SISTEMA ECONÓMICO
LATINOAMERICANO
Y DEL CARIBE

UN ACERCAMIENTO A LOS RETOS PARA LA CONVERGENCIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Jaime Estay
Consultor SELA

FORO "ARTICULACIÓN Y CONVERGENCIA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE"
XL Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano
Caracas, 27 de noviembre de 2014

C O N T E N I D O

I. LA ESCURRIDIZA CONVERGENCIA EN EL DESENVOLVIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL **3**

II. EL OBJETIVO DE LA CONVERGENCIA EN EL DESENVOLVIMIENTO RECIENTE DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL **8**

BIBLIOGRAFÍA **13**

En el presente documento, elaborado como base para la exposición en el Foro del SELA "Hacia la 'convergencia' de América Latina y el Caribe", se entregan un conjunto de elementos de carácter general referidos a dicho tema, buscando apuntar hacia los componentes básicos, tanto del balance como de la magnitud de los retos que caracterizan a los aspectos económicos e institucionales de la convergencia regional.

Atendiendo a los fines del documento, la intención es una breve identificación de esos componentes, más que una revisión detenida de cada uno de los mismos, aunque sin duda un tratamiento en profundidad del tema requeriría de dicha revisión.

I. LA ESCURRIDIZA CONVERGENCIA EN EL DESENVOLVIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

1. Los propósitos de construir un espacio único, han acompañado a la integración latinoamericana desde el inicio de los primeros esfuerzos integradores, si bien esos propósitos no se concretaron ni a lo largo del modelo de "Industrialización Sustitutiva de Importaciones" (ISI) –desde los años cincuenta hasta los inicios de la década de los ochenta–, ni en el marco del modelo aperturista que desde los años ochenta comenzó a tomar cuerpo en la región.

2. En lo que respecta a la búsqueda de ese espacio único en el modelo ISI, basta recordar situaciones como las siguientes:

i. En las formulaciones previas a la puesta en marcha de los primeros mecanismos de integración –en distintos documentos de la CEPAL desde su creación y a lo largo de los años cincuenta, y en particular en los *Estudios Económicos*, en distintos informes preparados para los Periodos de Sesiones de la Comisión y en documentos elaborados en el marco del Comité de Comercio creado en 1955–, hubo un claro énfasis en el carácter regional que debería tener la integración latinoamericana, lo que por aquel entonces condujo a centrar la atención en dos direcciones: la generación de un mecanismo multilateral de pagos y la organización de un mercado regional.

ii. Con la creación a fines de los años cincuenta de los dos primeros mecanismos de integración –el Mercado Común Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio– la intención era abarcar a través de ellos a la totalidad de los países de Centro y Sudamérica más México, e incluso hacia mediados de los años sesenta se argumentaba en documentos oficiales la necesidad de avanzar hacia la convergencia de ambos mecanismos, en particular en el texto de 1965 Proposiciones para la creación del Mercado Común Latinoamericano, que fue conocido como "El Documento de los cuatro", así como en la Declaración de los Presidentes de América que se emitió en la Reunión de Punta del Este de abril de 1967, lo que llevó a la creación de una Comisión Coordinadora ALALC-MCCA que no arrojó mayores resultados.

3. En el Modelo ISI, la integración regional a poco andar se fue alejando del carácter abarcador que se pretendía para ella, lo cual tuvo, entre otras, la dos expresiones siguientes:

- Por una parte, la creación del Grupo Andino. Si bien en el *Acuerdo de Cartagena* se planteaba que dicho Grupo buscaba facilitar el avance de la integración previsto en la ALALC y crear condiciones para que ella diera lugar a un mercado común –y, además, la creación del Grupo Andino fue incorporada en la estructura normativa de la ALALC–, en los hechos dicha creación implicaba un espacio específico formado en el interior de la Asociación, con

sus propios objetivos e instrumentos, y expresaba la dificultad ya presente para que el desenvolvimiento de dicha Asociación pudiera efectivamente ir respondiendo a los intereses de la totalidad de sus países miembros.

