas prácticas donde se ha demostrado cómo éstas pueden funcionar.

La constatación viene de nuestra propia experiencia política y pido excusas por la referencia personal. Al segundo año de mi gobierno se publicaron las cifras del número de pobres y de indigentes en Chile. Había 225.000 familias indigentes, porque tenían un nivel de ingreso que no les alcanzaba prácticamente para la alimentación. En ese marco, convoqué a una reunión de “expertos” de distintos colores del ámbito político y académico. El debate fue muy interesante. “Señor, dijeron unos, hay 225.000 familias y usted sabe cómo se llaman, dónde están y dónde viven. Entonces mándeles un cheque todos los meses y por definición se acabaron los indigentes”. Hubo otros que

propusieron otro camino: "Vaya a golpear la puerta de cada familia y explíquele a esas personas indigentes los derechos que tienen y las políticas sociales creadas para ellos".

Hicimos lo segundo. Me pareció muy difícil que se lograra, pero se contactaron las 225.000 familias a través de los municipios en 40 meses. Lo más importante no fue lo que se entregó, sino el hecho de golpear la puerta y decir: "Vengo en nombre de Chile a conversar con usted para que sepa lo que son sus derechos y qué camino seguir para dejar atrás la indigencia". Llegar a golpear la casa tuvo mucho más que ver con la dignidad del ser humano que con las posibilidades de entregar algo. Como me dijo una mujer: "Yo tenía vergüenza de reconocer que era pobre, tan tremendamente pobre. Pensaba que la pobreza era mi culpa y no sabía que tenía derechos por ser yo una mujer indigente jefa de familia". De acuerdo a nuestra red de protección social, ella tenía derecho a una pensión asistencial si tenía una madre mayor de 65 años, o a una pequeña beca de retención escolar para que el hijo no desertara, continuara en la enseñanza media, o a una cédula que le diera derecho a atención en salud. Lo básico fue la voluntad política de llevar adelante con los indigentes un trabajo para dejar atrás esa condición.

Hoy podemos hacer cosas nuevas, nuestros países tienen un nivel de desarrollo económico superior al de cuarenta o cincuenta años atrás. Es cierto, no somos todos iguales; hay países más avanzados que otros en las escalas de desarrollo en América Latina. Aquellos colocados en niveles más avanzados de desarrollo tienen una responsabilidad también mayor: demostrar cuán capaces son de administrar bien a sus sociedades. Si ello no ocurre al interior de nuestros países, si no hacemos bien nuestras propias tareas, poca credibilidad encontraremos cuando nos pongamos a señalar cómo ciertas cosas existentes más allá de nuestras fronteras nos afectan en nuestro desarrollo.

Alguien me dijo "Pero ustedes en Chile tienen una distribución de ingreso injusta". Sí, no hemos avanzado en ello; la distribución monetaria es tan desigual como en 1990. El ingreso medio del quintil más rico es 14 veces el ingreso medio del quintil más pobre; no ha empeorado, pero no ha mejorado. Sin embargo, la pobreza sí se redujo de 38% a 13,2%; la indigencia se redujo, de esas 225.000 familias, que eran el 6%, al 3% de la población chilena. Si se incorporan las prestaciones sociales de las políticas públicas dirigidas a aquellos que las requieren, más el ingreso no monetario, esa diferencia de 14 veces se reduce a 7 veces. Esto es lo que hace la diferencia. En suma, tener una integración y no una fragmentación social al interior de nuestros países depende de nosotros, de nuestros gobiernos, de la sociedad civil, del sector pri-

vado y en último término, de lo que hagan aquellos a quienes están destinadas dichas políticas.

Pero si la responsabilidad en cada sociedad es principalmente nuestra, para tener alguna influencia en los asuntos globales que nos afectan necesitamos integración regional. Un tipo de integración desde la cual podamos incidir en el mundo global y en el cual sea posible caminar con reglas más justas y coherentes para todos. ¿Son las formas de integración intentadas en el pasado las más pertinentes para la nueva realidad mundial? Esa es la pregunta central.

### El proceso de integración regional

El tema de la integración de nuestros países no es nuevo, comenzó casi simultáneamente al de Europa. En la década del cincuenta se empezó hablar del tema y en 1961 se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que hoy es la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), con sede en Montevideo. Ya entonces se empezó a trabajar para tener libre comercio en América Latina.

