

Todos los artículos publicados en *Mundo Nuevo*. Revista de Estudios Latinoamericanos han sido sometidos a arbitraje conforme a sus normas internas

MUNDO NUEVO

REVISTA DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

“Es una idea grandiosa pretender formar de todo el MUNDO NUEVO una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo”

SIMON BOLIVAR



UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS DE AMERICA LATINA

Caracas, Año II, N° 4. (Julio-Diciembre) 2010

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR “MUNDO NUEVO. REVISTA DE
ESTUDIOS LATINOAMERICANOS”

Rector:
Enrique Planchart

Director:
Héctor Maldonado Lira

Vicerrector académico:
Rafael Escalona

Consejo Editorial:
USB

Vicerrector administrativo:
William Colmenares

Secretario:
Cristian Puig

Arturo Almandoz
Servando Álvarez
Tomás Cervilla
Dafne González
Marisela Hernández
Carole Leal
Gustavo Sarmiento
Paulette Silva
Alberto Navas (UCV)
Alfredo Ramos (ULA)
Andrés Serbin (Argentina)
Dario Umaña (Colombia)
José Escribano Úbeda-Portugués (España)
Nicolay A. Dobronravin (Rusia)
Orlando Pérez (EE.UU.)

Editor:
Ana Carrillo G.

DIVISIÓN DE CIENCIAS
SOCIALES Y HUMANIDADES

Directora:
Lydia Pujol

INSTITUTO DE ALTOS
ESTUDIOS DE AMÉRICA LATINA

Director:
Héctor Maldonado Lira

MUNDO NUEVO

REVISTA DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

JOSÉ RIVERA BANUET 50 años de Integración de América Latina y El Caribe: Evolución y perspectivas

HERNANDO ARCINIEGAS SERNA La Cooperación Fronteriza y la Integración Latinoamericana

AUGUSTO BERMÚDEZ Integración y Cooperación en América Latina: Temas Seleccionados

MARISOL BLACK La Integración en América Latina: ¿Realidad o Utopía?

JOSÉ BRICEÑO-RUIZ UNASUR y las Transformaciones del Nuevo Regionalismo Sudamericano

CIPOLETTA, ROZAS, SÁNCHEZ y TROMBEN Políticas de Infraestructura y Transporte en América Latina: Restricciones al Desarrollo y a la Integración

ELÍAS R. DANIELS H. UNASUR: Aspiraciones y Frustraciones



UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS DE AMÉRICA LATINA

Caracas, Año II, N° 4. (Julio-Diciembre) 2010

EL INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS DE AMÉRICA LATINA de la UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR realiza actividades de investigación, docencia y extensión referidas a la realidad de América Latina y a la que, fuera del área, afecta a su desenvolvimiento. “MUNDO NUEVO, REVISTA DE ESTUDIOS LATINOAMERICANOS” es una publicación semestral del Instituto y, si bien difunde los resultados de sus propias investigaciones y aportes científicos que le sean enviados en forma de artículos o notas. Las opiniones en ellos vertidas no comprometen necesariamente la del Instituto.

La correspondencia deberá dirigirse a:

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS DE AMÉRICA
LATINA. UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR.
CAMPUS UNIVERSITARIO. EDIFICIO BIBLIOTECA
CENTRAL, NIVEL JARDÍN. SARTENEJAS, BARUTA.
ESTADO MIRANDA-VENEZUELA.

Dirección electrónica:
www.iaeal.usb.ve

Director IAEAL: iaeal@usb.ve
Editor *Mundo Nuevo*: atcarril@usb.ve
Secretaria: sec-iaeal@usb.ve
Diagramación: gladysgraterol53@hotmail.com

Depósito Legal:
P.P. 78-0075

LOS AUTORES

JOSÉ RIVERA BANUET. Economista mexicano. Licenciado en Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México con Mención Especial. Postgrados en Economía y Finanzas Internacionales. Ocupó altos cargos e instituciones públicas mexicanas, fue Director en la UNCTAD, Subsecretario General de la ALADI y actualmente es Secretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), con sede en Caracas.

HERNANDO ARCINIEGAS SERNA. Economista de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá; Experto en Promoción de Exportaciones, Centro de Comercio UNCTAD/Gatt, Ginebra, Suiza; Especialista en Derecho Marítimo y Aeronáutico, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia; MBA en Dirección de Logística, Instituto de Directivos de Empresa, IDE-CESEM, Madrid, España. Experiencia de más de 30 años en temas de comercio e integración con instituciones gubernamentales de Colombia, organismos internacionales y consultoría privada. Hasta el 2005 colaboró con la Secretaría de la Comunidad Andina en Lima, Perú, como Coordinador de Integración Física. Actualmente como Ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento, CAF, en Caracas, Venezuela coordina los temas fronterizos y de logística.

AUGUSTO BERMÚDEZA. Es chileno con estudios en la Universidad de Chile. Obtuvo el título de Ingeniero Comercial, mención Economía. Posee una larga experiencia en asuntos de comercio internacional, integración y cooperación económica. Se ha desempeñado fundamentalmente en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile en las áreas de planificación y económica. Fue funcionario fundador de la Junta del Acuerdo de Cartagena, luego Gerente de Exportaciones del Banco Central de Chile, asesor del Instituto de Comercio Exterior de Venezuela y Director de Programación de la Secretaría Permanente del SELA. Se ha desempeñado como consultor, entre otros, de la OLADE, ALADI y por varios años de la CEPAL, Durante 18 años se ha desempeñado como Embajador de la Cancillería chilena,

destacando 6 años como Representante en la ALADI y ante el Gobierno uruguayo y, con posterioridad fue Embajador ante el Gobierno de Colombia.

MARISOL BLACK. Licenciada en Estudios Internacionales de la Escuela de Estudios Internacionales de la Universidad Central de Venezuela en el año 1976. Ha realizado numerosos cursos de especialización en diversas materias relacionadas con su profesión, entre ellos el XVI Curso de Derecho Internacional del Comité Jurídico Interamericano en la Fundación Getulio Vargas (Río de Janeiro, julio-agosto 1989) y el Seminario sobre Política para Jóvenes Diplomáticos en la John Hopkins School of Advanced International Studies (Washington D.C. 1983). En el año 2000 obtuvo el grado (Cum Laude) de Magíster en Estudios Europeos de la Universidad de Lovaina en Bélgica. Como Embajadora ha desempeñado numerosos cargos en el servicio exterior de Venezuela.

JOSÉ BRICEÑO-RUIZ. Abogado egresado de la Universidad de los Andes (Mérida, Venezuela). Es titular de una Maestría en Relaciones Internacionales de la Universidad de Durham (Inglaterra) y un DEA en Ciencia Política Comparada del Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence-IEP Aix (Francia). Actualmente está cursando el Doctorado en Ciencia Política en el IEP Aix.

GEORGINA CIPOLETTA TOMASSIAN. Economista de la Universidad de Buenos Aires, con estudios de Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales en la FLACSO, U. de San Andrés y U. de Barcelona. Con amplia experiencia en la investigación, consultoría y asistencia técnica en temas de servicios de infraestructura, transporte, comercio internacional e integración regional, para organismos como CEPAL, Banco Mundial, OEA, CAF, EIU, FLACSO, BID-INTAL y ALADI. Ha participado en numerosas publicaciones de libros, capítulos de libros, journals y documentos de trabajo e investigación; tanto como autora, co-autora o en contribución reconocida. Actualmente es Oficial de Asuntos Económicos de la CEPAL, Naciones Unidas, en la Unidad de Servicios de Infraestructura de la División de Recursos Naturales e Infraestructura; a cargo temas de infraestructura, transporte, logística, políticas públicas e integración física.