- Por otra parte, en el interior de la ALALC el avance hacia un mercado común latinoamericano– hacia el cual, según el Tratado de Montevideo de 1960, debía orientarse la Asociación– fue perdiendo fuerza de manera notoria, lo que tuvo su principal expresión en el creciente incumplimiento del "Programa de Liberalización del Intercambio" en sus dos componentes, las "listas nacionales" y la "lista común" de productos, instrumentos ambos que apuntaban a una liberalización del comercio que tuviera un alcance regional. De la "lista común", sólo llegó a negociarse el primero de los cuatro tramos que estaban contemplados –correspondiente a un 25 por ciento de los intercambios–, en tanto que la gran mayoría de las concesiones ubicadas en las "listas nacionales" estuvieron concentradas en el primer trienio de funcionamiento de la Asociación. Con la creación de la ALADI en 1980, a lo anterior se agregó la incorporación, en el nuevo Tratado, de los *Acuerdos de Alcance Parcial*, los cuales desde ese entonces pasaron a ser los más usados, en desmedro de la "Preferencia Arancelaria Regional" y de los "Acuerdos de Alcance Regional", instrumentos ambos contemplados en el TM80 que suponen la participación de todos los países miembros y cuyo avance debería impulsar el componente multilateral del proceso de integración.
- Luego, como es sabido, vino la crisis de los años ochenta en las economías de la región, la cual incluyó un profundo deterioro en los procesos de integración, con retrocesos en los aspectos en que éstos había obtenido algunos logros –en el crecimiento comercio intrarregional y en la creación de mecanismos de pago y crédito para facilitarlo– y desde luego sin avances hacia un carácter efectivamente regional de la integración.

4. Con la aplicación del modelo neoliberal, y el papel central que en él se asignó a la apertura generalizada de las economías, las tendencias a la fragmentación se acentuaron en el panorama de la integración regional, lo cual fue acompañado de formulaciones en las cuales se ubicaba a la integración como un instrumento de dicha apertura, y se argumentaba a favor de un mayor "pragmatismo" en el proyecto integrador, que incluía el evitar las dificultades de la heterogeneidad asociada a la definición y concreción de objetivos y acciones en mecanismos con un número elevado de países participantes.

5. En ese contexto, el bilateralismo se acentuó tanto en las relaciones entre los países de la región, como en las relaciones de dichos países con el resto del mundo. En tal sentido, en los siguientes dos cuadros se presenta información de lo ocurrido respecto a la firma de Acuerdos de Libre Comercio en América Latina y El Caribe.[1]

   En el primero de ellos, la información se refiere a los Acuerdos de ese tipo vigentes entre los países de la región, de los cuales los primeros entraron en vigor en 1995 y los más recientes en 2013, sumando a la fecha más de dos decenas, de los cuales más de dos tercios han entrado en vigor en lo que va del presente siglo y destacando como firmantes México y Chile.

En el Cuadro II, la información se refiere a acuerdos con países de fuera de la región, los cuales superan las cuatro decenas, destacando nuevamente Chile y México. En la parte superior del

[1] A dicha información, cabría agregar el elevado número de Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) que también han firmado los países latinoamericanos y caribeños. Según la base de datos de la UNCTAD sobre dichos Tratados, para inicios de 2014 treinta países latinoamericanos habían firmado 567 TBI, de los cuales 102 han sido entre ellos, 149 se han firmado con otros países atrasados y en 316 la contraparte ha sido un país desarrollado, destacando Argentina, Chile y Cuba con un total de más de 50 TBI cada uno de ellos.

Cuadro, hemos agrupado los acuerdos firmados con EE.UU, los cuales como es sabido se transformaron en un importante objetivo en la estrategia de vinculación de dicho país con la región, una vez que fracasó su intento de imponer el Área de Libre Comercio de las Américas, si bien desde antes de que dicho fracaso fuera evidente, ya había firmado con México y Canadá el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (vigente desde 1994), que en varios sentidos tuvo un carácter pionero en relación a lo que luego se impondría en los restantes Tratados de Estados Unidos con países de la región. En dicho Cuadro, se observa que ninguno de los acuerdos firmados con Estados Unidos tiene como contraparte a algún miembro del MERCOSUR y lo mismo ocurre con la CARICOM, aunque respecto del Caribe desde 1983-84 estuvo vigente la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, ampliada en 2000 con el Acuerdo de Asociación Comercial de los Estados Unidos de la Cuenca del Caribe, a lo que sumó en 2010 la Iniciativa de seguridad de la Cuenca del Caribe.

CUADRO 1
ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO ENTRE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(a diciembre de 2013)

