

Desintegración o reintegración en América del sur*

Sergio Bitar Chacra (**)

Presidente del Partido por la Democracia (PPD) de Chile.

1. América Latina está viviendo un acelerado, variado y disperso proceso de apertura externa. En unos casos ocurre a través de acuerdos de libre comercio con países fuera del área, en otros mediante convenios de integración en la región, a veces mediante entendimientos bilaterales y también progresos por bloque, a plazos largos o cortos. Ante tal diversidad, se ha extendido la percepción de «desintegración», debido al debilitamiento de los principales tratados latinoamericanos (MERCOSUR y CAN). Esta situación de dispersión es atribuida a veces a una desviación populista o al ideologismo de algunos gobiernos.

¿A qué obedece esta diversidad? ¿Cuál es la tendencia futura? ¿Cómo actuar para fortalecer la integración de América Latina y, en particular, de América del Sur?

¿Desviación Populista o Profundización Democrática?

2. Lejos de deslizarse al populismo, en América Latina se han reafirmado los procesos democráticos. Mientras en la década de los 70 proliferaban las dictaduras, en 2006 se realizan 13 elecciones. Y ninguna crisis ha sido resuelta con intervención militar en la última década. Es un gran avance.

Elecciones competitivas y resultados a veces inesperados no son consecuencia del populismo ni acarrearán pérdida de gobernabilidad, sino son la expresión de más participación ciudadana e inclusión social.

A pesar de ello, las democracias son aún endebles.

3. En esta nueva etapa, el reto no es solo realizar elecciones o contener el golpismo, sino acometer reformas institucionales. Las más importantes, a mi juicio, son:

- a) Fortalecimiento de la estructura y eficiencia del aparato estatal, en particular, el poder Ejecutivo. Los estados latinoamericanos deben modernizarse para enfrentar dos demandas simultáneas: primero, mejorar su capacidad de ejecutar políticas sociales poderosas y, segundo, participar en la globalización, protegiendo el potencial de desarrollo nacional y compensando a los grupos afectados.
- b) Perfeccionamiento de los sistemas electorales, garantías, padrones, tribunales legitimados.
- c) Afianzamiento de los partidos políticos, leyes de partido que, junto a sistemas electorales corregidos, promuevan la constitución de coaliciones más estables, transparentes y abiertas.
- d) Expansión del poder local y la descentralización.

4. Los países latinoamericanos también han progresado en su gestión macroeconómica y afianzamiento de sus sistemas financieros.

Asoladas por la deuda externa, en la década de los 80, las economías se estancaron y el desempleo y la miseria se extendieron. Las crisis financieras de los 90's también impactaron. Hoy la situación es mucho mejor.

5. Sin embargo, la buena gestión macroeconómica no ha ido acompañada de políticas sociales persistentes para reducir la pobreza y disminuir la desigualdad. Estas han sido débiles e ineficaces.

La democracia desencanta cuando la economía se estanca. El desafío ahora es combinar políticas macroeconómicas responsables con políticas sociales eficaces y lograr crecimiento con equidad, inclusión social y política. Así se gana gobernabilidad para realizar una apertura externa que sea valorada por la ciudadanía. El apoyo político es imprescindible para neutralizar las élites poderosas que obstruyen los cambios sociales.

Las prioridades son la educación (de pobre calidad y aún baja cobertura), los servicios básicos (salud, agua, vivienda, ciencia, tecnología, innovación) y el empleo (decente, en los términos de la OIT). Los recursos necesarios para sustentarlas requieren crecimiento rápido, innovación, promoción de pequeñas y medianas empresas, modernización del Estado y capital humano avanzado.

¿Desintegración o Reintegración?

6.- Los rezagos mencionados- democracias endebles, capacidad productiva débil y políticas sociales magras- han constreñido las iniciativas económicas internacionales de varios gobiernos latinoamericanos. Cuando los pueblos no perciben las ventajas de los acuerdos de libre comercio, o los

* Exposición del autor en: CAF e Inter American Dialogue, Washington, septiembre de 2006.