PATRICIO ROZAS BALBONTÍN. Licenciado en Sociología de la Universidad Católica de Chile y Máster en Estudios del Desarrollo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Actualmente se desempeña como Oficial de Asuntos Económicos de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL. Entre sus principales publicaciones destacan los libros *El Mapa de la Extrema Riqueza Diez Años después* (1989),

Los grupos multinacionales y la crisis: el caso chileno (1988), Estado autoritario, deuda externa y grupos económicos (1988), Inversión Extranjera en la economía de Chile: proyectos de inversión y estrategias de acción de las empresas transnacionales (1992), Chile y el NAFTA: antecedentes, problemas y perspectivas (1996), Internacionalización y expansión de las empresas eléctricas españolas en América Latina (2009). Ha publicado, asimismo, una importante cantidad de artículos sobre estrategias de desarrollo y reformas estructurales; inversión extranjera y empresas transnacionales, estrategias empresariales y corporativas; organización de mercados y regulación; energía; telecomunicaciones, e infraestructura de transporte, en las series de CEPAL.

RICARDO SÁNCHEZ. Economista de la Universidad del Salvador, Buenos Aires. Estudios de Maestría en la Universidad Carlos III de Madrid y Paris 10. Con 25 años de experiencia en las área de las finanzas y la economía de la infraestructura, transporte y servicios públicos. Actualmente se desempeña como Oficial de Asuntos Económicos de la CEPAL, Naciones Unidas, donde ejerce como Jefe de la Unidad de Servicios de Infraestructura de la División de Recursos Naturales e Infraestructura.

VARINIA TROMBEN. Economista de la Universidad Panthèon. La Sorbone (Paris 1), Magister en Economía aplicada de la Universidad de Chile. Se ha desempeñado como economista de la CEPAL y en el Ministerio de Economía de Chile. Sus áreas de especialización: finanzas públicas y el impacto de las políticas públicas en la distribución del ingreso. Actualmente se desempeña como Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Servicios de Infraestructura de la División de Recursos Naturales e Infraestructura de la CEPAL.

ELÍAS DANIELS HERNÁNDEZ. Es un Oficial Almirante venezolano con estudios superiores, tanto civiles como militares, en Venezuela y el extranjero. Ha asistido a seminarios internacionales y ha ejercido la docencia, y dictado conferencias en varios países de América, Francia y Portugal; además es autor de libros y ensayos sobre los procesos políticos e integración latinoamericana. De 1992 a 1994 fue Embajador de Venezuela en Portugal; y desde Enero de 1995 es Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores, desempeñándose como Jefe de la Unidad Especial de Guyana.

Editorial

Mundo Nuevo, presenta en esta oportunidad, el N° 4 de su nueva época. Éste es un número monográfico dedicado al tema: “50 años de la Integración Latinoamericana: del Tratado de Montevideo a UNASUR”, con motivo de celebrarse este año la firma del Tratado de Montevideo de 1960, conmemorando el primer gran esfuerzo integracionista que cobijó a gran parte de América Latina con la formación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) creada por el Tratado de Montevideo (1960)¹ la cual se propuso crear una *zona de libre comercio* que debería estar funcionado en un plazo de 12 años (31 de diciembre 1972). Dicho plazo fue modificado en 1969 a veinte años con la firma del Tratado de Montevideo de 1980 (31 de diciembre 1980).

El propósito que tuvimos al convocar a los autores de los artículos que componen este número, era realizar un balance del cómo ha evolucionado el proceso de integración regional en estos cincuenta años. La idea era hacer un recorrido por los diferentes procesos de integración en América Latina, estableciendo sus alcances desde el punto de vista de los objetivos trazados, y dando cuenta de las instituciones que han contribuido a tal fin.

Tenemos que señalar que los colaboradores de esta revista han hecho un trabajo encomiable al apegarse estrictamente a este propósito inicial y desde diversas ópticas y perspectivas nos han entregado en su conjunto una magnífica revista que seguramente servirá de referencia para estudiosos y practicantes del proceso de integración de América Latina.

Han contribuido para la edición de este número monográfico, académicos de larga trayectoria, estudiosos y ejecutores de los diversos componentes de un proceso de integración. : A José Rivera Banuet, Secretario Permanente del SELA, *50 años de Integración de América Latina y el Caribe. Evolución y perspectivas*, Saúl Pineda Hoyos, *Propuestas para fortalecer la integración en el actual contexto hemisférico y global*, Carlos Romero, *Las relaciones*

1. El Tratado de Montevideo fue suscrito el 18 de febrero de 1960 por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Posteriormente se incorporaron Colombia (septiembre 1961), Ecuador (noviembre 1961), Venezuela (agosto 1966) y Bolivia (febrero de 1967).

económicas y comerciales entre Venezuela y Estados Unidos (1944-2009): de socio confiable a socio necesario, José Briceño Ruiz, *UNASUR y las transformaciones del nuevo regionalismo suramericano*, Elías Daniels, *UNASUR: aspiraciones y frustraciones*, Socorro Ramírez, *La Comunidad Andina y las perspectivas suramericanas*, Marisol Black, *Integración Latinoamericana: Utopía o realidad*, Augusto Bermúdez, *Integración y cooperación en América Latina: temas seleccionados*, Rosalba Linares, *ALBA en el contexto de la integración latinoamericana*, Hernando Arciniegas, *La cooperación fronteriza y la integración latinoamericana*, Isabel Rodríguez Aranda, *Cincuenta años de participación chilena en los procesos de integración latinoamericana (1960-2010)*, Georgina Cipoletta Tomassian, Patrizio Rozas, Ricardo Sánchez y Varina Tromben, *Políticas de infraestructura y transporte América Latina: restricciones al desarrollo y a la integración*, Alejandro Gutiérrez y Maritza Rosales, *La integración y las relaciones económicas entre Venezuela y Colombia: evolución reciente y perspectivas*.

Todos ellos desde distintos lugares del continente han hecho posible este proyecto, vaya desde el Instituto de Altos Estudios de América Latina y desde **MUNDO NUEVO**, nuestras palabras de reconocimiento y profundo agradecimiento.

Mundo Nuevo, quiere convertirse en una revista de referencia para los estudiosos del continente y en especial de la Universidad Simón Bolívar, sobre los temas de preocupación, de reflexión en diversos temas en América Latina y el Caribe. Como dijo Publio Terencio hace unos cuantos siglos: nada de lo humano me es ajeno, nuestra revista quiere abrirse a los diferentes campos de la aplicación de la política, por ello en próximos números abordaremos temas como: políticas ambientales, científicas o de seguridad y defensa en América Latina y el Caribe.

El proceso de integración vive una situación paradójica. Al lado de una voluntad de construir para avanzar en el proceso de integración regional aparecen eventos que amenazan los resultados de esos avances. Se ha debilitado en el subcontinente la voluntad de conformar estadios superiores de integración con instituciones fuertes, ha tomado cuerpo una tendencia que prioriza la acción intergubernamental más que la acción comunitaria, se ha reducido la propensión a crear arreglos institucionales centrales o supranacionales, pero igualmente persiste un sentido de preservación de los arreglos institucionales existentes.