PAÍSES PARTICIPANTES	FIRMA	VIGENCIA
Costa Rica – México*	5/IV/1994	1/I/1995
Colombia – México	13/VI/1994	1/I/1995
Chile – MERCOSUR	25/VI/1996	1/X/1996
Bolivia - MERCOSUR	17/XII/ 1996	28/II/1997
México – Nicaragua*	18/XII/1997	1/VII/1998
Rep. Dominicana - Centroamérica	16/IV/1998	C. Rica 7/III/2002; El Salvador 4/X/2001; Guatemala 3/X/2001; Honduras 19/XII/2001; Nicaragua 3/IX/2002
Chile – México	17/IV/1998	1/VIII/1999
República Dominicana - CARICOM	22/VIII/1998	Suriname VIII/2005; Guyana 6/X/2004; R. Dominicana 5/II/2002; Barbados 1/XII/2001; Jamaica 1/XII/2001; T. y Tobago 1/XII/2001
Chile - Centroamérica	18/X/1999	Chile-Nicaragua 23/II/2011; Chile-Honduras 18/VI/2008; Chile-Guatemala 7/XII/2007; Chile-El Salvador 3/VI/2002; Chile-C. Rica 15/II/2002
México - Triángulo del Norte*	29/VI/2000	El Salvador-Guatemala-México 15/III/ 2001; Honduras-México 1/VI2001
Panamá – Centroamérica	6/III/2002[&]	
o Panamá Costa Rica ⇒	7/VIII/2007	23/XI/2008
o Panamá El Salvador ⇒	6/III/2002	11/IV/2003
o Panamá Guatemala ⇒	28/II/2008	22/VI/2009
o Panamá Honduras ⇒	15/VI/2007	9/I/2009
o Panamá Nicaragua ⇒	15/I/2009	21/XI/2009
México – Uruguay	15/XI/2003	15/VII/2004
Costa Rica - CARICOM	9/III/2004	C. Rica-Barbados 1/VIII/2006; C. Rica-Guyana 30/IV/2006; C. Rica-T y Tobago 15/IX/2005
MERCOSUR – Perú	30/XI/2005	Perú 12/XII/2005; Argentina 14/12/2005; Brasil 29/12/2005; Paraguay 15/02/06; Uruguay 27/11/1985
Chile – Panamá	27/VI/2006	7/III/2008
Chile – Perú	22/VIII/2006	1/III/2009
Chile - Colombia	27/XI/2006	8/V/2009
Colombia - Triángulo del Norte	9/VIII/2007	Guatemala 13/XI/2009; El Salvador 1/II/2010; Honduras 27/III/2010
Bolivia - México	17/V/2010	7/VI/2010

PAÍSES PARTICIPANTES	FIRMA	VIGENCIA
México - Perú	6/IV/2011	1/II/2012
Panamá - Perú	25/V/2011	1/V/2012
Costa Rica-Perú	26/VI/2011	01/VI/2013
México –Centroamérica*	22/XI/2011	Guatemala-Mex 01/IX/2013; Costa Rica-Mex 01/VII/2013; Honduras-Mex 01/I/2013; El Salvador-Mex ; Nicaragua-Mex 01/IX/2012
& La fecha corresponde a la firma de la parte normativa. * El 22 de noviembre de 2011 se firmó un TLC, por los gobiernos de México y de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua), que homologa los acuerdos previamente existentes, y el cual a la fecha está en proceso de ratificación.		

FUENTE: Con base en información del SICE – OEA (http://www.sice.oas.org/).

CUADRO 2
ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CON PAÍSES EXTERNOS A LA REGIÓN
(a diciembre de 2013)

PAÍSES PARTICIPANTES	FIRMA	VIGENCIA
CON ESTADOS UNIDOS		
TLCAN (México-Canadá-Estados Unidos)	17/XII/1992	1/I/1994
Chile - Estados Unidos	6/VI/2003	1/I/2004
CAFTA-DR (Centroamérica - Estados Unidos - República Dominicana)	5/VIII/2004	Salvador 1/III/2006; Honduras 1/I/2006; Nicaragua 1/I/2006; Guatemala 1/VII/2006; R. Dominicana 1/III/2007; Costa Rica 1/I/2009
Perú - Estados Unidos	12/IV/2006	1/II/2009
Colombia - Estados Unidos	22/XI/2006	15/V/2012
Panamá - Estados Unidos	28/VI/2007	31/X/2012
CON OTROS PAÍSES		
Chile - Canadá	5/XII/1996	5/VI/1997
México - UE	8/XII/1997	1/VII/2000
México - Israel	10/IV/2000	1/VII/2001
México - AELC	27/XI/2000	1/VII/2001
Costa Rica - Canadá	23/IV/2001	1/XI/2002
Chile – UE	18/XI/2002	1/II/2003
Chile - Corea	15/II/2003	1/IV/2004
Chile - Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)	26/VI/2003	1/XII/2004
Panamá - Taiwán	21/VIII/2003	1/I/2004
México - Japón	17/IX/2004	1/IV/2005
Perú - Tailandia	27/I/2005[&]	31/XII/2011
Chile - Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam (P4)	18/VII/2005	Chile 8/XI/2006; Brunei Darussalam 12/VII/2006; Nueva Zelanda 28/V/2006; Singapur 28/V/2006
Guatemala - Taiwán	22/IX/2005	1/VII/2006
Chile - China	18/XI/2005	1/X/2006
Panamá - Singapur	1/III/2006	24/VII/2006
Nicaragua - Taiwán	16/VI/2006	1/I/2008
Chile - Japón	27/III/2007	3/IX/2007
El Salvador y Honduras - Taiwán	7/V/2007	Taiwán 1/I/2008; Honduras 15/VII/2008; El Salvador 1/III/2008
MERCOSUR - Israel	18/XII/2007	Israel-Uruguay: 23/XII/2009; Israel-Paraguay: 24/III/2010; Israel-Brasil:

PAÍSES PARTICIPANTES	FIRMA	VIGENCIA
		3/IV/2010
Perú - Canadá	29/V/2008	1/VIII/2009
Perú - Singapur	29/V/2008	1/VIII/2009
Perú - AELC	14/VII/2008	1/VII/2011
Chile - Australia	30/VII/2008	6/III/2009
CARIFORUM - Unión Europea	15/X/2008	29/XII/2008*
Colombia - Canadá	21/XI/2008	15/VIII/2011
Colombia - Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)	25/XI/2008	1/VII/2011
Perú – China	28/IV/2009	1/III/2010
Chile - Turquía	14/VII/2009	1/III/2011
Costa Rica - China	8/IV/2010	1/VIII/2011
Costa Rica - Singapur	06/IV/2010	1/VII/2013
Panamá -Canadá	14/V/2010	01/IV/2013
Chile - Malasia	13/XI/2010	18/IV/2012
Perú - Corea del Sur	14/XI/2010	1/VIII/2011
Perú – Japón	31/V/2011	1/III/2012
Colombia - Unión Europea	26/VI/2012	01/VIII/2013
Centroamérica- Unión Europea	29/VI/2012	01/VIII/2013
Perú - Unión Europea	26/VI/2012	01/III/2013
* Aplicación provisional & Corresponde a la fecha de la firma del Acuerdo Marco entre ambos países, el cual fue seguido por un Acuerdo Comercial y tres Protocolos Adicionales, el último de los cuales fue firmado el 18 de noviembre de 2010 y entró en vigor el 31 de diciembre de 2011.		

FUENTE: Con base en información del SICE – OEA (http://www.sice.oas.org/).

6. Ese bilateralismo que estamos destacando, en los años noventa se acompañó con la permanencia de los distintos mecanismos de integración preexistentes –MCCA, ALADI, CAN, CARICOM– y la creación de nuevos mecanismos –MERCOSUR en 1991, AEC en 1994 y el G3 de 1995 a 2006–, con varios de ellos proponiéndose concretar zonas de libre comercio y avanzar hacia la constitución de uniones aduaneras, pero durante esa década no hubo mayores esfuerzos por hacer converger a esos distintos mecanismos, ni menos aún por encauzar aquellos Tratados de Libre Comercio firmados entre los países de la región, hacia la creación de un espacio de amplitud regional.

7. En particular, en el desenvolvimiento de la ALADI se expresó claramente la preferencia de los gobiernos por el bilateralismo, con lo cual la "progresiva multilateralización" de los Acuerdos de Alcance Parcial prevista en el TM80 permaneció como un tema del todo pendiente. Así, no es extraño que los múltiples llamados desde la Secretaría de la Asociación para impulsar la Preferencia Arancelaria Regional y para crear un Espacio de Libre Comercio no hayan tenido éxito, que la Conferencia de Evaluación y Convergencia de la ALADI haya tenido un funcionamiento irregular[2] y que, en el extremo opuesto, los Acuerdos Alcance Parcial –y,

[2] Dicha Conferencia, que es uno de los órganos políticos de la Asociación, según el TM80 "tiene a su cargo, examinar el funcionamiento del proceso de integración en todos sus aspectos, propiciar la convergencia de los acuerdos de alcance parcial procurando su multilateralización progresiva y promover acciones de mayor alcance en materia de integración económica". El más reciente de los periodos de trabajo de la Conferencia inició en octubre de 2009, con el mandato expreso de presentar "propuestas y lineamientos para la adopción de un Programa para la conformación progresiva de un Espacio de Libre Comercio en la ALADI" [Consejo de Ministros de la ALADI, 2009], y poco después se declaró un cuarto intermedio de las sesiones plenarias que dura hasta la fecha. El Presidente de la Conferencia, al informar en agosto de 2011 acerca de las diferencias que han impedido retomar los trabajos en plenario, planteaba: "Entre los aspectos que han revestido de mayor complejidad, resulta necesario señalar que algunas de las mayores diferencias que se perciben, y esta no es una discusión nueva al interior de la ALADI, giran en torno a las distintas visiones respecto a la manera de abordar

dentro de ellos, particularmente los de Complementación Económica– se hayan multiplicado en el seno de la Asociación.[3]

II. EL OBJETIVO DE LA CONVERGENCIA EN EL DESENVOLVIMIENTO RECIENTE DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