Y después fueron surgiendo otros entes: el Pacto Andino en la década de los sesenta, con los países andinos de sur a norte: Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela; luego se retira Chile en 1975 y Venezuela recientemente. Después se planteó la integración política con mucha fuerza cuando vino la oleada de recuperación democrática en la década de los ochenta. Y a instancias de Brasil y la Argentina con democracias entonces recientemente recuperadas, se planteó la necesidad de resolver nosotros los problemas que teníamos en Centroamérica, comenzando con lo que ocurría en Panamá. Se constituyó primero el Grupo Contadora, el cual —junto con el llamado Grupo de Apoyo de Contadora— dio paso al Grupo de Río. Configurado como un “mecanismo de coordinación política”, el Grupo de Río generó un escenario donde tratar los problemas políticos de América Latina a nivel de los jefes de Estado, en una lógica de diálogo frecuente.

Luego surge el Mercosur, básicamente como una unión aduanera: su meta es aumentar el comercio interno y, a la vez, como grupo de países negociar con el resto. Es una buena aproximación, pero que no estableció al comenzar diferencias entre países más grandes y más pequeños. Los cuatro países signatarios: Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, establecieron que el criterio para integrarse era que todos tuvieran un arancel externo común. Ello no dejó de ser un problema para quienes consideraron sumarse como miembros ple-

nos. Si el arancel externo común era de 14% y un país, como Chile, tenía un arancel del 10, 8 o 6%, era imposible ser socios plenos porque tendríamos que haber subido nuestros aranceles. ¿Es lógico establecer entonces como criterio de una América Latina que se integra el arancel externo común? Tienen que ser países muy similares para poder hacerlo, o de lo contrario los desniveles tarde o temprano hacen difícil la tarea. Bien sabemos que del resto del mundo, especialmente de Europa, siempre se ha visto al Mercosur como un proyecto con mucha mayor potencia de la otorgada por una unión aduanera.

Entre tanto, también cabe registrar los esfuerzos hechos en la Secretaría de Integración Económica para Centroamérica. Y por otra parte, por desgracia siempre un poco alejados de nuestro análisis, los países del Caribe han hecho su propio camino con una institucionalidad fuerte y que funciona adecuadamente: regímenes parlamentarios, la leal oposición al gobierno, etcétera. Y que sin hablar mucho de integración, están integrados. Como antes el Poder Judicial tenía su instancia última en la High Court de Londres, resolvieron un día no ir más a Londres y crear una Corte Suprema común a los países del Caribe. ¿Se puede alguien imaginar a los países de América Latina todos con una Corte Suprema Común? Son experiencias que, cercanas, no siempre miramos con el significado de avance que hay en ellas.

El tema del comercio nos ha complicado enormemente y, sin embargo, el comercio es eso, comercio; el comercio no son acuerdos políticos. Y al colocar las lógicas de un campo en el otro, hemos generado más obstáculos y congelamientos que avances.

Es importante entender que en materia de comercio, los países defienden sus intereses, lo cual es normal. Si un país pequeño va a negociar con un país grande, su mercado interno no es una herramienta fundamental para negociar, pero un país grande va a defender su mercado interno para negociar con mayor fuerza.

En el caso de Chile, con 16 millones de habitantes, la forma de aproximarse a un acuerdo de libre comercio es buscando mercados a donde poder llegar, y para eso aceptamos discutir servicios; y cuando dicen: "¿Y va a discutir compras de gobierno?", sí claro, porque las compras del gobierno de Chile son pocas, en cambio las compras de otros gobiernos son grandes.

¿Esto por qué? Porque somos un país en el que el 80% del producto son exportaciones e importaciones. En Brasil, ese inmenso país continente, es un poco más del 30%, es decir, para Brasil lo importante es su mercado interno. Por tanto, la inserción en la economía global tiene distinta urgencia y diversas modalidades en nuestros países.

Las estructuras de nuestros países son distintas. ¿Cómo no lo van a ser en un Haití con 400 dólares de producto por habitante en términos anuales, *vis-à-vis* un país que tiene 6, 8 o 10.000 dólares por habitante? ¿Cómo no va a ser distinta la estructura social y económica de un país que tiene una economía muy completa, en el sentido de que es capaz de tener una producción agrícola, industrial, manufacturera y de servicios de primer mundo, de un país que prácticamente vive de actividades turísticas o algo más? Tener países con una estructura económica muy diversa es un viejo tema en nuestra región.

Existe la percepción —a veces correcta— de que en la experiencia de integración que ha existido en estos años ha habido mucha retórica, pero queda un sabor amargo porque no se ha avanzado como se esperaba. A ratos hemos tenido poca persistencia en aquellas iniciativas que hemos tomado, y no hemos sido capaces de crear instituciones adecuadas. Hay que aprender de la experiencia de otros; si algo ha sido importante en la experiencia de procesos de integración exitosos, ha sido a partir de la realidad, reconociendo las diferencias.