Aunque al final no aparecen remarcados los relacionamientos posibles entre UNASUR, la Comunidad Andina y el MERCOSUR, la idea de la absorción de estos esquemas por UNASUR, al parecer ha quedado en el tintero. Igualmente, cabe resaltar, que han aparecido esfuerzos sectoriales (multilaterales o bilaterales) de mucha importancia en lo energético y en el campo de la infraestructura. Persisten aún muchas de las dificultades señaladas anteriormente las cuales parecieran no permitir una convergencia razonable en las conductas de los países que impulse el proceso de integración mucho más allá de lo alcanzado. El nacimiento de UNASUR más como un mecanismo de concertación política, efectivamente, en su corto transitar, revela que ahí estará una de sus ventajas. Su accionar en la crisis boliviana y en la crisis colombo-venezolana y la convocatoria al Consejo de Defensa y al Consejo de Cancilleres de UNASUR así lo ejemplifican.

Los países de la región han tomado la decisión de crear la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), esta vieja aspiración cuyo antecesor más cercano lo constituye el Grupo de Río, quizás pueda darle continuidad a un mecanismo que jugó papeles estelares en profundas crisis en espacios importantes del subcontinente.

El camino recorrido tiene sus altos y sus bajos, pero su verdadera herencia es la conformación de una conciencia sobre la necesidad de promover esfuerzos que permitan una integración más profunda y útil que permita impulsar nuestro desarrollo y estimule una mayor presencia de nuestros países en un mundo impactado por la globalización.

Héctor Maldonado Lira
Director IAEAL

José Rivera Banuet

50 AÑOS DE INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS

RESUMEN

En la evolución histórica de la integración de América Latina y el Caribe ha habido avances y retrocesos, tanto en escala subregional como regional, y sufrió un estancamiento durante años para volver a recuperar su dinamismo inicial a partir de la década de los noventa. Luego, en la actual década, han evolucionado las instituciones pre-existentes y han surgido otras que están potenciando el proceso, adaptándolo a las nuevas realidades y exigencias del entorno regional e internacional. Grandes proyectos de cooperación de apoyo a la integración le están imprimiendo un gran dinamismo y, en particular, de la Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) se derivan importantes perspectivas para su unión e integración definitiva.

Palabras clave: Integración subregional y regional. Desarrollo institucional. Proyectos de cooperación. Entorno regional e internacional. Cumbre de América Latina y el Caribe. Unión e Integración.

ABSTRACT

In the historical evolution of the Latin American and Caribbean integration, there have been progresses and setbacks, both at subregional and regional levels. This process came to a standstill for years before recovering its initial momentum in the 1990s. Then, in the present decade, existing institutions have evolved and new ones have emerged with a view to enhancing the process by adapting it to new realities and demands of the regional and international environment. Major cooperation projects supporting integration are providing dynamism to the process. In particular, significant prospects have arisen from the Summit of Latin America and the Caribbean (CALC) for definitive unity and integration.

Keywords: Regional and subregional integration, Institutional development, Cooperation projects, Regional and international environment, Summit of Latin America and the Caribbean, Union and integration.

INTRODUCCIÓN

Luego de más de cincuenta años desde la aparición de los primeros esquemas de integración en la región, durante los cuales se impuso primero el modelo integrador puesto al servicio de la industrialización sustitutiva de importaciones, que en el marco de la crisis de los años ochenta del siglo pasado fue reemplazado por el llamado “nuevo regionalismo” o “regionalismo abierto”, a partir de la década de los noventa fue haciéndose cada vez más evidente la necesidad de someter el proceso a una profunda evaluación y adaptación a las nuevas realidades impuestas por la evolución de los países de la región y por el entorno internacional.

Cabe recordar que en los primeros años los acuerdos de integración experimentaron un desarrollo importante y prometedor, en el sentido de que los países cumplieron en su mayoría con los compromisos de la liberalización mutua y con los principales compromisos asumidos en el plano comercial. En vista de eso, el intercambio intrazonal se incrementó significativamente y su peso relativo con respecto al comercio global también aumentó, particularmente en las décadas de los 60 y los 70. Sin embargo, esta fase empezó a agotarse en plazos relativamente breves, a finales de los años 70, cuando en casi todos los esquemas las negociaciones debían avanzar en áreas más competitivas y conflictivas. De tal manera, que al creciente estancamiento en lo formal y programático se fueron acumulando incumplimientos en los compromisos ya contraídos, lo cual condujo a la pérdida de credibilidad en el proceso por parte de los actores reales, particularmente del empresariado.

Esa fase de agotamiento se vio agravada por las dificultades propias que tradicionalmente han caracterizado el proceso de integración regional, tales como, entre otras: realidades macroeconómicas muy heterogéneas entre los asociados; vinculación física escasa y difícil, particularmente la infraestructura de transporte; dimensiones económicas y distribución del ingreso muy desiguales; existencia de importantes asimetrías en las economías, en el comercio intrarregional y en las sociedades; y profundas desigualdades jurídicas y normativas que han hecho difícil la negociación de una legislación de aplicación comunitaria en el transcurso de los años.

No obstante, también en el transcurso del tiempo el proceso de integración ha demostrado una gran capacidad de renovación debida, en gran medida, a una irreductible voluntad política aún en los momentos más difíciles y apremiantes.

Esa voluntad política se ha nutrido de cuatro elementos fundamentales, a saber:

1. La percepción de que la consolidación de una democracia generalizada en los países de la región significa un ambiente más propicio para la integración y un sustento de la misma.
2. La necesidad de privilegiar los recursos propios en ausencia o escasez de fuentes suficientes de ahorro externo.
3. La urgencia de actuar conjunta o, al menos, concertadamente, para aunar esfuerzos en el ámbito internacional, en especial ante los grandes cambios políticos, económicos y tecnológicos que se suscitan incesantemente.
4. El imperativo de alcanzar una inserción de nuevo tipo en la economía mundial que permita reducir o atenuar las vulnerabilidades externas, en particular ante las crisis mundiales recurrentes.

Con base en esa nueva concepción, enriquecida por las amargas experiencias de la crisis de los años 80, el proceso recibió un impulso importante a partir de la década de los 90, mediante la consolidación y profundización de los acuerdos suscritos treinta años atrás, tales como la conversión de la ALALC en ALADI (1960-1980), del Mercado Común Centroamericano en Sistema de Integración Centroamericana (1960-1993), del Grupo Andino en Comunidad Andina de Naciones (1969-1997) y de CARIFTA en CARICOM con su Mercado y Economía Únicos (1973-2008), así como el surgimiento de MERCOSUR en 1994. Por otra parte, la mayoría de los países integrantes de estos acuerdos, a su vez, han concertado nuevos compromisos integracionistas, cada vez de mayor profundidad, mediante nuevas modalidades, multilaterales y bilaterales, que han contribuido notablemente a dinamizar la producción, el comercio recíproco y los flujos de inversiones. Estos acuerdos son denominados, por lo general, de “*tercera generación*”.

De esa manera, el proceso de integración transcurrió en la década de los 90, con excepción del período 1998-99, con un extraordinario dinamismo. Ese avance continuo condujo a un creciente intercambio comercial recíproco; al novedoso fenómeno del crecimiento de las inversiones intrarregionales

que acompaña al de las inversiones extranjeras en general; a una mayor participación, desconocida en épocas anteriores, de los empresarios y otros sectores sociales, tales como parlamentarios, trabajadores e intelectuales; así como a la presencia activa de los gobernantes al más alto nivel mediante los Consejos Presidenciales.

De ahí en adelante, estos avances continuos se han visto favorecidos por la consolidación de la democracia en la región, lo cual ha propiciado una mayor presencia de los sectores sociales en las negociaciones y orientación de la integración; pero también por haber disfrutado en todos estos años de un marco internacional más favorable caracterizado por una mayor apertura para el comercio y la inversión, de constantes y crecientes flujos netos de capital extranjero, y del establecimiento de normas de conducta multilaterales mucho más adecuadas y transparentes que las de épocas pasadas para poder participar en mejores condiciones en la economía y comercio mundiales.