8. En lo que va del presente siglo, paralelamente a la vigencia de los TLC ya enumerados, y a un funcionamiento de los distintos mecanismos integradores que en grados importantes habían sido redefinidos –o creados– en función de los roles asignados a la integración en el modelo neoliberal, se han venido abriendo paso nuevos perfiles en la integración regional, los cuales tienen como base a los siguientes tres referentes:

- Por una parte, los cambios ocurridos en los distintos escenarios políticos nacionales de América Latina y El Caribe, con la presencia de un número importante de gobiernos con proyectos explícitamente opuestos al modelo neoliberal, en los cuales la redefinición de las estrategias de inserción internacional ocupa un importante papel, y dentro de ellas el papel asignado a la integración latinoamericana y caribeña. Desde esos escenarios, y cada vez con mayor fuerza, se multiplican las exigencias por avanzar hacia un verdadero desarrollo, social y políticamente más inclusivo y ambientalmente menos depredador, y como parte de esas demandas se espera de la integración un papel muy distinto al que había venido jugando en su ya larga historia en la región.
- En segundo lugar, la falta de resultados de la integración en su etapa anterior y el creciente reconocimiento de dicha situación. La integración latinoamericana puesta al servicio de la apertura, ha estado lejos de arrojar resultados incluso en el interior del estrecho marco en el cual éstos fueron asignados. En particular, el énfasis en lo comercial que la ha caracterizado, si bien se acompañó de una disminución sustancial de barreras, y de situaciones de libre comercio prácticamente total para una buena parte de los tratados bilaterales y mecanismos integradores –lo que era fácil de comprometer y cumplir, dada la apertura generalizada de los distintos países–, no se ha traducido en aumentos sustanciales de la importancia del comercio entre los países socios, y tampoco en que las uniones aduaneras comprometidas desde hace ya mucho en el MCCA, la CAN, la CARICOM y el MERCOSUR hayan superado su carácter "imperfecto", manteniéndose en todas ellos múltiples "perforaciones" que limitan grandemente la existencia de un verdadero arancel externo común, a lo cual se agrega la falta de coherencia en la "maraña" de acuerdos de todo tipo firmados por los distintos gobiernos –con cada uno de ellos dedicado a "cocinar" su respectiva bola de espagueti–, con la consiguiente postergación de cualquier avance hacia la tantas veces prometida "multilateralización progresiva" a la que ya hemos hecho referencia.
- En tercer lugar, la situación económica mundial, y en particular la crisis presente desde el año 2008, así como las insuficiencias que son identificables en las estrategias y acciones multilaterales con que ella –principalmente desde el G20– está siendo enfrentada. En particular, los graves problemas que la crisis ha puesto de manifiesto en el orden económico internacional, y lo poco que se está haciendo para corregirlos, se han constituido en un poderoso aliciente para ir generando en el espacio regional el máximo posible de aquellas

---

desde una perspectiva regional la apertura de los mercados, y dar cumplimiento al mandato contenido en el TM80 de lograr la convergencia progresiva de los acuerdos de alcance parcial, en función del establecimiento de un mercado común latinoamericano, con ciertas metas y plazos". [Presidente de la Conferencia de Evaluación y Convergencia, 2011]

[3] Los países miembros de la ALADI, en los últimos 21 años han suscrito entre ellos 38 Acuerdos de Complementación Económica actualmente vigentes, contados desde el AAP.CE N°2 entre Brasil y Uruguay firmado en diciembre de 1982, hasta el AAP.CE N° 71 entre Cuba y Panamá depositado en diciembre de 2013.

Al respecto en un documento de mediados de los años noventa, la CEPAL hacía el siguiente balance: "En definitiva, todo indica que el concepto de convergencia que prevé el Tratado ha sido sobrepasado por el gran número de acuerdos de alcance parcial suscritos en el seno de la ALADI, lo que hace difícil su 'multilateralización progresiva'." [CEPAL, 1994: 3]

condiciones, necesarias para el desarrollo económico y social, que ni hoy ni en un futuro previsible están presentes a nivel global.

9. La definición de nuevos perfiles para la integración regional, que a nuestro juicio es del todo pertinente a la luz de la nueva configuración de fuerzas en la región, de la insuficiencia de los resultados de la historia previa de la integración, y del actual escenario mundial, se ha expresado tanto en los objetivos y desenvolvimiento de los mecanismos de integración ya existentes –si bien de manera desigual–, como en los contenidos de varios de los nuevos mecanismos que se han creado en los últimos diez años. En varios de esos casos, los fines explícitos asignados al esfuerzo integrador han incorporado, por una parte, a una ampliación sustancial de la agenda integradora, superándose el sesgo "comercialista" que ha acompañado a la integración desde la creación de los primeros mecanismos, al incorporar tanto otros aspectos económicos de la vinculación entre los países –el desarrollo de infraestructura, los movimientos de capitales, la coordinación y convergencia de políticas macroeconómicas, el avance hacia una arquitectura monetaria y financiera y la atención prioritaria de las disparidades– como otros componentes no económicos referidos, por ejemplo, a la concertación política, la identidad comunitaria, la cooperación energética, las negociaciones frente a terceros, los problemas ambientales, la preservación de la democracia y, especialmente, los aspectos sociales. Por otra parte esa ampliación temática se ha acompañado de una mayor amplitud geográfica, buscando abarcar a un mayor número de países participantes, lo cual apunta a la superación del carácter fragmentado de la integración que según hemos dicho se había impuesto en las décadas recientes.