Por todo lo anterior, quisiera proponer diez principios que pueden servirnos de guía.

### Decálogo para un enfoque integracionista integrado

*Primero, las diferencias que existen entre nuestros países condicionan las formas de aproximación entre nosotros.*

Si queremos acuerdos comerciales, hagámoslos con una geometría variable; no hagamos de estas diferencias elementos que nos impidan llegar a acuerdos. Hay un mínimo común y luego se van haciendo agregaciones. En Europa 12 países están en el euro y tienen derecho a tener un director en el Banco Central Europeo que maneja la moneda europea. Otros países, como en el Reino Unido, dijeron: “No. El Bank of England, no. La libra esterlina es sagrada”, y no está. No hubo drama. Por eso es posible avanzar y hoy coexisten el euro y la libre esterlina.

En cambio, nosotros tenemos una tendencia a buscar acuerdos omni comprensivos, cuando podemos tener desgravaciones distintas en un mismo acuerdo comercial. Un país puede decir: “Nosotros vamos a desgravar de aquí a cinco años y quedaremos en cero”. Otro puede señalar: “Necesitamos 20 años para adaptarnos”. Así nos entendemos de manera práctica. De lo contra-

rio, elevamos a la categoría de ideología lo que son simples intereses comerciales; muy importantes, pero en último término cada uno de nosotros defiende los intereses de su respectivo país. El enfoque útil para la integración entre nuestros países debe ser tan rico y tan variado en su menú como América Latina y el Caribe son ricos y diversos en los países que los componen.

*Segundo, si se pone el énfasis en la integración comercial, se debe considerar el tema de las asimetrías.*

¿Cómo vamos a desgravarnos por igual, si hay países que tienen un nivel de desarrollo mucho mayor que otros? Si no entendemos el problema que presentan las asimetrías no vamos a avanzar. Europa avanzó porque los países más grandes entendieron que tenían que hacer mayores sacrificios para los países más pequeños. En el caso de España, por ejemplo, hubo transferencias de la Unión Europea para elevar su infraestructura y para tener a España en un nivel de competitividad similar al de los países más avanzados de Europa.

En el caso del acuerdo entre Chile y Bolivia, propusimos, salvo respecto de un par de productos, la desgravación inmediata de Chile a cero para todos los productos bolivianos que entraran a Chile, y que Bolivia se tomara el tiempo necesario para desgravar los productos chilenos importados a ese país.

Hace años se hablaba de los países del Benelux: Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Estos tres países pequeños de Europa están en la semilla del inicio del proceso de integración europea, ellos comenzaron a tratar con otros bastantes mayores, como Alemania, Francia o Italia, y surgió la Europa de los Seis. Pero allí, los del Benelux tuvieron un tratamiento distinto al de esos otros tres mucho más grandes.

¿Estamos en condiciones a nivel de América Latina, si nos creemos de verdad la integración, en hacer concesiones de manera asimétrica para la desgravación entre países más grandes y pequeños, incluyendo avances como transferencias de recursos? De la respuesta a esta pregunta dependerá que haya o no integración comercial.

*Tercero, se requiere establecer una coordinación de políticas económicas.*

Cuando tenemos algo como Mercosur, que tiene un arancel externo común, si no coordinamos las políticas económicas en algún momento un país va a

devaluar y con ello se va a producir una crisis porque el flujo de un país al otro será muy desequilibrado.

Si tenemos comercio, ¿podemos avanzar en la integración económica en otros sentidos? ¿Podemos establecer complementariedades? ¿Podemos generar para el sector privado un amplio espacio de inversión en nuestros países? En ese sentido entonces, si hemos avanzado desde el punto de vista comercial, ¿podemos avanzar en coordinar más nuestras políticas económicas? ¿Por qué no? Depende de la voluntad que pongamos. Otros países lo han hecho. Es cierto que allí se entrega parte de la soberanía, pero a cambio de eso se puede incidir más en los temas mundiales que nos importan si se tiene una voz más poderosa. Y este es un elemento fundamental para poder avanzar. Para ello es importante tener entidades financieras comunes desde las cuales operar los criterios comunes, tales los casos del Banco Interamericano o la Corporación Andina de Fomento.

Avanzar en este campo no significa llegar a un tratado como el de Maastricht en Europa, pero tiene que haber un mínimo de coordinación. Podemos decir: ningún país puede tener un déficit fiscal de más de tanto por ciento, porque al final si tiene déficit fiscal hay devaluación. O podemos resolver que todo país debe tener una política monetaria de ciertas características, porque de lo contrario tendrá que ajustar y el ajuste nos va a perjudicar a todos.

