



Un plan de acción para el relanzamiento de la integración latinoamericana en la Pospandemia



Executive Summary

La integración de América Latina presenta en los últimos años situaciones de estancamiento y de desatención de los compromisos establecidos en sus documentos fundacionales y una preocupante polarización política que descalifica formas de integración distintas de determinada línea ideológica, que afecta el desarrollo de una integración multidimensional. Para la búsqueda de propuestas desde la academia que conduzcan a una reformulación y profundización de la integración latinoamericana, teniendo entre los referentes lo avanzado por la integración europea, se constituyó en mayo de 2017 el Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa - GRIDALE, el cual ha realizado dos congresos y publicado ocho libros en una colección propia.

El II Congreso realizado en marzo de 2021 de manera virtual, acordó un "Plan de Acción de relanzamiento de la integración latinoamericana en la pospandemia" con medidas para el corto y el mediano plazo, teniendo en cuenta el agravamiento de las condiciones de pobreza e inequidad en el continente causadas por la pandemia del COVID19 y la falta de respuesta solidaria y consensuada de los países a través de los procesos de integración.

La pospandemia es una oportunidad para la integración latinoamericana de renovarse y de ajustar sus objetivos a las nuevas realidades mundiales que exigirán ajustes importantes en el contexto globalizador. Se presenta a continuación el texto del Plan de Acción.

Written by **Coordinación General del GRIDALE***

*El presente documento fue considerado y acogido por el II Congreso del GRIDALE realizado virtualmente entre el 8 y el 19 de marzo de 2021.

© United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies, 2021

The views expressed in this publication are those of the author and do not necessarily reflect the view of the United Nations University.

Introducción

La grave coyuntura mundial y en especial latinoamericana, ocasionada por la pandemia del COVID-19 y sus efectos y consecuencias en la pospandemia, hicieron recomendable la presentación al **II Congreso del Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa - GRIDALE** de una propuesta de un **“Plan de Acción para el relanzamiento de la integración latinoamericana en la pospandemia”**.

Además de atender la recuperación de los impactos negativos de la pandemia en la pospandemia, el Plan de Acción contribuirá a precisar elementos sobre la pertinencia de la integración latinoamericana mediante acciones de convergencia de una integración que tenga en cuenta aspectos por culminar de la integración clásica (Balassa, Prebisch y otros) e incorpore nuevos elementos conceptuales de una integración ajustada a las nuevas realidades del siglo XXI.

El mundo está ante la alternativa de comportarse durante la pandemia y en la pospandemia con dos tipos de prácticas: la actuación individual del “sálvese quien pueda” o una actuación multilateral, cooperativa, solidaria, que es en donde la integración puede tener un papel importante.

El gran reto entonces para la integración latinoamericana es cómo pensar el futuro

inmediato de corto plazo y el de mediano plazo en medio de la incertidumbre generada por esta pandemia, pues el dilema está en que se consoliden los autoritarismos nacionalistas y populistas en nuestro hemisferio y se asuma una integración presidencialista que ignore la sociedad y al mercado o se reaccione de manera conjunta y solidaria con un plan de reformulación y relanzamiento de la integración latinoamericana que asegure una gobernabilidad democrática.

De acuerdo con diversos organismos internacionales (FMI, CEPAL, ONU), América Latina apenas regresará al punto de desarrollo que tenía antes de comenzar la pandemia hacia el año 2024, lo que significa la conveniencia de trabajar en un Plan de Acción con medidas de corto plazo en el horizonte 2021 - 2024 y algunas que requieren más tiempo para su desarrollo, en el horizonte de la presente década.

La Gran Recesión Causada Por El Coronavirus Y El Papel Reactivador de la Integración

Al estancamiento de los procesos de integración latinoamericanos se vienen a sumar ahora las graves y preocupantes consecuencias motivadas por la pandemia de freno y atraso en sus economías, de elevados niveles de endeudamiento externo, de altas tasas de desempleo, de aumento de las inequidades en

la distribución del ingreso, de disminución de la clase media y empobrecimiento generalizado, de mayor población informal, de retraso y deserción en los distintos niveles educativos, de limitaciones en las condiciones hospitalarias por insuficiencia en las políticas de sanidad pública, de posible afectación de la salud mental de algunos sectores de la población, y de aceleración de nuevos procesos tecnológicos y el aumento de los controles de seguridad (securitización) al movimiento de bienes y personas que contribuirán a aumentar los niveles de desocupación, entre otros.