10. Si bien la superación del sesgo comercialista que hoy toma fuerza en la integración regional nos parece de la mayor importancia, para los fines del presente texto centraremos la atención en lo referido a la mayor amplitud geográfica. En tal sentido, de los cuatro mecanismos de integración creados en los últimos diez años –la ALBA-TCP, la UNASUR, la Alianza del Pacífico y la CELAC– es evidente que el de más numerosa membresía es la CELAC, siendo por tanto dicha Comunidad la que tiene ante sí los mayores retos de convergencia.

11. Para la CELAC, esos retos son muchos y muy complejos, dados los altos grados de heterogeneidad que están presentes entre los 33 países que forman la Comunidad. A la diversidad existente entre ellos respecto de volúmenes de población, tamaños geográfico y económico, niveles de apertura comercial y de la cuenta de capitales, composición productiva y exportadora, grados y modalidades de industrialización, ingreso por habitante, niveles de bienestar, etc., se agregan otros dos ámbitos de heterogeneidad:

- Por una parte, hay una gran diversidad de modelos de desarrollo nacional que coexisten en el interior de la CELAC, así como de fuerzas políticas y sectores sociales que en cada caso impulsan esos modelos, en un abanico que abarca desde la continuidad o acentuación del neoliberalismo, hasta la formulación de estrategias alternativas al proyecto neoliberal e incluso al capitalismo.

- Por otra parte, y como derivación de lo anterior, existe una diversidad también muy amplia de estrategias de inserción internacional entre los distintos países y, dentro de éstas, de políticas referidas a la participación en los ámbitos multilaterales y a la vinculación con los países desarrollados y en particular con los Estados Unidos, así como de políticas referidas a la integración, con muy diversas prioridades asignadas a la relación con los países de la región.

12. En los dos sentidos recién señalados, probablemente las diferencias entre los países de la región sean mayores en la actualidad que en periodos anteriores, si se tiene presente la relativa uniformidad con la que se asumió en la región tanto el modelo ISI y posteriormente el modelo neoliberal, como las modalidades de integración correspondientes a cada uno de esos modelos. Por consiguiente, y en lo que respecta a la CELAC, se trata del esfuerzo más ambicioso y autónomo que han emprendido los países latinoamericanos y caribeños –que abarca a los 33 países de la región, agrupados por autoconvocatoria y no por un llamado o tutelaje extrarregional– pero que se desarrolla en un escenario de fuerte heterogeneidad.

13. Aunque es evidente que dicha heterogeneidad no debería asumirse como un freno insalvable, ni menos aún debería llevar al abandono de los esfuerzos por hacer avanzar a la CELAC, resulta claro que ella la transforma en un espacio que no sólo es de consensos y de identificación de objetivos compartidos, sino de diferencias y de confrontación, y que la multiplicación de los primeros y la reducción de los segundos no es tarea fácil ni depende sólo de la capacidad y disposición negociadora, ya que en definitiva la heterogeneidad respecto de la integración regional expresa diferencias profundas en relación a los principios y proyectos que expresan y empujan los gobiernos participantes, no sólo respecto de las relaciones entre los países latinoamericanos y caribeños, o de éstos con el resto del mundo, sino en primer lugar en lo que se refiere al funcionamiento económico y social de sus respectivos países.

14. Por lo pronto, la disposición y capacidad de la CELAC para ir procesando adecuadamente lo diverso, se ha plasmado en la definición de una agenda compartida, a cuya atención se ha dedicado lo fundamental de la actividad de los países en el interior de la Comunidad.

    Al respecto, en el siguiente Cuadro se presenta un listado, que corresponde a los temas y líneas prioritarias de acción que se han definido en las reuniones Cumbre de Brasil (diciembre 2008), México (febrero 2010), Venezuela (diciembre 2011), Chile (enero 2013) y Cuba (enero 2014) –correspondiendo éstas dos últimas a la I y la II Cumbre de la CELAC)–, así como en la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores realizada en Jamaica en noviembre de 2009. En dicho Cuadro, se observa que los temas priorizados en dichas reuniones han sido un total de 28, de los cuales 22 están presentes en el Plan de Acción para 2014 actualmente vigente, y que de esos 22 temas, siete han estado presentes en todas las reuniones Cumbre: 1) Seguridad Alimentaria y Nutricional - erradicación del hambre y la pobreza; 2) Integración Física en Infraestructura; 3) Energía; 4) Medio ambiente/Desarrollo sostenible; 5) Asistencia ante desastres; 6) Migración y 7) Cooperación entre mecanismos regionales y subregionales de integración.