*Cuarto, se necesitan mecanismos de resolución de conflictos.*

Es evidente que todo proceso de integración requiere de instituciones para resolver sus diferendos. El Mercosur puso en marcha en 2004 el Tribunal de Revisión, con una sede en Paraguay, que debe recibir las denuncias y nombrar los árbitros respectivos cuando acoge el reclamo de un país. Es lo que ocurrió con Uruguay ante Argentina debido a los obstáculos puestos al libre tránsito durante las protestas por la controversia de las papeleras. Ello sucedió mientras Argentina llevaba el caso, con otra perspectiva, ante el Tribunal Internacional de La Haya.

La experiencia ha demostrado que un sistema de integración sin mecanismos para resolver los conflictos crea situaciones al borde del absurdo. He visto presidentes hablando por teléfono porque se ha subido el arancel de los parachoques de los automóviles. ¿Es posible terminar en una instancia presidencial discutiendo de parachoques o de pedales de frenos de los automóviles? Ello sólo habla de un vacío que ninguna integración seria puede asumir.

*Quinto, para acelerar los procesos de integración regional se debe comenzar por la geografía.*

La geografía influye para hacer proyectos de infraestructura, para hacer proyectos de energéticos, para hacer proyectos de integración física. Los podemos hacer, con el Plan Puebla-Panamá o el Plan de Integración Física en Sudamérica. Ahí tenemos los inicios para poder avanzar. Y no por casualidad Colombia plantea su integración al primero, en tanto hay una proximidad geográfica y una prolongación natural.

Cuando Brasil invitó a una unión a los países de América del Sur se planteó básicamente un tema muy concreto, la infraestructura, que tiene que ver con vecindad geográfica. Y ahí hemos avanzado con un conjunto muy grande de proyectos. Como se señaló, tenemos instituciones financieras como la CAF, como el Banco Interamericano que nos permiten avanzar en ejecutar proyectos comunes en infraestructura de la integración.

La integración energética es fundamental. Se puede convertir la energía en el equivalente nuestro a la Comunidad del Carbón y el Acero que en su momento hicieron los europeos. Dicha comunidad fue el inicio de esa tremenda aventura que es la construcción europea, pese a las dificultades que ha tenido. En su examen de la integración energética Ricardo Sennes y Paula Pedroti concluyen que "la emergencia de un régimen energético de carácter regional, eficiente y estable, está en el horizonte de lo posible [...]. Con todo, la ausencia de un liderazgo político capaz de estructurar una agenda regional convergente y articular los diversos proyectos nacionales en un sentido más o menos semejante, parece ser todavía su mayor obstáculo".

La geografía también debe determinarnos una urgente política ambiental integrada. ¿Y qué normas vamos a tener desde el punto de vista medio ambiental? ¿Y dónde las vamos a discutir? No es un tema menor si vemos cómo el debate por el cambio climático se ha convertido en tema principal de la agenda mundial.

*Sexto, para negociar con otros actores internacionales es necesario mejorar nuestra coordinación a nivel regional.*

Con la Unión Europea la búsqueda de acuerdos ha tenido muy lentos progresos y aquí el tema ya no de la integración, pero sí de coordinación, ha sido determinante. Por ello Wolf Grabendorff plantea que "para facilitar las relacio-

nes entre las dos regiones América Latina debería esforzarse en lograr una cultura de cooperación intrarregional que [...] resulte utilizable y viable para alcanzar el desarrollo de un diálogo más efectivo [...] con la Unión Europea. Por su parte, a la Unión Europea le convendría dejar de lado la pretensión de condicionar las relaciones birregionales a la existencia de contrapartes con estructuras de integración similares a las propias”.

Sin perjuicio de lo anterior en el corto plazo, conviene atender a ciertas características de la Unión Europea que son de gran interés para el desarrollo de la integración regional en América Latina.

Otro tema que se plantea es la capacidad de nuestros países para negociar acuerdos con los principales países de origen de la inversión. Es el caso de otro *global player* que es China, cuyas relaciones con América Latina son analizadas en este libro por Riordan Roett. Este autor concluye que “el enfoque del ‘poder blando’ aplicado por China es atractivo para América Latina, en particular dado el relativo desdén que Estados Unidos ha manifestado por la región en los últimos años [...]. En lugar de anunciar con bombos y platillos el surgimiento de China o de lamentarse por su predominio, la mejor manera de defender los intereses de América Latina en el ámbito internacional es exigir políticas coherentes y construir instituciones sólidas”.