La CEPAL ha realizado los siguientes pronósticos para América Latina:

La tasa de pobreza aumentaría del 30,3% al 34,7%, lo que significa un incremento de 28,7 millones de personas bajo línea de pobreza, la pobreza extrema pasaría del 11,0% al 13,5%, lo que representa un incremento de 16 millones de personas” (Cepal, 2020, Informe sobre impacto económico, p.16).

En 2020, 37,6 millones de personas que en 2019 pertenecían a estratos bajos no pobres (entre 1 y 1,8 líneas de pobreza per cápita) caerían en la pobreza y 4 millones en la extrema pobreza. Habrá un fuerte deterioro de la posición de los estratos medios: 33,5 millones de personas dejarían de pertenecer a los mismos (13% del total de personas que pertenecían a estos estratos) e ingresarían a los estratos de ingresos bajos. En particular, 32,8

millones de personas que antes de la pandemia pertenecían a los estratos medio-bajos pasarían a pertenecer a estratos bajos. De ellos, 2,1 millones caerían directamente en la pobreza o pobreza extrema. (Cepal, 2020, Informe especial Covid-19 No.5, p. 21)

La dura realidad es que el coronavirus es la primera pandemia en un contexto de interdependencia y comunicación planetaria, la cual tomó por sorpresa a muchos de los países que reaccionaron de manera tardía y aislada, unos más responsablemente que otros, cuando bien se habían podido valer de los procesos de integración para tener una reacción cooperativa, complementaria y solidaria para enfrentarla.

En efecto, no deja de ser preocupante el reducido interés por acudir a instrumentos de los procesos regionales de integración que permiten unificar acciones, maximizar la utilización de presupuestos y de ayudas internacionales y programar medidas para la pospandemia, pues son muchas las medidas que podrían desarrollarse en instrumentos como el Convenio Hipólito Unanue para temas de salud de la Comunidad Andina o el de Mercosur que disponía de una institucionalidad para temas sociales. Igualmente ha hecho falta un liderazgo político regional por parte de grandes naciones del continente como Brasil y México. El que tuvo una actuación de grupo fue el Sistema para la Integración Centroamericana

(SICA) con la aprobación de un plan de contingencia regional.

Los daños ocasionados por la pandemia hacen previsible que la década de los años veinte del siglo XXI sea una década perdida para América Latina, como lo fue la década de los años ochenta en el siglo XX por la crisis de la deuda externa. Ante esta situación, le cabe una gran responsabilidad a gobiernos y procesos de integración: utilizar la herramienta de la integración como una de las variables que puede contribuir de manera significativa a compensar en parte dificultades de los próximos años de pospandemia, donde se prevé una lenta recuperación que puede tomar toda la década. La pandemia es entonces la oportunidad para que la integración dé respuestas a los principales problemas ocasionados por el coronavirus y aproveche para reflexionar sobre los caminos y acciones que debería adoptar para reactivarse con nuevas estrategias y políticas.

Entre las problemáticas y diferencias a resolver están las de definir si interesa una simple "cooperación al desarrollo" o se resume una integración que sirva como herramienta de desarrollo ajustada al siglo XXI; si se continúa con procesos sesgados a lo económico-comercial o a lo político-social o se desarrolla una integración multidimensional que asuma no solo lo instrumental, sino la armonización de políticas; si se persiste en una integración

ideologizada y dividida por concepciones políticas diferentes o se trabaja en una "convergencia en la diversidad" vinculando la integración a un propósito mundial de modelo de desarrollo sostenible; si se mantiene una integración construida desde el ejercicio de soberanías nacionales o se precisa una integración que maneje objetivos comunes de soberanía compartida; si se permanece en una integración dominada por el centralismo/presidencialismo estatal o se realiza una integración que profundice la gobernanza multinivel, más participativa en lo regional y en el papel de la sociedad civil; y si se continúa con el deterioro de lo multilateral o se le refuerza acompañado de estrategias conjuntas de articulación de los procesos regionales a un mundo multipolar.