No obstante ello, se ha generalizado el convencimiento de que los resultados del esfuerzo de integración en muy poco han ayudado a una verdadera vinculación entre los pueblos y países de la región, ni menos aún han contribuido a la superación de sus problemas económicos y sociales históricos, razón por la cual en los años recientes se ha venido avanzando en una creciente evaluación crítica de los rumbos seguidos por la integración regional, la cual en distintos grados ya ha venido rindiendo frutos.

Así, si bien de manera heterogénea, en los esquemas preexistentes es posible identificar la aparición de nuevas prioridades y el abandono de otras, como son la progresiva y difícil atenuación del énfasis mercantilista presente en los esquemas; la mayor atención hacia las asimetrías económicas y sociales entre los participantes; la incorporación de objetivos vinculados al desarrollo social; la inclusión de temas ambientales; los intentos por construir una identidad comunitaria; los énfasis en la democracia como contexto y como práctica interna del funcionamiento de los esquemas; la apertura hacia la participación de la sociedad civil en la definición de los rumbos y contenidos de la integración; y el avance hacia mecanismos de cooperación monetaria y financiera.

A ello, se agrega el reconocimiento cada vez mayor de la necesidad de asegurar que los procesos de integración se acompañen con proyectos de cooperación de apoyo a la integración que, cuidando tanto el medio ambiente como las necesidades e intereses de las poblaciones involucradas, permitan la generación de la infraestructura energética, de transportes y de telecomunicaciones indispensable para el avance de dichos procesos.

Todos esos cambios también están presentes, incluso con mayor fuerza, en las nuevas iniciativas de integración que se han puesto en marcha en los años recientes, como son la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), agregándose en ambos casos una intención abarcadora –no sólo respecto de los temas abordados, sino también con relación al número de países participantes–, la cual era también muy necesaria para romper con la tendencia a la fragmentación de la región en mini bloques –e incluso en una multiplicación de acuerdos bilaterales de distinto tipo, al margen o como parte de los distintos esquemas– que se había impuesto desde hace ya varias décadas, y que postergaba hacia un brumoso futuro cualquier eventual proceso integrador de alcance verdaderamente regional.

En esa perspectiva, sobran los motivos para prestar la mayor atención hacia las dos Cumbres de América Latina y el Caribe (CALC) que se han realizado, y en las cuales han participado la totalidad de países de la región, las cuales a partir de una auto convocatoria que en si misma constituye una muy positiva novedad, han dado pasos de la mayor importancia para la próxima puesta en marcha de una nueva instancia latinoamericana y caribeña, cuyas definiciones generales fueron plasmadas en los documentos finales de las dos Cumbres realizadas, y en particular en la de Cancún, iniciándose desde ella un proceso que con seguridad será muy intenso, para dar forma definitiva a la nueva instancia y dotarla de capacidades e instrumentos que le permitan constituirse en el espacio regional de concertación e integración que tan necesario resulta hoy para los países latinoamericanos y caribeños.

Teniendo presente ese cambiante y complejo escenario de la integración regional, la Secretaría Permanente del SELA, por mandato del Consejo Latinoamericano, órgano máximo del SELA, mantiene bajo constante seguimiento y análisis la evolución de los procesos latinoamericanos y caribeños de integración, con énfasis en las modificaciones institucionales ocurridas en los esquemas preexistentes y en las nuevas iniciativas que se han puesto en marcha en los últimos años.

A continuación, nos referiremos, por un lado, a más importantes avances en los esquemas preexistentes, tanto de alcance subregional como regional, a los nuevos emprendimientos como son la UNASUR y la ALBA-TCP, así como a los Proyectos Mesoamérica y la Iniciativa IIRSA. Luego, presentaremos un resumen de la relevancia que tienen y a las perspectivas que encierran determinadas áreas que son fundamentales, a nuestro juicio, para poder

desarrollar una integración de nuevo tipo. Por último, se comentarán los contenidos y alcances de las dos Cumbres de América Latina y El Caribe (CALC) que se han realizado hasta la fecha y se describirán los principales componentes que podrían constituir una futura Unión de América Latina y El Caribe.

EL COMPORTAMIENTO RECIENTE DE LOS ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN¹

Con todas sus imperfecciones y retrasos, el proceso de integración regional ha logrado importantes avances institucionales, la profundización de acuerdos y compromisos, y novedosos programas de cooperación para impulsarlo en diversos campos. Los esquemas subregionales se han consolidado: Comunidad Andina (CAN), Sistema de Integración Centroamericano (SICA), Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), a la par de los progresos en la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y de la suscripción de numerosos acuerdos bilaterales y plurilaterales que amplían y profundizan el proceso. Prácticamente ningún país de la región ha quedado exento de algún vínculo con la integración regional. Los acuerdos de integración que tienen alcance regional son ALADI, AEC, UNASUR y el ALBA-TCP; mientras que los típicamente subregionales son CAN, CARICOM, SICA y MERCOSUR.

Entre los mecanismos institucionales que han fortalecido la integración de ALC en los años más recientes cabe mencionar la conformación política y organizativa de la *Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*, los avances en el funcionamiento del *Mercado y Economía Únicos del Caribe*, el inicio de la *Unión Aduanera Centroamericana*, la ampliación del *Proyecto Mesoamérica* y los proyectos de la *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)*.

1. A nivel subregional

La Comunidad Andina (CAN)

El balance de la evolución más reciente del proceso de integración andino muestra que a pesar del complejo escenario internacional y de la difícil etapa

1. Una descripción detallada puede verse en *Informe sobre el Proceso de Integración Regional, 2008-2009* (Caracas, SELA, 1999).

por la que han atravesado las relaciones políticas y diplomáticas entre los Estados miembros de la CAN, especialmente en los últimos dos años, la institucionalidad andina plasmada en el Sistema Andino de Integración (SAI), hizo posible la continuidad del funcionamiento de este mecanismo subregional de integración y que, inclusive, en algunos ámbitos específicos de su actividad, se pudieran desplegar nuevas iniciativas para avanzar en un replanteamiento estratégico que permita la consolidación y profundización de la integración.

En relación con el primero de estos condicionantes, si bien la crisis económica y financiera internacional que tuvo como epicentro los Estados Unidos afectó de forma generalizada al conjunto de las economías de América Latina y el Caribe, la manera en que dicha crisis pudo ser procesada internamente por los gobiernos de los países andinos posibilitó que los efectos negativos de la misma, en el sector financiero en un primer momento y en el ámbito de la economía real con posterioridad, fueran menos pronunciados que en el promedio de los países de América Latina, proyectándose para 2010 una significativa recuperación de la producción y el empleo en sus economías que ya se está manifestando.

En ese complicado escenario, de obstáculos adicionales de distinta naturaleza que se han debido enfrentar, el conjunto de órganos e instituciones que forman parte del SAI continuó instrumentando acciones para profundizar la integración; si bien a pesar de determinados logros alcanzados no se deben omitir algunos tropiezos, e incluso retrocesos que se presentaron en el funcionamiento de la estructura comunitaria a consecuencia de las diferencias y desacuerdos presentes entre los países andinos respecto de la visión, rumbo, contenidos, velocidad, instrumentos y grados de profundidad del proceso de integración.

A pesar de los aspectos señalados, importa destacar que a diferencia de lo sucedido en los años ochenta con la llamada crisis de la deuda, en que los distintos esquemas de integración regional se vieron severamente afectados, en la presente crisis se ha dado una mayor participación de los organismos regionales y subregionales, y en este caso específico la institucionalidad andina, en el diseño y puesta en marcha de estrategias para hacer frente a algunos de los impactos más severos de la crisis, lo mismo en el plano comercial que en el estrictamente financiero y productivo a escala subregional.