*Séptimo, se requiere una puesta al día de las prácticas de gobierno, con funcionarios capaces de aplicar las políticas que promueven la integración.*

En diversos foros, como son las Cumbres Iberoamericanas, hemos analizado las consecuencias de no tener entre nosotros una Escuela de Gobierno donde funcionarios de diversos países reciban mayor formación e intercambien experiencias. La integración también requiere burocracias capaces de avanzar con los cambios y comprender con criterio amplio la nueva realidad.

Conozco de cerca los avances en infraestructura en la frontera norte de Chile con Bolivia. Ello permite acercarnos enormemente entre los dos países, pero ocurre que las aduanas están abiertas ocho horas diarias y no veinticuatro porque no hay recursos ordinarios para pagar el día completo. Entre Arica y La Paz hay cinco horas en auto, pero el conductor debe definir su itinerario para llegar cuando las aduanas y los servicios de policía están abiertos.

La experiencia en el tránsito de camiones internacionales es aún más dramática, más allá de cuanto estamos avanzando en las infraestructuras pa-

ra las vías y los corredores bioceánicos. No hemos logrado lo de los europeos, una factura, una guía de despacho, una revisión y con esa factura, esa guía de despacho y esa revisión se puede cruzar todas las aduanas de los países de Europa.

*Octavo, se necesita mejorar nuestra competitividad de manera estable.*

No basta con los acuerdos, ni con coordinaciones económicas mínimas; la estabilidad de los acuerdos además exige que nuestros países mejoren su competitividad. Tal como señala Luis Miguel Castilla, "los esfuerzos realizados para [...] profundizar la inserción comercial de la región [...] podrían ser infructuosos sin el apoyo de medidas complementarias destinadas a mejorar la competitividad de los países [...] el ámbito de cooperación internacional en temas de competitividad [...] puede ser muy amplio".

En ausencia de las políticas de competitividad, el aumento del coeficiente de comercio exterior puede consolidar la vieja especialización internacional de América Latina, orientada por la obtención de rentas basadas en ventajas competitivas naturales.

Las actividades de investigación y desarrollo pueden tener una insuficiente demanda por parte de aquellas empresas ubicadas en sectores rentistas o monopólicos, a las que puede acomodarse bien un sistema universitario sesgado a la investigación básica y que compite por otros recursos. La convivencia de ambas actitudes puede llevarnos a desarrollos muy parciales en el campo de la innovación y a pérdida de oportunidades en la dura competencia dentro de los mercados globales.

*Noveno, la integración en ciencia y tecnología es el complemento lógico en países con afinidad cultural y desarrollos similares.*

Es una afirmación obvia y no por ello innecesaria: se requiere fortalecer la ciencia y la tecnología tanto en nuestros países como a nivel regional. Cuando España y Portugal intentaban entrar a la Unión Europea, les notificaron que si no llegaban a tener en un periodo de tiempo un tres por ciento del Producto Bruto dedicado a ciencia y tecnología no entraban porque no calificaban.

Entre nosotros la integración de la ciencia y la tecnología tiene avances mínimos y no se fijan metas rígidas al hablar de cómo vamos integrando nues-

tras sociedades. A título de ejemplo, tras visitar Nueva Zelanda aprendí que el precio de las maderas es distinto si ellas resisten una temperatura de 120 grados o de 180 grados. Pero eso depende de un conjunto de avances científicos y tecnológicos para producir madera que resista 180 grados. Del mismo modo, se requiere tener un avance mayor para tener madera que sea limpia de nudos.

También se requiere un avance mayor cuando se exportan frutas, si lo que está se exportando es un durazno, un damasco o un albaricoque. Si tienen un cuesco de ciertas características, la piel de un grosor de cierto tipo, el sabor más dulce o menos dulce, el color más rojo o menos rojo o más naranja y está protegido por una patente. Es posible que en el futuro las frutas estén protegidas por una patente sobre estas características que demanda el consumidor. “¡Ah! ¿Y cuántas patentes van a ser nuestras? No, es que nosotros no estamos en eso.” ¡Ah! Entonces no vamos a terminar exportando fruta, vamos a terminar importando patentes para mandar de vuelta el producto. Ese sería el costo si no somos capaces de hacer en nuestros países la inversión en ciencia y tecnología respecto de estos temas.