De hecho, son muchos los cambios posibles y esperables en la pospandemia. Si el mundo evolucionara hacia mecanismos más comunitarios y solidarios, América Latina actuando en bloque, tendría mejor acceso y aprovechamiento de las condiciones de ayuda establecidas a nivel global. Un cambio de importancia sería realizar ajustes en el proceso de globalización para que no continuase soportado en un libre mercado sin ninguna supervisión de actuaciones especulativas del sistema financiero, que impactos tan negativos han ocasionado en la distribución del ingreso. Sería favorable por ejemplo la reafirmación de un Estado de Bienestar poskeynesiano que

restituya y consolide políticas de salud pública regionales para la generación de bienes públicos regionales; que haga frente a los estragos de recesión mundial y desempleo ocasionados por el coronavirus mediante la revalorización de políticas sociales y de empleo; que le otorgue mayor importancia a los compromisos de la agenda de desarrollo sostenible 2016-2030; que adopte como una política prioritaria la del Medio Ambiente y el desarrollo de energías limpias sustitutivas, afrontando las graves consecuencias del cambio climático; que realice la convergencia de los diferentes compromisos de liberación de los intercambios de bienes existentes en los distintos procesos de integración; que estimule inversiones conjuntas en ciencia y tecnología, así como encadenamientos productivos generadores de valor en las exportaciones de la región; que contemple la armonización de políticas macroeconómicas y sociales en una integración multidimensional; que revalorice las políticas multilaterales en las cuales se enmarquen los diferentes acuerdos comerciales que permitan aumentar exportaciones y reconstituir las economías; que considere pertinente contar con una institucionalidad operativa que produzca credibilidad, analizando desde ya las reformas a realizar para tal propósito, que restaure condiciones de manejo político de la integración con un papel protagónico de los presidentes latinoamericanos y de los

parlamentos regionales con funciones efectivas a cumplir, acompañadas de la defensa y garantía de un entorno democrático para el desarrollo de la integración.

Es importante insistir en que la integración puede ser herramienta fundamental de trabajo comunitario y consensado, de espíritu solidario al que invita el tratamiento de medidas en la pospandemia. La integración latinoamericana tiene la oportunidad histórica de responder a la pandemia y posicionarse de manera unida en la pospandemia, reconsiderando objetivos y planes de acción orientados a consolidar una integración multidimensional que equipare aspectos económico-comerciales con aspectos de profundas reformas sociales y políticas, en un contexto de economía más solidaria que permita superar egoísmos nacionales en favor del bien común.

El Plan De Acción

Por las razones expuestas, el Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa - GRIDALE acogió durante el II Congreso un **“Plan de Acción para el relanzamiento de la integración latinoamericana en la pospandemia”**, con unas acciones concretas a ser desarrolladas en el corto plazo (unos cuatro años) y a mediano plazo (la presente década), las cuales se presentan a continuación.

La traducción de estas acciones en mecanismos de los procesos latinoamericanos de integración es recomendable que se realice contemplando **flexibilidad y velocidades distintas en su implementación.**

Acciones A Corto Plazo (tres a cuatro años)

1. Fortalecimiento de **POLÍTICAS DE SALUD PÚBLICA Y EDUCATIVAS** en los procesos de integración de América Latina, que le restituyan un componente social a la integración y vinculen la idea de regionalismo sanitario. Como acciones específicas, acordar directrices comunes de distribución de vacunas, de traspaso de excedentes y de intercambio de profesionales de la salud, reconfigurando los acuerdos relacionados con políticas públicas y procurando reactivar el Instituto Suramericano de Gobierno en Salud (ISAGS) de la UNASUR. En educación superior, priorizar dispositivos orientados a mejorar la calidad de la educación latinoamericana, y asegurar la libre movilidad plena de profesionales de sectores como salud, ingeniería y educación (acelerando la convalidación de títulos profesionales) y dar prioridad a la formación especializada en ciencia y tecnología.

2. **CONVERGENCIA REGULATORIA DEL INTERCAMBIO COMERCIAL** que contribuya con la salida de la recesión dejada por la pandemia mediante la conformación de un solo espacio comercial latinoamericano, mediante la liberación del intercambio de bienes acordado

en los distintos procesos de integración. Esto se complementaría con medidas para permitir la acumulación de origen, el funcionamiento de instrumentos de facilitación del comercio, la eliminación de medidas técnicas que obstaculizan el comercio intrarregional, la financiación del comercio intralatinoamericano con medidas como la actualización del Convenio de Pagos y Crédito Recíproco de la ALADI; y una activa promoción del desarrollo de cadenas globales y regionales de valor.

3. **PROGRAMAS DE EMPLEO Y DE REGULACIÓN MIGRATORIA** con movilidad entre países acompañada de mecanismos de seguridad social y protección de los derechos humanos; incorporar las nuevas tecnologías para el mapeo de datos de migración y su respectiva desagregación en datos de desarrollo por estado migratorio; diseñar mecanismos innovadores para regular la migración laboral de manera que se reduzca la brecha existente entre la oferta y la demanda; superación de las limitaciones internas establecidas por los colegios profesionales para la convalidación de los títulos profesionales; urgentes capacitaciones alternativas para paliar el impacto de tecnologías 4.0 y aprovechamiento de oportunidades laborales y productivas en la integración transfronteriza con participación activa de las ciudades y sociedades locales.