CUADRO 3
TEMAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN PRIORITARIAS, DESDE LA PRIMERA CUMBRE DE LA CALC, HASTA LA SEGUNDA CUMBRE DE LA CELAC

	Plan de Acción 2014 (enero)	**Plan de Acción 2013 (mayo)**	**Cumbre y Plan de Acción de Caracas (dic. 2011)**	**Cumbre de la Unidad, Cancún (feb. 2010)**	**Ministerial Montego Bay (nov. 2009)**	**I Cumbre de la CALC, Bahía (dic. 2008)**
1.-Seguridad Alimentaria y Nutricional/ erradicación del hambre y la pobreza	X	X	X	X	X	X
2.-Agricultura familiar	X					
3.-Educación, salud y servicios públicos	X	X		X		
4.-Cultura	X##	X	X	X		
5.-Ciencia y Tecnología e innovación	X	X	X*	X		

	Plan de Acción 2014 (enero)	**Plan de Acción 2013 (mayo)**	**Cumbre y Plan de Acción de Caracas (dic. 2011)**	**Cumbre de la Unidad, Cancún (feb. 2010)**	**Ministerial Montego Bay (nov. 2009)**	**I Cumbre de la CALC, Bahía (dic. 2008)**
6.- Desarrollo productivo e industrial	X	X				
7.-Integración Física en Infraestructura	X#	X	X	X	X	X
8.- Arquitectura financiera regional	X	X	X**			
9.- Comercio/Preferencia arancelaria Latinoamericana y del Caribe	X	X	XX	X		
10.-Energía	X	X	X	X	X	X
11. Medio ambiente/Desarrollo sostenible	X	X	X	X	X	X
12.- Agenda del Desarrollo Post-2015	X					
13.-Asistencia ante desastres	X	X	X	X	X	X
14.-Migración	X	X	X&	X		X
15.-Problema Mundial de las Drogas	X	X		X		
16.- Prevención y lucha contra la Corrupción	X					
17.- Participación ciudadana	X					
18.- Seguridad ciudadana	X					
19.- Cooperación Sur-Sur	X	X		X		X
20.- Coop. entre mecanismos regionales y subregionales de integración	X	X	X	X	X	X
21.-Iniciat. conjuntas en temas globales	X	X				
22.- Diálogo y cooperación con socios extrarregionales	X	X				
23.- Crisis Financiera Internacional			X**	X	X	X
24.- Género				X		
25.- Cambio Climático				X	X	
26.- Derechos Humanos				X		X
27.- Asuntos de Seguridad				X		
28.- Terrorismo				X		
* Tecnologías de la información y comunicación; **Crisis Financiera Internacional y la Nueva arquitectura financiera; # Infraestructura; ##Cultura y dialogo entre culturas; &Protección al migrante; &&Ambiente						

Fuentes: Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y El Caribe [2008], [2010], [2010a], [2011], [2011a]; [2014]; Coordinadores nacionales de la CELAC [2013]; Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina y El Caribe [2009].

15. Una buena parte de la actividad desarrollada por los órganos que están definidos en la estructura de funcionamiento de la CELAC[4], ha estado dedicada a la atención de los temas presentados en el Cuadro III.

En particular, las "reuniones especializadas" se han constituido en un importante ámbito del desenvolvimiento general de la Comunidad y de tratamiento de dichos temas, a través de los encuentros a nivel ministerial –o de funcionarios de alto nivel–[5], y todo apunta a que ese

[4] Dichos órganos son: i) Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; ii) Reunión de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; iii) Presidencia Pro Témpore; iv) Reunión de Coordinadores Nacionales; v) Reuniones especializadas; vi) Troika Ampliada.

[5] A modo de ejemplo, en el periodo reciente algunas de las "reuniones especializadas" que se han realizado son las siguientes: la "II Reunión de Ministras y Ministros de Finanzas", en Quito, Ecuador, el 29 de noviembre de 2013; la "II

ámbito debería constituirse en un espacio privilegiado para la definición de metas y tareas de alcance regional, cuyo cumplimiento con seguridad irá abriendo paso a procesos de convergencia de políticas nacionales guiados por la implementación de dichas metas y tareas.

16. En un sentido semejante, cabe también destacar que la atención del tema "Cooperación entre mecanismos regionales y subregionales de integración", señalado con el número 20 en el Cuadro 3, está llamado a constituirse en un importante medio para ir avanzando hacia la convergencia, referida en este caso no a las políticas nacionales sino a los distintos mecanismos regionales y subregionales de integración que hoy coexisten en la región.