Nuestros principales países están en la frontera del conocimiento, con cursos de postgrado, cursos de investigación, etcétera. ¿Estamos en condiciones de tener una integración de nuestros programas de postgrado? Buena parte de nuestras universidades tienen hoy convenios con universidades de los países más avanzados, pero no tenemos contactos entre nosotros.

*Décimo, debemos agregar la protección social en la integración.*

En mayor o menor medida, nuestros países han tenido logros importantes en la lucha contra la pobreza y, sin embargo, han faltado análisis conjuntos que nos permitan a todos aprender de la experiencia de los demás, así como trabajo conjunto en las diversas áreas del desarrollo social. Como señala Luis Maira:

La cooperación intra latinoamericana en el campo [...] del desarrollo social ofrece enormes posibilidades. Prácticamente en todos los países disponemos [...] de programas o proyectos exitosos que ayudan a la inclusión social, cuyas experiencias pueden ser puestas a disposición de otros gobiernos, a través de planes de cooperación técnica horizontal [...]. Lo propio ocurre con la homologación y transmisión de ex-

perencias en materia de gerencia social, así como con la mayor uniformidad de los indicadores sociales y la posibilidad de establecer un Observatorio Social en América Latina [...]

Por otra parte, el tema del desplazamiento de las personas entre países latinoamericanos no se ha analizado en profundidad y hemos avanzado muy poco en agregar la protección social a nuestros esfuerzos integracionistas. Más que de una dificultad real, esta falta nos habla de una estrategia incompleta.

La migración es un fenómeno contemporáneo y lo seguirá siendo. Lo es también en América Latina; países donde la presencia del vecino era casi inexistente, deben constatar que hoy existen comunidades muy significativas siendo parte de su realidad cotidiana. Las razones de esos desplazamientos ya no son lo más importante para quienes lo viven, lo principal está en encontrar la protección social derivada de políticas públicas debidamente coordinadas entre nuestros países.

### El gran desafío: la integración política madura

Si bien no hay "una" América Latina y el Caribe "uniforme", ello no significa la ausencia de problemas comunes, los que obliga a buscar formas de abordarlos con una sola voz para ser escuchados. Hay temas en los que podemos y debemos tener una voz única, un nivel de integración en áreas de política internacional, en el desarrollo político propio y en el universo económico.

¿Estamos en condiciones de avanzar en la integración política? Esto significa partir desde el instrumento que tenemos, que es el Grupo de Río e intentar desde esta entidad algo tan simple como adoptar una agenda sobre la que estamos de acuerdo en una posición común o consensual, como también acotar nuestras diferencias respecto de la agenda internacional sobre la cual tenemos que pronunciarnos.

¿Qué agenda internacional? La agenda internacional de la Ronda de Comercio. La agenda internacional de los cambios que se quieren introducir en la Carta de Naciones Unidas. La agenda internacional del viejo debate sobre cómo poner al día las instituciones de Bretton Woods, el Fondo Monetario y del Banco Mundial, porque son instituciones creadas para resolver los problemas de 1944 y no de hoy. Ponernos a trabajar en una agenda internacional donde América Latina dice: sí, en este mundo globalizado vamos a es-

tar, pero queremos participar también entre los que ponen las reglas de la globalización. ¿O las reglas de la globalización las van a poner sólo algunos? Si así ocurriera, corremos un riesgo muy serio, porque habrá globalizados obligados a aceptar las reglas y globalizadores que las imponen, y esa lógica no es la que queremos ni nos conviene. La globalización está aquí, nos guste o no. Ese es un hecho. El tema está en cuáles serán las reglas de este proceso y frente a eso cabe pensar que los países de América Latina estamos en condiciones de hablar con una sola voz.

No damos un ejemplo al mundo cuando, de todos los grupos regionales que hay en Naciones Unidas, América Latina y el Caribe es el único que no lleva la tarea hecha sobre el país que debe ocupar un asiento en el Consejo de Seguridad y terminan votando los 192 países sobre el tema, porque nosotros no hemos sido capaces de ponernos de acuerdo. Tenemos que aprender a superar estas situaciones que nos hacen perder presencia en la comunidad internacional. Esta es la razón de la fragmentación.

Cuando tenemos problemas que inciden en la paz mundial ¿puede América Latina tener una instancia para resolver, no para que todos pensemos igual, pero así no sea para medir las distancias de nuestras diferencias? Cuando existen estos problemas, los países desarrollados se juntan en la OTAN. Estados Unidos tiene un pacto en el Asia y se une con los países asiáticos para debatir la agenda común. Si son temas económicos el G-8 da cuenta de aquéllos. El único núcleo que no tiene instancias claras de definición sobre temas políticos es América Latina.