4. Priorización de los compromisos latinoamericanos sobre **MEDIO AMBIENTE**

orientados a un tránsito integral al desarrollo sustentable y relacionados con el Acuerdo de París, con la Agenda de Desarrollo Sostenible, con el Tratado de Cooperación Amazónica y con el acuerdo de Escazú, con la articulación y aceleración de políticas ambientales y energéticas sobre bases renovables en los acuerdos de integración, con los problemas del cambio climático, la cooperación en la gestión integral de riesgo, el control de la minería ilegal y la protección de especies y recursos naturales, en especial de recursos hídricos, páramos, bosques y socio diversidad. Entre las posibles acciones, implementar informes periódicos a nivel de bloque regional acerca del avance en materia del Acuerdo de París y la Agenda de Desarrollo Sostenible; fortalecer los organismos o agencias que velan por el cumplimiento de los ODS y la Agenda 2030 con abordaje transversal; promover cátedras, a todos los niveles educativos, relacionadas con desarrollo sostenible, además del patrón de consumo y su impacto ambiental, fijando metas concretas para reducir la deforestación.

5. **Establecimiento de programas de ciencia y tecnología** para la incorporación y desarrollo en América Latina de **TECNOLOGÍAS DE LA CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL** que permitan aprovechar las innovaciones tecnológicas. Entre las posibles acciones, uso de las últimas tecnologías - cadena de bloques (*blockchain*) para la interoperabilidad de las operaciones aduaneras; uso de nuevas

tecnologías de plataformas web para reducir costos y tiempo de los trámites de revalidación de títulos; desarrollo de un plan para la conexión digital en el continente; creación de foros de articulación por país entre empresas y grupos de ciencia y tecnología y de instancias de integración regional de las instituciones de ciencia y tecnología de los países; legislación en materia de la propiedad intelectual y de soberanía digital para resguardar los desarrollos e innovaciones latinoamericanas.

6. Acentuar los necesarios esfuerzos para el desarrollo de la **CONECTIVIDAD FÍSICA** entre los países de la región y de cada una de sus subregiones y procurar la complementación de los sistemas de conexión y logística. En este sentido, proponer una reunión regional de alto nivel para definir el futuro o continuidad de proyectos actuales o a desarrollar.

7. Conformación de **GRUPOS DE TRABAJO INTERINSTITUCIONALES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES Y ACADÉMICOS DEL GRUPO DE REFLEXIÓN** que propongan ajustes a **LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA**. Se procuraría la participación de organizaciones entre otras como la CEPAL, el BID-INTAL, la CAF, el SELA, Fonplata, la Asociación de Estados del Caribe (AEC), la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), la CELAC; y por voceros de organismos de integración como la ALADI, la CAN, el MERCOSUR, la Alianza del Pacífico (AP), el SICA/SIECA, el CARICOM, el ALBA, la Unión

Europea, la Unión Africana y la ASEAN cuando sea necesaria la experiencia de otras regiones del planeta.

Entre las tareas principales está el análisis de la **INSTITUCIONALIDAD DE LA INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA**, con miras a establecer condiciones mínimas de operatividad efectiva, evaluar los objetivos y funciones de los órganos existentes de carácter subregional y procurar reducir su dispersión y solapamiento; precisar cómo lograr una articulación eficaz de los distintos procesos latinoamericanos de integración mediante **estrategias de "convergencia en la diversidad"**, como el formato Mercosur- Alianza del Pacífico desde la CEPAL, que tome en cuenta las naturales diferencias de realidades, visiones e intereses e identificar acciones para fortalecer la integración latinoamericana desde un punto de vista **existencial (porqué trabajar juntos)** como **metodológico (cómo trabajar juntos)**, de forma compatible con el sistema multilateral del comercio de la OMC y otros organismos y regímenes internacionales de carácter político y social.

Entre las posibles acciones, considerar una reunión especializada sobre el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio y sobre las negociaciones de comercio preferencial en un mundo pospandemia; una conferencia para evaluar el futuro de la integración de América Latina a través de la ALADI; un estudio de los elementos aprovechables del esquema de

integración asiática de ASEAN; un encuentro comparativo del nuevo paquete de reformas que tendrá la Unión Europea con las reformas propuestas en la integración latinoamericana y un encuentro entre América Latina y África para contrastar los avances de la integración en los dos continentes.