Si bien no está aún definida la relación que en el futuro deberá tener la CELAC y su correspondiente estructura institucional con esos distintos mecanismos, ni los vínculos y relaciones que dichos mecanismos tendrán entre ellos, y que en esos dos sentidos todas las opciones están abiertas, por lo que no puede descartarse a priori cualquier trayectoria de coexistencia, vinculación o asimilación que finalmente pudiera adoptarse, es evidente que a la brevedad posible se debe avanzar para reducir al mínimo la fragmentación de esfuerzos y la superposición de funciones entre ellos, ya que de no ser así se corre el riesgo de terminar entorpeciendo el desenvolvimiento de la integración regional.

Al respecto, cabe recordar que hasta la fecha se han celebrado tres reuniones dedicadas a la articulación de los mecanismos de integración –la primera en Montevideo el 16 y 17 de agosto de 2012, la segunda en Santiago el 8 y 9 de noviembre de 2012 y l tercera en San José el 2 y 3 de diciembre de 2013–, en las cuales se ha avanzado en cuestiones tales como la identificación de áreas temáticas comunes, la compatibilización de los sistemas de información, las tareas de apoyo de los distintos mecanismos en los temas prioritarios de la Comunidad, la generación de una matriz de prioridades y responsabilidades respecto de dichos temas, la coordinación entre las diferentes estructuras institucionales, y particularmente entre las presidencias y secretarias de los mecanismos, etc.

Esas tres reuniones, que con seguridad marcan sólo el inicio de un esfuerzo que deberá permanecer y profundizarse en el futuro inmediato, muestran que es posible avanzar de manera concertada entre los distintos mecanismos hacia la construcción de una suerte de "mapa" y "de hoja de ruta" de la integración latinoamericana y caribeña, en los cuales la propia existencia de los mecanismos, así como el recuento y comparación de sus objetivos, contenidos, estructura, ámbitos de acción y modalidades de funcionamiento, deberán formar parte importante de dicha construcción.

Reunión de Altos Funcionarios en Ciencia y Tecnología" en San José, Costa Rica, el 1 y 2 de abril de 2014; la "I Reunión de Ministros de Economía e Industria", en San José, Costa Rica, los días 10 y 11 de abril de 2014; la "I Reunión Ministerial sobre el problema mundial de las drogas", en Antigua, Guatemala, el 13 y 14 de mayo de 2014; la "I Reunión de Mecanismos Regionales y Subregionales de Integración para la elaboración de la Agenda Estratégica de Cooperación Regional en Materia Social", en Caracas, Venezuela, del 18 al 20 de junio de 2014; la "II Reunión del Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional" en San José, Costa Rica, el 29 de julio de 2014; la "II Reunión de Ministros de Cultura" en Caracas, Venezuela el 21 de agosto de 2014; y, la "I Reunión del Grupo de Trabajo sobre Equidad, Igualdad y Empoderamiento de las Mujeres", en San Salvador el 21 de agosto de 2014.

BIBLIOGRAFÍA

ALADI, CAN y MERCOSUR (2006) *Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica*.

Consejo de Ministros de la ALADI (2009) Resolución 70 (XV). *Directivas para la Conferencia de Evaluación y Convergencia*, 29 de abril

Coordinadores nacionales de la CELAC (2013) *Plan De Acción de la CELAC 2013*, IV Reunión de Coordinadores Nacionales de la CELAC, 10 de mayo.

Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y El Caribe

___ (2008) *Declaración de Salvador, Bahía*, Cumbre de América latina y el Caribe sobre Integración y desarrollo – CALC, Bahía, Brasil, 17 de diciembre de 2008.

___ (2010), *Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe*, Cumbre de la Unidad, Cancún, México, 23 de febrero.

___ (2010a), *Declaración de Cancún,* Cumbre de la Unidad, Cancún, México, 23 de febrero.

___ (2011) *Declaración de Caracas. "En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia. Hacia el Camino de Nuestros Libertadores"*, Venezuela, 3 de diciembre.

___ (2011a) *Plan de Acción de Caracas 2012*, Venezuela, 3 de diciembre.

___ (2014) *Plan de acción de la CELAC 2014*, La Habana, 29 de enero.

Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina y El Caribe (2009) *Proyecto de Plan de Acción de Montego Bay*, Jamaica, 6 de noviembre.

Presidente de la Conferencia de Evaluación y Convergencia (2011) *Informe del Presidente de la Conferencia de Evaluación y Convergencia sobre el Estado de Implementación de las Resoluciones 70 (XV) Y 71 (XV)*, ALADI, 5 de agosto.