En el año 2009 se realizaron una serie de encuentros para abordar la “Nueva Visión Estratégica de la Integración Andina”. En dichos eventos, los principales aspectos abordados se refieren a la necesidad de replantear los ejes

estratégicos de la integración andina para transitar de una integración centrada en lo comercial hacia una nueva sustentada en los temas sociales, políticos, medio ambientales, de relaciones externas y comerciales, y en la que todos estos ámbitos tengan la misma importancia.

Los *Principios Orientadores* que deberán guiar ese cambio son:

- Asumir con realismo y oportunidad histórica las virtudes y límites del proceso andino de integración.
- Preservar el patrimonio común andino, consolidando los logros alcanzados en cuarenta años de integración.
- Respetar la diversidad de enfoques y visiones que constituyen el fundamento de la coexistencia comunitaria.
- Impulsar el desarrollo del mercado y comercio andinos, estableciendo nuevas oportunidades de inclusión económica y solidaridad social.
- Avanzar en la reducción de las asimetrías entre los países miembros mediante iniciativas que impulsen el desarrollo económico y social.
- Desarrollar el carácter integral del proceso.
- Profundizar la integración física y fronteriza.
- Promover los aspectos amazónicos en el proceso.
- Promover la participación de la ciudadanía.
- Valorar y asumir la unidad en la diversidad cultural.
- Potenciar sensiblemente los recursos de la biodiversidad.
- Fortalecer la institucionalidad del SAI para mejorar su coordinación y eficiencia.
- Fortalecer la cooperación regional en temas de seguridad.
- Fortalecer la política exterior común.
- Generar mecanismos prácticos de articulación y convergencia entre los distintos procesos de integración de ALC.

Por su parte, los 12 Ejes de Consenso de la Agenda Estratégica Andina, los cuales contienen programas y proyectos específicos, son:

- Participación de los ciudadanos andinos por la integración.
- Política exterior común.

- Integración comercial y complementación económica, promoción de la producción, el comercio y el consumo sostenibles.
- Integración física y desarrollo de fronteras.
- Desarrollo social.
- Medio ambiente.
- Turismo.
- Seguridad.
- Cultura.
- Cooperación.
- Integración energética y recursos naturales.
- Desarrollo institucional.

La Nueva Visión Estratégica, contenida en la Agenda Estratégica Andina, constituye sin duda un desafío político de primer orden si se quiere dar viabilidad a largo plazo al proceso integrador, ante el reconocimiento explícito por parte de diferentes instancias comunitarias de las divergencias que vienen complicando el funcionamiento de la institucionalidad en la subregión.

Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

El estado actual y la evolución más reciente del proceso de integración en el MERCOSUR muestra un avance gradual en los distintos ámbitos de su funcionamiento, –político, económico, comercial, social–, sin que ello implique la desaparición de las significativas diferencias que han estado presentes de largo tiempo atrás en el desarrollo de este mecanismo en rubros tales como el de las asimetrías estructurales, la administración comunitaria de las políticas comerciales, la integración productiva, el desarrollo de la competitividad a escala regional y el comercio de servicios, entre otros.

Esos avances paulatinos, producto de la permanente confrontación de posiciones en temas sensibles para países, regiones y sectores sociales de los Estados miembros, se han presentado lo mismo en el marco de la dinámica interna del mecanismo de integración subregional que en el plano de las relaciones con otros países, agrupaciones de países y acuerdos, con los cuales se han venido dando acercamientos y estrechando vínculos para una mayor cooperación y fortalecimiento de las relaciones institucionales.

Como parte de su dinámica interna de funcionamiento, el Consejo del Mercado Común (CMC), órgano superior del MERCOSUR responsable de la conducción política del proceso de integración y de la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción, realizó entre los años 2008 y 2009 importantes reuniones de diverso rango que dieron un mayor dinamismo al proceso.

En esas reuniones se destacaron los avances logrados en aspectos específicos del desarrollo institucional del esquema, así como también aquellos componentes respecto de los cuales se necesita seguir trabajando en la búsqueda de soluciones que permitan la convivencia de distintas visiones en relación con el rumbo, contenido, velocidad y niveles de profundización del mecanismo de integración.

Respecto de los logros alcanzados, en dichos encuentros se reconocieron los avances en la aplicación del Sistema de Pagos en Moneda Local entre Argentina y Brasil (SML), mecanismo que permite a los importadores y exportadores argentinos y brasileños realizar el pago y cobro de las operaciones comerciales en las respectivas monedas nacionales. Asimismo, se realizó una evaluación del funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), cuyo capital fue aumentado sustancialmente. Este Fondo constituye un importante instrumento para avanzar en uno de los temas críticos dentro del esquema subregional, que es el referido a la existencia de profundas asimetrías estructurales entre los Estados y regiones, las cuales no sólo deben ser reconocidas colectivamente sino también enfrentadas con acciones y proyectos específicos, si se quiere darle viabilidad y certeza en el mediano y largo plazo a este mecanismo subregional de integración.

Respecto de la Unión Aduanera, éste continuó siendo uno de los temas donde han seguido presentándose dificultades para acercar posiciones entre los Estados miembros, a pesar de los permanentes esfuerzos que se han desarrollado en el ámbito institucional para alcanzar su cabal concreción.

Sistema de Integración Centroamericana (SICA)

En lo que se refiere al estado actual y evolución de la arquitectura institucional de la integración en la subregión centroamericana, expresada en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), si bien el conjunto de órganos e instituciones pertenecientes al SICA han venido desplegando una variada e intensa actividad, en los últimos dos años los resultados han sido ambivalentes. En efecto, en los distintos planos de su actividad se han pre-

sentado tanto avances como tropiezos en los diferentes ámbitos de su funcionamiento que van desde la Reunión de Presidentes, pasando por el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo, la Secretaría General, la Corte Centroamericana de Justicia, el Parlamento Centroamericano, la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), las Secretarías Especializadas, Consejos, Instituciones Regionales y Secretarías intergubernamentales, que forman parte del Sistema.

A partir de la segunda mitad del año 2009, se presentaron avances en ámbitos puntuales, buena parte de los cuales se encuentran contenidos en el replanteamiento integral de la institucionalidad iniciado varios años atrás. Entre algunas de esas acciones de reforzamiento y consolidación del proceso, ocurridas desde fines del 2007 y hasta principios del 2010, cabe señalar la creación del Organismo Superior de Control Regional del SICA que será el Consejo Fiscalizador Regional, el cual estará encargado del control y fiscalización de la gestión realizada por los Órganos e instituciones pertenecientes al SICA. Con esta medida, se pretende facilitar la rendición de cuentas y una mayor transparencia en el uso de los recursos del Sistema, ya sea nacionales, regionales, o provenientes de la cooperación internacional. Como parte de ese replanteamiento integral, cabe destacar el Protocolo de Reformas al Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas.

En lo que se refiere a las relaciones externas de los países miembros del SICA con otros países, grupos de países y regiones, los mayores esfuerzos se desplegaron en las negociaciones de un *Acuerdo de Asociación* amplio con la Unión Europea, así como también en la ratificación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, el cual entró en vigor el 1 de enero de 2009.

Si bien el Acuerdo de Asociación con la UE se había previsto completarlo hacia la segunda mitad del 2009, las negociaciones se prolongaron y no fue sino en mayo de 2010 cuando se firmó el Acuerdo en Madrid. Se espera que una vez culmine el proceso de ratificaciones en mismo pueda entrar en vigencia en 2011.