Me tocó estar en la presidencia de Chile mientras nuestro país era miembro del Consejo de Seguridad y se planteó el tema de Irak. Nunca sonaron más los teléfonos de todos mis colegas de América Latina, pero no hubo una instancia única para decir: "Juntémonos pasado mañana y veamos qué hacemos". Y eso implicaba la necesidad de coordinación mínima con el otro miembro del Consejo de Seguridad en ese momento, México. Sin embargo, nos coordinamos bien y por ello hubo otros países no latinoamericanos que a poco de andar empezaron a escuchar lo que decían estos dos. Algunos preguntaron si podían incorporarse a las deliberaciones y empezó a surgir un grupo de seis países que aparecían, no digo coordinados, pero para todos quedó claro que frente al desafío América Latina se ordenó. Lo pongo como un ejemplo de que esto no es utopía, pero plantea una voluntad política de integración política que está al alcance de la mano.

En ese marco, surge la pregunta: ¿Estamos en condiciones de convertir el Grupo de Río en un ente real de coordinación política y económica, donde

las grandes cuestiones de la región y sus tendencias se resuelvan en el nivel político mayor?

Las conclusiones en el libro no son optimistas sobre la integración política. Las dificultades existentes llevan a Roberto Bouzas, Pedro Da Motta Veiga y Sandra Ríos a decirnos en este libro, para el caso de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que "en las condiciones actuales los exigentes requisitos para la materialización de este escenario no parecen estar presentes [...] El escenario previsible para América del Sur es de fragmentación persistente y consolidación de estrategias diferenciadas de inserción internacional". En el mismo sentido, para Carlos Pérez Llana, "lo que caracteriza políticamente a la región es la heterogeneidad, asociada a realidades objetivas de cada país y al tipo de modelo político imperante".

Por otra parte, tampoco existe un liderazgo regional que impulse la tarea.

Según la profesora brasileña María Regina Soares de Lima "no están dadas las condiciones necesarias para el ejercicio de un liderazgo estructural de Brasil en América del Sur [...] el que implica capacidad de coordinación de las esferas regional y doméstica, además de la oferta de un conjunto de iniciativas vencedoras en esos dos ámbitos. [...] En la sociedad brasileña existe escasa disposición para asumir los costos derivados del ejercicio del papel de liderazgo estructural en la región". Para la estudiosa mexicana Guadalupe González González también hay una "ausencia de voluntad explícita y sostenida de proyección de poder en la región por parte de México".

Dentro del ámbito político existe un tema con características propias, el de la seguridad, que es una antigua preocupación en la agenda regional. Pero, como señala Monica Hirst "no existen respuestas institucionales regionales para lidiar con el complejo conjunto de problemas de Seguridad en América del Sur [...] Un primer paso para la aplicación del concepto de paz inter-democrática [...] sería comprenderla más como resultado del rechazo común al conflicto que como un proceso convergente de construcción política". Por otra parte, Raúl Benítez Manaut y Arturo Sotomayor analizan distintos aspectos relativos a la seguridad en la región mesoamericana —la que incluye a México, Guatemala, El Salvador, Belice, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá— para concluir que "el camino hacia una comunidad de seguridad plural en Mesoamérica es aún territorio minado". En cuanto a la región andina, Francisco Leal señala que "la situación de debilidad integracionista incide de manera negativa en la seguridad, puesto que predominan las posiciones nacionalistas y de coyuntura, en detrimento de una concepción regional estable de seguridad. El manejo de la seguridad no debe separarse de la integración...".

Y para qué seguir. Es la falta de voluntad política la que nos impide avanzar y aprender a negociar mejor.

Pero si queremos actuar mejor debemos unir a la tarea de superar esas dificultades una actitud seria para reconocer el mundo como es. Es el desafío de la madurez. Es desde esa actitud que podremos participar en elegir mejores políticas y también mejores instituciones.

El mundo es muy distinto del que concluyó en la Segunda Guerra Mundial. Ése era un mundo de esperanzas en las Naciones Unidas; en la Carta de San Francisco de 51 estados, 20 eran de América Latina. El 40% de los países signatarios de la Carta de Naciones Unidas eran de América Latina; hoy día somos más de 190 países y América Latina, más el Caribe, reúne a 34. No solamente hemos disminuido en importancia numérica. El nivel de participación de América Latina en el comercio mundial ha caído en estas décadas. Desde 1945 hemos mantenido casi un mismo nivel de crecimiento, a diferencia del acelerado crecimiento de los países de la OCDE.