** Se desempeñó como Ministro de Minería de su país durante el gobierno de Salvador Allende (1973). Fue también Senador (1994-2002) y Ministro de Educación (2003-2005).

beneficios favorecen solo a minorías, surgen reticencias y resistencias y merma el apoyo político. Los gobernantes preferirán adoptar medidas que encaucen parte del progreso económico a los más desprotegidos (empleo, capacitación, distribución regional, mejoramiento de servicios).

En Argentina, después de tan grave crisis financiera, las personas buscan estabilidad y recuperar confianza, y los gobiernos tienden a responder a esa sensibilidad. En Venezuela, los copiosos ingresos del petróleo hacen poco atractiva una apertura cuando más del 80% de sus exportaciones van a EEUU, sin ALCA. Bolivia, con una magra base productiva e industrial y escasa participación fiscal en la renta del gas natural, preferirá captar más excedente e incluso nacionalizar sus hidrocarburos antes que embarcarse en una apertura de incierto rédito.

En suma, algunos países se integran y buscan acuerdos de libre comercio para acelerar el paso, mientras otros optan por una apertura más pausada o priorizan políticas sociales, proyectos industriales y el control de sus recursos naturales.

7. Además de estrategias y velocidades de apertura distintas, se han aplicado políticas económicas divergentes. El efecto ha sido:

- a) El ALCA dejó de ser aquel proyecto común que proclamara la Administración Reagan en los 80's. EEUU ha mudado radicalmente sus prioridades durante la Administración Bush, privilegiando la supremacía militar en desmedro de los acuerdos económicos internacionales (Doha, OMC, subsidios agrícolas, incluso el acuerdo con Centroamérica fue aprobado apenas.)
- b) El MERCOSUR ya no es la base de un proyecto para América del Sur. El propio Brasil parece haberlo abandonado. Creció la desconfianza luego de la violenta devaluación argentina. Las disputas entre Uruguay y Argentina por las plantas de celulosa han acrecentado ese descrédito.
- c) México privilegia NAFTA y el Acuerdo Puebla-Panamá.
- d) CAN flaquea con la salida de Venezuela, las negociaciones unilaterales de Acuerdos de Libre Comercio de Perú, Colombia y Ecuador, con EEUU, el cambio de estrategia en Bolivia hacia la recuperación de sus recursos de gas para el Estado.

8. Este cuadro induce a pensar que estamos ante una dispersión y fracaso de la integración económica en la región, e incluso de su inserción global. Las iniciativas integracionistas no han funcionado como fueron concebidas, más aún cuando se contrastan con el avance de la Unión Europea, punto de referencia de los latinoamericanos. IIRSA y el proyecto de anillo genético evolucionan con excesiva lentitud.

Pero no todo es decepcionante. Paralelamente a estas falencias, se han firmado un sinnúmero de acuerdos entre países latinoamericanos y con naciones de fuera del área. Centroamérica es un buen ejemplo. El CAFTA, las conversaciones en curso con la UE, los propósitos de configurar una Unión Aduanera, la libre circulación de bienes y servicios son todas señales auspiciosas.

9. Esta dinámica proseguirá. Lo atestiguan el TLC de Centro América con Estados Unidos, la expansión del acuerdo de complementación económica entre Chile y Perú y el compromiso de un TLC entre Chile y Colombia, así como los posibles acuerdos de Libre Comercio de Perú, Colombia y tal vez Ecuador con Estados Unidos. También CAN avanza a un entendimiento con la Unión Europea, CARICOM con Canadá y la Unión Europea, MERCOSUR explora entendimientos parciales con India. Simultáneamente se ha progresado en solución de controversias, normas de origen, servicios.

10. Podemos afirmar entonces que a la apariencia de «desintegración» se contraponen un potencial de «reintegración», contenido en los casi 100 acuerdos vigentes (bilaterales, multilaterales, de un país con un grupo, por sectores, etc.) y en gestación.

Esta red de acuerdos se enmarca en la normativa de ALADI que estima que gracias a ellos el 85% del intercambio intraregional tendrá arancel cero en 2007. La tarea política de nuestros países consiste en multiplicarlos y hacerlos confluír.