Comunidad del Caribe (CARICOM)

En el marco de la crisis internacional y con los impactos generados regionalmente por la disminución de ingresos provenientes del sector servicios –turismo y servicios financieros–, el proceso de integración en el Caribe continuó avanzando con acciones y programas que tendieron a fortalecer

su institucionalidad, para hacer frente a los efectos más perniciosos de dicha crisis. En tal sentido, en 2008 y 2009 los países miembros de CARICOM pusieron en marcha medidas en el ámbito interno y en el marco de sus relaciones con el exterior, para fortalecer la integración económica y comercial, mejorar su inserción en la economía mundial, y promover el desarrollo social de los habitantes de esa región.

En junio de 2009, se conmemoró el XXXVI Aniversario del Tratado de Chaguaramas, documento fundacional de la Comunidad del Caribe. En esa ocasión, se destacaron los logros alcanzados en el proceso de integración y se enfatizó la necesidad de cumplir cabalmente con la concreción del *Mercado y Economía Únicos del Caribe* (CSME, por sus siglas en inglés) para que los países caribeños puedan superar deficiencias estructurales y posicionarse de manera estratégica en la economía global.² El proyecto del CSME posibilitará la creación de condiciones necesarias para la libre circulación de capitales, mercancías, servicios y personas entre los países miembros por medio de una política comercial y económica común, así como mediante la armonización de políticas económicas, fiscales y monetarias.

En esa oportunidad, se abordó también la necesidad de instrumentar acciones para mantener la estabilidad financiera, garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de los países miembros y alertar sobre los severos efectos que plantea el cambio climático mundial, puntos todos ellos en los que sería necesario adoptar posiciones comunes, tanto dentro de la dinámica interna del esquema, como en los distintos foros y ámbitos externos donde participe la Comunidad.

Un componente destacable en la consolidación y profundización de la Comunidad del Caribe, tiene que ver con la suscripción en julio de 2008, del Acuerdo relativo a la operación del Fondo CARICOM de Desarrollo, instrumento que tiene como objetivo ayudar a los países, regiones y sectores de la Comunidad con menor desarrollo relativo a enfrentar los efectos negativos derivados de su inclusión en el proyecto de CSME, buscando una mayor cohesión entre los mismos. Otro hecho que sin duda tendrá fuerte impacto en la mayor parte de los países que integran la CARICOM, es la firma del Acuerdo de Asociación Económica entre el CARIFORUM y la Unión Europea (EPA). En

2. Bahamas y Haití no están en el “Mercado y Economía Únicos del Caribe” (CSME), los otros trece miembros de la CARICOM sí forman parte del CSME.

efecto, el 15 de julio de 2008 catorce de los quince países de CARIFORUM firmaron dicho Acuerdo con los veintisiete de la Unión Europea.³

El EPA, establece entre sus objetivos la promoción de la integración regional y la cooperación económica aplicando un marco reglamentario efectivo para el comercio y la inversión entre las partes; contribuir a una integración gradual de los Estados del CARIFORUM en la economía mundial, de conformidad con sus opciones y prioridades políticas de desarrollo; mejorar su capacidad en la política comercial y las cuestiones relacionadas con el comercio; apoyar las condiciones para aumentar la inversión y la iniciativa del sector privado; y, reforzar la competitividad y el crecimiento económico en la región.

Respecto de la integración regional, en el Acuerdo se expresa que las Partes reconocen los esfuerzos de los Estados del CARIFORUM para fomentar la integración regional y subregional entre ellos a través del Tratado Revisado de Chaguaramas. De la misma manera, en el EPA las Partes coinciden en las ventajas de un Fondo de Desarrollo Regional que represente los intereses de todos los Estados del CARIFORUM para movilizar recursos relacionados con el EPA, el cual se constituirá con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y a otros posibles donantes, destacando que los Estados procurarán crear dicho fondo en un plazo de dos años a partir de la firma del Acuerdo.

2. A nivel regional

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

Desde hace ya varios años, el objetivo principal de la ALADI –que con el ingreso de Panamá en abril de 2009 ya cuenta con 13 miembros y está en proceso la solicitud de incorporación de Nicaragua⁴–, es la creación del Espacio de Libre Comercio (ELC), cuyas características generales fueron definidas desde el año 2004 en la XIII Reunión del Consejo de Ministros de

-
3. El CARIFORUM es el foro caribeño de los países ACP (África, el Caribe y el Pacífico) que reúne a todos los miembros del CARICOM con excepción de Monserrat y al que se agregan República Dominicana y Cuba. Este último país, si bien es un Estado ACP, no forma parte de los Acuerdos de Cotonou ni tampoco firmó el Acuerdo de Asociación con la UE.
 4. La solicitud de adhesión fue presentada por el Gobierno de Nicaragua el 14 de abril de 2009, y el 12 de agosto de ese año el Comité de Representantes encomendó su consideración al Grupo de Trabajo correspondiente.

la Asociación, el cual aprobó el documento “Bases de un programa para la conformación progresiva de un espacio de libre comercio en la ALADI”.

Los componentes de ese futuro Espacio de Libre Comercio son: acceso a mercados, normas y disciplinas comunes, apoyo a los PMDER y materias complementarias.

Para cada uno de esos componentes se identificaban los contenidos principales:

- Para “acceso a mercados”, se precisaba “Acceso amplio y universal a los mercados, en plazos, modalidades y mecanismos acordados en una perspectiva convergente por los países miembros ya sea bilateral, plurilateral o regionalmente”, señalando como un camino posible “convertir los actuales acuerdos de preferencias fijas en ALC, ya sea mediante la negociación entre las partes involucradas o mediante la adhesión negociada a un acuerdo vigente”
- Para “normas y disciplinas”, se planteaba “Contar con normas y disciplinas comunes, al nivel que sea más conveniente, en aquellos aspectos que facilitan y estimulan el comercio. Para este fin, se debe iniciar un proceso gradual de compatibilización, armonización y/o reconocimiento mutuo, según corresponda fijando plazos específicos para cada caso”, y se identificaban las siguientes normas y disciplinas: “normas, reglamentos técnicos y evaluación de la conformidad, defensa comercial (derechos antidumping y medidas compensatorias), valoración aduanera, regímenes aduaneros especiales (admisión temporal con perfeccionamiento activo, *drawback* y zonas francas) y políticas de competencia”.
- Para “apoyo a los Países de Menor Desarrollo Relativo (PMDER) – Bolivia, Ecuador y Paraguay– se establecía la necesidad de “fortalecer el Sistema de Apoyo a los PMDER, enfatizando su carácter sistémico, con el objeto de incrementar la participación de los PMDER en los flujos del comercio intrarregional y facilitar su acceso al mercado de los países miembros”.

Así también para las “materias complementarias” se identificaban los contenidos de las siguientes: Integración física; Integración digital; Financiamiento del comercio; Fomento productivo y desarrollo del comercio internacional; y, Relacionamiento con los sectores empresarial, laboral y académico.

No fue sino hasta la siguiente Reunión Ministerial, realizada en abril de 2009, cuando fueron adoptadas varias Resoluciones relacionadas con algunos de

esos temas, para varios de los cuales se encomendó un cercano inicio de los procesos de negociación.

También en el año 2009, el Consejo de Ministros emitió otra resolución, titulada “Insumos para la Conferencia de Evaluación y Convergencia”, en la cual le encomienda a la Conferencia “que presente a consideración del Consejo de Ministros una propuesta de programa con vistas a avanzar en una integración para el desarrollo que trascienda lo comercial”, señalando a continuación los elementos que deberá contener dicho programa, los cuales reflejan los principales contenidos que a la fecha están siendo considerados para el ELC.