8. Aportes a la construcción de una **CULTURA INTEGRACIONISTA** que acepte las diferencias y facilite la convivencia en una integración más inclusiva, restableciendo programas de educación sobre integración, que fomenten el conocimiento de los acuerdos de integración a todos los niveles educativos, para construir una cultura integracionista. Esto incluye la implementación de programas para la enseñanza, promoción, y difusión de lo que se entiende por integración, utilizando para ello las tecnologías de información y comunicación disponibles, que permitan mayor difusión de resultados de investigación útiles en materia de integración y fomento de identidad latinoamericana.

Acciones Desarrollables A Mediano Plazo (década actual)

1.- Establecimiento de **AGENDAS DE DESARROLLO Y COHESIÓN SOCIAL** en los procesos de integración latinoamericanos con el objeto de reorientar el modelo económico hacia un modelo de sostenibilidad, que incorpore ajustes al proceso globalizador para estimular formas de economía solidaria.

2.- Contemplar en los procesos de integración la **ARMONIZACIÓN DE POLÍTICAS** de liberación de servicios, de capitales y de personas; de políticas macroeconómicas: deuda externa, gasto público, entre otras; de estímulos a las exportaciones con valor agregado, de productividad, de inversiones, de innovación y emprendimiento; y de temas nuevos como el impacto y aprovechamiento de los avances de tecnologías disruptivas, además de condiciones de ciberseguridad.

3.- Definición de estrategias de **INSERCIÓN INTERNACIONAL CONJUNTA** de América Latina en un Sistema Internacional de diferentes bloques que considere preferentemente a los Estados Unidos, a la Unión Europea, a China y el Indo Pacífico y a la Unión Africana para el desarrollo de un comercio mundial funcional a las necesidades e intereses latinoamericanos.

Esta inserción estará acompañada de propuestas de mejoramiento de la eficacia del **MULTILATERALISMO Y LA GOBERNANZA MUNDIAL**, en particular en organismos como la Organización Mundial del Comercio (OMC) para acrecentar la efectividad y eficacia del sistema multilateral de comercio mundial y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), en las cuales se incorporen las necesidades surgidas de cambios tecnológicos y productivos. Mientras se logran

estos cambios, se podría buscar inserción en megaproyectos de Asia Pacífico (CPTPP y RCEP), que plantean similares marcos regulatorios; considerar la necesidad de un marco de acción multilateral frente al ingreso de ALC a la Iniciativa BRI (*Belt and Road Initiative*) liderada por China y coordinar un marco de acción regional para aprovechar el interregionalismo con países asiáticos como vehículo de inserción en los megaproyectos de Asia-Pacífico.

En resumen, el Plan de Acción busca generar credibilidad y ganar aliados, que otorguen viabilidad a las metas establecidas, con participación de distintos actores de la integración, y trabajar no solo en la convergencia entre esquemas sino también en la solución de problemas comunes y la generación o profundización de estrategias regionales de desarrollo.



UNITED NATIONS
UNIVERSITY

UNU-CRIS

Institute on Comparative
Regional Integration Studies

in alliance with



VRJJE
UNIVERSITEIT
BRUSSEL



UNIVERSITEIT
GENT



Vlaanderen
verbeelding werkt

BRU
GGE

The United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies (UNU-CRIS) is a research and training institute of the United Nations University whose mission is "to generate policy-relevant knowledge about new forms of governance and cooperation on the regional and global level, about patterns of collective action and decision-making.

Acerca de los autores

El Grupo de Reflexión sobre Integración y Desarrollo en América Latina y Europa - GRIDALE tiene cuatro años de existencia y funciona en cinco grupos de trabajo donde académicos de América Latina y el Caribe y de Europa interactúan en la identificación de alternativas y dimensiones de las reformas a llevar a cabo en la reorientación de los procesos de integración, en la cohabitación de concepciones diferentes de desarrollo y en una nueva sustentación conceptual de los objetivos de integración a alcanzar.

Cuenta en la actualidad con más de 200 académicos de 30 países de más de 100 universidades y de algunos centros de pensamiento.

La coordinación general la realiza el Director del Centro de Pensamiento Global - CEPEG de la Universidad Cooperativa de Colombia, apoyado por un Consejo de Coordinación de ocho miembros de los dos continentes y coordinadores en los cinco grupos de trabajo.

Véase: <https://gridale.org/>