11. Los procesos de integración regional e inserción global son distintos y avanzan a diferente velocidad. La globalización se despliega ahora más rápido y tiene mayor impacto. Hace décadas se pensaba que la integración era un requisito previo para alcanzar una inserción global exitosa. Hoy acontece lo inverso, es la inserción, a través de acuerdos con naciones desarrolladas o economías emergentes, la que dinamiza la integración. Esta última es más lenta y restringida. Así lo revelan las cifras, pues si bien el grueso del comercio intraregional estará pronto totalmente desgravado, lo que es positivo, ese intercambio apenas se acerca al 17% del comercio exterior total de los países latinoamericanos en 2006, lo que es menguado.

Si se reconoce esta realidad, corresponde buscar las formas eficaces de acelerar la apertura y estimular la integración. En ese escenario, las uniones aduaneras no parecen viables, pues cada país prefiere concentrar energías en acuerdos beneficiosos con grandes mercados, en lugar de enfrascarse en negociaciones colectivas dilatorias y engorrosas, entre países de un mismo bloque, que aplican distintas políticas económicas, cuyo intercambio comercial es poco relevante y cuyas normas se incumplen con frecuencia.

12. Avanzar entre los que están de acuerdo, y en el marco de ALADI para sincronizar las velocidades, parece ser la lógica aconsejable.



Una iniciativa principal es la convocatoria a una Reunión ALADI de Armonización y Convergencia de los 100 acuerdos, para crear un Espacio de Libre Comercio de América del Sur. Es importante efectuar una cita extraordinaria de la Conferencia de Evaluación y Convergencia, prevista en el Tratado de Montevideo, que establezca una secuencia de desgravaciones y homogeneización de normas de origen, controversias, servicios y otros. Incluso, sería provechoso concordar la acumulación de orígenes y así elevar el intercambio comercial con países extraregionales.

Además, si queremos alentar la «reintegración» es imprescindible reimpulsar IIRSA (que incluye Telecomunicaciones, Energía e Infraestructura), instalando una base institucional, en lugar de una modesta secretaría sin mayores recursos.

Es posible y necesario, asimismo, vincular IIRSA con el MCCA y el Acuerdo Puebla-Panamá.

13. Las tareas descritas necesitan fuerte apoyo político. El diálogo actual es escaso; debemos ampliarlo e intensificarlo. En América Latina podemos progresar más rápido, pues todos los gobiernos de la región persiguen propósitos similares, aunque lo hagan a distinta velocidad y con diversa secuencia.

La Perspectiva de Chile

14. Chile tiene una mirada particular sobre los futuros escenarios de convergencia y de eventual conflicto. Esta visión se explica mejor describiendo las prioridades de su política exterior.

En el gobierno de Michelle Bachelet proseguirá la negociación de Acuerdos Económicos. Los más recientes han sido con China, Corea del Sur, el grupo de 4 (Nueva Zelanda, Singapur, Brunei, Chile) y Perú. Los próximos serán probablemente con India, Japón y Colombia. Además, se profundizará los intercambios con China, Estados Unidos y la Unión Europea, adiestrando más personas y preparando a más empresas.

15. El énfasis estará puesto en el Pacífico, con la vista en APEC. Chile buscará reforzar los lazos con Perú y desarrollar proyectos comunes hacia el Pacífico. Lo mismo con Colombia, país con el cual se negocia un TLC, y al cual Chile apoyaría para ingresar a APEC en 2007, cuando se consideren las nuevas postulaciones. Lo mismo respecto de Ecuador.

A estas iniciativas con APEC, y a los acuerdos de Libre Comercio entre países ribereños del Pacífico, debe integrarse Bolivia. Este diseño también busca incorporar a más países de América del Sur hacia el Pacífico.

16. Chile se ha incorporado como miembro asociado a CAN y mantendrá el mismo rango en MERCOSUR. Ambas posiciones son compatibles, y su afianzamiento, concomitante con el acuerdo reciente MERCOSUR-CAN, puede sustentar mejor

el Proyecto de Comunidad Sudamericana de Naciones.