- “1. La profundización y facilitación del comercio regional;
2. La cooperación y complementación económica;
3. El desarrollo de mecanismos que permitan una mayor participación de las MIPYMES y los pequeños productores en los beneficios de la integración;
4. Acciones orientadas al fortalecimiento de las políticas nacionales de desarrollo, entre otras aquellas referidas a la diversificación del aparato productivo y de la oferta exportable, la incorporación de mayor valor agregado y la inclusión de nuevos actores;
5. Los tratamientos diferenciales y la intensificación de la cooperación en favor de los PMDER; y
6. Mecanismos efectivos y ágiles de evaluación permanente de los avances en el proceso de integración y del cumplimiento de los compromisos, a fin de asegurar la participación y beneficios equitativos de los países miembros, en un marco de desarrollo sostenible.”⁵

Asociación de Estados del Caribe (AEC)

Teniendo en cuenta su proximidad geográfica, los vínculos históricos, los intereses y objetivos comunes, así como la importancia estratégica del Mar Caribe, el 24 de julio de 1994 el conjunto de países en desarrollo que tienen

5. Cabe destacar que a lo largo del año 2009, la Secretaría de la ALADI fue haciendo un seguimiento de los impactos de la crisis económica internacional en el comercio exterior de los países miembros de la Asociación, publicando informes al respecto en los meses de febrero, mayo, julio y diciembre de ese año.

litoral en dicho Mar y que incluye a México, los países de América Central (incluido El Salvador), los países insulares de las Antillas, así como Colombia y Venezuela, suscribieron en Cartagena de Indias, Colombia, el Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe (AEC).

Basados en la importancia del Mar Caribe como un activo común, en la necesidad de promover la responsabilidad compartida en la preservación ecológica del Mar Caribe, y en el potencial del mismo para servir como elemento unificador del desarrollo de los pueblos de la región,⁶ el Convenio Constitutivo define a la AEC como un organismo de consulta, concertación y cooperación, cuyo propósito es identificar y promover la instrumentación de políticas y programas orientados a: fortalecer las capacidades colectivas del Caribe para lograr un desarrollo sostenido en lo económico, social, cultural, científico y tecnológico; desarrollar el potencial del Mar Caribe por medio de la interacción entre los Estados Miembros y con terceros; promover un espacio económico ampliado para el comercio y la inversión que ofrezca oportunidades de cooperación y concertación y permita incrementar los beneficios que brindan a los pueblos del Caribe los recursos y activos de la región, incluido el Mar Caribe; y a establecer, consolidar y ampliar las estructuras institucionales y los acuerdos de cooperación que respondan a la diversidad de las identidades culturales, de los requerimientos de desarrollo y de los sistemas normativos de la región.

La Asociación de Estados del Caribe se compone de 25 Estados Miembros y cuatro Miembros Asociados,⁷ a lo que se agrega la categoría de Países

-
6. Según la evaluación realizada por el Consejo Mundial de Turismo y Viajes «de las 14 regiones turísticas más importantes del mundo, en cuanto a sus dimensiones, la población de las islas del Caribe depende más de los ingresos a partir del turismo que cualquier otra parte del mundo. En el 2004, más de 2.4 millones de personas estaban empleadas, directa o indirectamente, en la industria de viajes y turismo, lo que representaba el 15.5% del empleo total, una proporción que significa cerca del doble del promedio más elevado a nivel global. El sector contribuyó con la cifra de \$28.4 billones USD al Producto Interno Bruto, 13% del total, y \$19 billones USD, o el 16%, de los servicios y las mercancías exportadas. Más de una quinta parte (21.7%) de toda la inversión de capital estaba ligada al turismo, monto que muy bien representa más del doble del promedio mundial. En varias islas el turismo representa más del 90% del PIB». [Secretaría de la AEC 2009].
 7. Los Estados Miembros son Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago; siete estados del área centroamericana: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá; además de Colombia, México y Venezuela. Los Miembros

Observadores.⁸ En el Convenio Constitutivo se precisa que para alcanzar los propósitos para los que fue creada la Asociación promoverá: la integración económica, incluidas la liberalización comercial, de inversiones, del transporte y de otras áreas relacionadas; la discusión de asuntos de interés común para facilitar la participación activa y coordinada de la región en los foros multilaterales; la preservación del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales de la región, en particular del Mar Caribe; el fortalecimiento de las relaciones entre los pueblos y gobiernos del Caribe; y la consulta, cooperación y concertación en las demás áreas que se acuerden.

Teniendo como instancia máxima de consulta y decisión a la Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno,⁹ la estructura institucional de la AEC se conforma por los Órganos Permanentes que son el Consejo de Ministros y la Secretaría, además de cinco Comités Especiales que son el de Desarrollo del Comercio y las Relaciones Económicas Externas, el de Turismo Sustentable, el de Transporte, el de Desastres Naturales, y el de Presupuesto y Administración. La AEC cuenta también con un Consejo de Representantes Nacionales del Fondo Especial.

En la actualidad, las cuatro áreas fundamentales de la AEC son el comercio, el transporte, el turismo sustentable y los desastres naturales, ubicándose en ellas los proyectos de cooperación técnica de la AEC, para los cuales los recursos financieros son manejados en su mayoría por el Fondo Especial, siendo el Consejo de Representantes Nacionales del Fondo Especial (CRNFE) el responsable de evaluar y seleccionar las propuestas de proyectos previamente aprobadas en las reuniones de los Comités Especiales, y de otorgar dichos recursos.

Dado que en la AEC participan la totalidad de los Estados Miembros del SICA, así como 14 de los 15 Estados Miembros de CARICOM, la Asocia-

Asociados son Aruba, Francia (en nombre de Guyana francesa, Guadalupe y Martinica), las Islas Turcos y Caicos, y las Antillas Neerlandesas.

8. A la fecha, los Países Observadores son Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Corea, Ecuador, Egipto, España, Finlandia, India, Italia, Marruecos, Perú, el Reino de los Países Bajos, el Reino Unido, Rusia, Turquía y Ucrania.
9. La Primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados, Países y Territorios de la AEC se efectuó en Puerto España, Trinidad y Tobago, el 17 y 18 de agosto de 1995; la II Cumbre se realizó en Santo Domingo, República Dominicana, el 16 y 17 de abril de 1999; la III Cumbre tuvo lugar en la Isla de Margarita, Venezuela, el 11 y 12 de diciembre de 2001; y la IV Cumbre en Ciudad de Panamá, Panamá, el 29 de julio de 2005.

ción constituye un puente natural de eslabonamiento entre ambos sistemas subregionales de integración y un punto de convergencia de los Estados y Territorios agrupados en torno a la Gran Cuenca del Caribe, por lo que se debe tener presente el potencial que posee para convertirse en el futuro en una especie de mecanismo aglutinador de los esfuerzos de integración y cooperación en la vasta zona centroamericana y caribeña

Como expresión de ese potencial, cabe destacar los vínculos entre la AEC, SICA y CARICOM. En la declaración conjunta de la Primera Cumbre de Jefes de Estado de Gobierno de estos dos últimos esquemas, los mandatarios acordaron “Redoblar nuestros esfuerzos para la plena realización de los objetivos de la Asociación de Estados del Caribe y, en particular, para el establecimiento del Gran Caribe como una Zona de Cooperación”

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

Con la creación de la UNASUR,¹⁰ ocurrida el 23 de mayo de 2008 en Brasilia al firmarse el Tratado Constitutivo –cuya ratificación todavía no ha sido totalmente terminada–, se concluyó un proceso cuyo arranque puede ubicarse en los inicios de la presente década, cuando en septiembre de 2000 se realizó en Brasilia la I Cumbre Sudamericana,¹¹ la cual fue seguida por las Cumbres de Guayaquil en julio de 2002 y de Cuzco en diciembre de 2004, reunión esta última en la que se decidió conformar la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), antecedente inmediato de la UNASUR y en cuyo marco se dio el proceso de negociación de la puesta en marcha de la Unión.