Por otra parte, la Providencia o la Geografía nos colocaron en América y aquí está también la que hoy es la potencia número uno del mundo. Según Jorge Domínguez la decisión de Estados Unidos de "romper con la anterior política de estado surge de una visión distinta del sistema internacional y del papel de Estados Unidos en ese sistema [...] Estados Unidos ganó la Guerra Fría y [...] puede actuar independientemente de los limitantes impuestos por alianzas u organismos internacionales". Y la potencia número uno del mundo tiene mecanismos para conversar con distintos grupos, con Europa y con el Asia. Necesitamos una instancia de coordinación para entendernos mejor o establecer el límite de las diferencias.

Por otra parte, respecto de las relaciones bilaterales, Roberto Zabudovsky en su análisis del TLCAN, concluye que la negociación de México con Estados Unidos tuvo "un efecto de demostración que [...] ha resultado en que once países latinoamericanos han negociado tratados de libre comercio con Estados Unidos [...] Aunque este modelo de integración dista de ser el más eficiente, ha aumentado [...] los flujos económicos y puede constituir una piedra de toque para continuar promoviendo el comercio en el continente".

Chile es uno de esos países que hizo un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Ese acuerdo se suscribió, no obstante que veníamos de tener un desencuentro respecto al tema de Irak. Ese desencuentro se produjo en marzo, el acuerdo con Estados Unidos en materia comercial se firmó en junio. No fueron días fáciles, pero tratamos de demostrar que en el mundo de

hoy cuando se habla de comercio debe ser sólo eso: comercio. Cuando se habla de política es eso: política. Allí tenemos un camino necesario para una relación madura con Estados Unidos.

En ese sentido, es interesante ver lo que Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian proponen cuando dicen que "varios países de América Latina podrían conducir sus relaciones con Estados Unidos empleando de modo complementario el multilateralismo vinculante, la contención acotada y la colaboración selectiva".

### Combinar innovación y acomodo

En suma, necesitamos reconocer las distintas realidades que tenemos, si queremos tener una América Latina que avance hacia un proceso de integración y no de desintegración. Hay un conjunto de tareas al interior de nuestros países, pero también tenemos que avanzar entre nuestros países con un proceso de innovación y de acomodo; de innovación para llegar a los nuevos campos donde queremos integrarnos; de acomodo en aquellos ámbitos en los que ya hemos avanzado, pero que necesitamos fortalecer.

Este desafío tiene que ver con nuestra capacidad de entendernos a partir de nuestras diferencias; comprenderlas, y no elevarlas a la categoría de una ideología sin sustento.

Consideradas esas diferencias podemos avanzar más rápido en un proceso de integración del conocimiento, de la investigación, la ciencia y la tecnología y una capacidad emprendedora dispuesta a dar la principal batalla del siglo XXI: pasar del nivel de países de desarrollo intermedio a donde estamos llegando a aquellos que han dado el gran salto.

Este es el siglo del conocimiento, lo que también implica una América Latina que se integra para poder generar el conocimiento a partir de la diversidad y la riqueza de nuestras distintas culturas. En esta región donde hay más de 700 etnias, ¿cómo seremos capaces de aprovechar de todas ellas, preservarlas porque son parte de nuestra riqueza y nuestra diversidad, pero al mismo tiempo ponerlas al servicio de proyectos comunes?

Podemos avanzar entendiendo las responsabilidades que todos tenemos en esta empresa común. Aquellos países mayores que tienen tal vez que entregar un poco más, aquellos países menores que tienen tal vez que ajustarse a las nuevas realidades. Pero todos teniendo claro que si no hablamos con una sola voz no seremos escuchados en este mundo global de grandes regiones.

Cuando Hobsbawm hace una descripción de lo que será el mundo futuro, se pregunta y nos pregunta: "¿Cuál es la parte de América Latina en este contexto global? Esta pregunta [...] ustedes como expertos pueden analizar mucho mejor [...]." Y nuestro lugar va a depender de si somos capaces de integrarnos con realismo y sensatez para estar a la altura del desafío. Y si lo hacemos, entonces a lo mejor le podríamos decir a Mario Vargas Llosa que la clase política no está tan alejada de los literatos, músicos, pintores y escultores, de los cuales nos dijo que estábamos todavía demasiado lejos. Hagamos un esfuerzo; si nos empinamos un poquito, a lo mejor alcanzamos a aquellos que nos han dado el orgullo de una cultura rica, de la cual todos formamos parte. Hagamos que esa cultura tenga también una expresión real en el siglo XXI a través de una presencia regional integrada y, no por eso, menos rica en su diversidad.