El despliegue de esta Comunidad adquiere creciente relevancia para pesar más ante las instancias mundiales como OMC, ONU, G 20, en temas como solución de controversias y normas de origen, en sectores como energía, medio ambiente, derechos humanos, o en situaciones complejas que requieren la presencia de naciones latinoamericanas para la paz.

17. Chile ha firmado un TLC con América Central. Se está considerando solicitar la incorporación como miembro asociado al MCCA, acompañando a Colombia.

Esta fórmula abre puertas a empresas chilenas gracias a las superiores ventajas del TLC de Centro América con Estados Unidos, CAFTA, respecto de las negociadas entre Chile y Estados Unidos. Por ejemplo, los plazos para reducir aranceles a productos agroindustriales son más largos para Chile que para las empresas instaladas en América Central.

Asimismo, la incorporación de Chile (y otros países) a los acuerdos del plan Puebla-Panamá puede permitir otro avance integrador y la participación de empresas chilenas en proyectos de infraestructura.

18. La política chilena incluye la incorporación de Chile a CAF, de manera más activa, como lo ha informado la Presidenta Bachelet.

19. En el sector energético el escenario es más complejo. Las diferencias recientes con Argentina, por incumplimiento de programas de abastecimiento, han creado la percepción de vulnerabilidad. Las inconducentes conversaciones con Bolivia, la tesis «gas por mar» y la posición de un gobierno boliviano reciente (Presidente Mesa) señalando «ni una molécula de gas para Chile» acentuaron esta inquietud. Igualmente dificultosas son las negociaciones entre Brasil y Bolivia sobre gas natural.

La decisión chilena es materializar un gran plan de inversiones para reducir esta vulnerabilidad y la dependencia de proveedores inseguros, garantizando su autonomía. Se elevará la generación eléctrica con carbón, diesel, hidroelectricidad, fuentes renovables (eólica), se instalarán dos plantas regasificadoras de gas natural, y se iniciará el estudio de opciones nucleares.

La energía es y será un foco de eventual tensión. Requiere la máxima atención, dada la incertidumbre geopolítica y estratégica mundial. Pero a la vez abre importantes espacios de colaboración, si se crean bases de confianza, hoy tenues.

Los Órganos Latinoamericanos

20. La CAF, la ALADI, con respaldo de la OEA y el BID, entre otras, poseen prestigio y han realizado una labor significativa.



Los campos de acción antes mencionados pueden constituir un nuevo espacio de cooperación con los gobiernos:

- Realizar una Reunión de Convergencia y colaborar en proyectos que promuevan la creación del Espacio de Libre Comercio de América del Sur.
- Facilitar la extensión de Acuerdos entre América del Sur y América Central.
- Multiplicar los escasos espacios de encuentro político entre dirigentes y partidos para el debate de los escenarios futuros y, en particular, entre jóvenes de distintos países, propiciando intercambios, becas, estudios. Contribuir más a la transferencia de experiencias entre países, sobre sus acuerdos económicos externos, negociaciones, éxitos y fracasos. Afianzar con ello la conformación de la Comunidad Sudamericana de Naciones.
- Las nuevas iniciativas hacia el Pacífico. La incorporación más activa del Perú y posiblemente de Colombia a APEC abre la

posibilidad de realizar proyectos comunes entre los países de América del Sur, en infraestructura, accesos, puertos, turismo, comercio. También cabe dar nacimiento a un Instituto de Estudios del Pacífico, con la participación de todos.

En esta fase, la inserción global avanza a más velocidad que la integración regional. Ambos procesos no se contraponen sino que se refuerzan. La red de acuerdos, en plena expansión, genera una plataforma para una convergencia más densa. En consecuencia, no hay «desintegración». Si existe inoperatividad de los esquemas actuales de integración de América del Sur. Su ineffectividad ha sido sustituida por una multiplicidad de acuerdos que, al final, constituyen una suerte de «reintegración» por otros senderos. La tarea es intensificar los acuerdos políticos sudamericanos, latinoamericanos y del Caribe en general, para concordar un plan de convergencia de los acuerdos existentes y venideros, y así acelerar la configuración de un mercado latinoamericano más integrado y una asociación política más poderosa. 