10. Los doce países miembros de la UNASUR son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guayana, Paraguay, Perú, Uruguay, Surinam y Venezuela.

11. En la “Declaración de Brasilia” que resultó de dicha Cumbre [Presidentes de América del Sur, 2000], se identificaron un conjunto de temas “cuyo tratamiento podrá beneficiarse de un enfoque específico de cooperación suramericana” --democracia; comercio; infraestructura de integración; drogas ilícitas y delitos conexos; información, conocimiento y tecnología-, destacando la necesidad de avanzar en la “cohesión de América del Sur” y de desarrollar un “proceso de formación de un espacio económico ampliado en la región”, como parte del cual en dicha Declaración se expresó la decisión de «iniciar negociaciones para establecer, en el plazo más breve posible y antes de enero de 2002, una zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la CAN», lo que posteriormente dio lugar a los Acuerdos de Complementación Económica 56, 58 y 59, firmados en el marco de la ALADI entre fines de 2002 y mediados de 2004. Así también, según ya se mencionó en un apartado anterior del presente texto, en la reunión Cumbre de septiembre de 2000 se aprobó el Plan de Acción de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, el cual quedó incorporado como Anexo a la “Declaración de Brasilia”.

En efecto, desde la creación de la CSN, y con base en los acuerdos tomados en Cuzco y en las siguientes Reuniones de Jefes de Estado –efectuadas en Brasilia en septiembre de 2005, Montevideo en diciembre de 2005, Cochabamba en octubre de 2006 y Margarita en abril de 2007–, se fueron definiendo los principales contenidos, la estructura y la forma de funcionamiento primero de la CSN y luego de la UNASUR, acelerándose el proceso.

Por lo que respecta al carácter y objetivos de la UNASUR, se la define [Presidentes de América del Sur, 2008] “como una organización dotada de personalidad jurídica internacional”, asignándole un objetivo general y 21 objetivos específicos:

- Como objetivo general se define el de “construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.”
- Los objetivos específicos, están referidos a: a) el diálogo político; b) el desarrollo social y humano; c) la erradicación del analfabetismo y el acceso universal a una educación de calidad; d) la integración energética; e) el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región; f) la integración financiera; g) la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas; h) el desarrollo de mecanismos para la superación de las asimetrías; i) la consolidación de una identidad sudamericana; j) el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud; k) la cooperación en materia de migración; l) la cooperación económica y comercial; m) la integración industrial y productiva; n) la aplicación de políticas y proyectos tecnológicos comunes o complementarios; o) la promoción de la diversidad cultural y de la memoria, conocimientos y saberes de los pueblos de la región; p) la participación ciudadana; q) la coordinación entre organismos especializados de los Estados Miembros para la lucha contra el terrorismo, la corrupción, las drogas, la trata de personas y otras amenazas; r) la promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales; s) el intercambio de información y de experiencias en defensa; t) la cooperación para fortalecer la seguridad ciudadana; y u) la cooperación sectorial.

De esta enumeración se desprende claramente la amplitud y profundidad de objetivos que el Tratado Constitutivo le asigna a la UNASUR, más aún si se tiene presente que hasta los inicios de actual década, las prioridades en las declaraciones, negociaciones y acuerdos apuntaban casi únicamente a la creación de un espacio de libre comercio en América del Sur a través de la convergencia comercial progresiva entre la CAN y el MERCOSUR, con la firma de distintos Acuerdos de Complementación Económica, y al desarrollo de infraestructura física teniendo como eje a la Iniciativa IIRSA.

En cuanto a la estructura institucional y formas de funcionamiento de la UNASUR, las definiciones presentes en el Convenio Constitutivo pueden agruparse en tres temas: los órganos de la Unión y las atribuciones de los mismos; los procedimientos para la adopción de normativas y para la puesta en marcha de políticas y la creación de instituciones, organizaciones y programas; y, solución de diferencias.

En el 2008 se aprobaron dos importantes decisiones mediante las cuales se crearon los Consejos Suramericanos de Defensa y Salud y, posteriormente, en 2009, se tomaron otras para consolidar y profundizar el proceso de integración suramericana al constituirse otros cuatro Consejos Suramericanos: Lucha contra el Narcotráfico; Infraestructura y Planeamiento; Desarrollo Social; y Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación de la UNASUR, los cuales contribuirán a un avance sustantivo en materia de integración y cooperación.

Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA – TCP)

El 14 de diciembre de 2009 se cumplieron cinco años desde la creación del ALBA,¹² el cual durante ese quinquenio ha tenido un notorio proceso de desarrollo y consolidación, lo que se expresa tanto en la incorporación de otros siete países (Bolivia en 2006, Nicaragua en 2007, Dominica y Honduras en 2008¹³ y Ecuador, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda

12. Con posterioridad a su creación, el nombre original del esquema ha tenido dos modificaciones: la primera en abril de 2006 al incorporarse Bolivia, en que a dicho nombre se agregó “Tratado de Comercio de los Pueblos” (TCP); y, la segunda en junio de 2009 en el marco de la VI Cumbre del ALBA - TCP, en que el término “Alternativa” fue reemplazado por el de “Alianza”.

13. El 27 de enero, horas antes de ceder el poder, el presidente de facto de Honduras Roberto Micheletti sancionó un decreto de denuncia del Tratado del ALBA-TCP.

en 2009), como en la puesta en marcha en su seno de distintas iniciativas y en la diversificación y consolidación de su estructura institucional.

Fue el 14 de noviembre de 2004, cuando los gobiernos de Cuba y Venezuela suscribieron el *Acuerdo para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas* y una *Declaración Conjunta*, documentos fundacionales en los que se ha apoyado la construcción del ALBA. En el *Acuerdo*, anuncian que “han decidido dar pasos concretos hacia el proceso de integración” y definieron los principios en que se basaría la cooperación entre ambos países, así como un conjunto de acciones inmediatas encaminadas a profundizar la integración.

A los pocos meses de su creación, empezaron a definirse un número importante de iniciativas entre Venezuela y Cuba, muchas de las cuales fueron presentadas como parte del *Plan Estratégico para la aplicación del ALBA* acordado en abril de 2005, en la “*Primera reunión Cuba-Venezuela para la aplicación de la Alternativa Bolivariana Para Las Américas*”, aprobando ambos gobiernos en esa reunión un total de 49 documentos, en los cuales se acordaron temas vinculados a los servicios de salud, la formación en medicina y servicios educativos que Cuba prestaría a Venezuela, la apertura de filiales de PDVSA y del Banco Industrial de Venezuela en Cuba, y la identificación inicial de 11 proyectos para el establecimiento de empresas mixtas.

El siguiente momento relevante en el desenvolvimiento del ALBA se dio con el ingreso de Bolivia, en abril de 2006, ya que ello implicó no sólo la definición de un conjunto de acciones de ese país respecto de Cuba y Venezuela y a la inversa, sino también la incorporación de los principios presentes en la propuesta boliviana de *Tratados de Comercio de los Pueblos (TCP)*, definidos como “instrumentos de intercambio solidario y complementario entre los países destinados a beneficiar a los pueblos en contraposición a los Tratados de Libre Comercio que persiguen incrementar el poder y el dominio de las transnacionales” [Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA-TCP, 2006].

En lo que respecta a las iniciativas, en dicha Cumbre se firmó el *Tratado energético del ALBA* –y, en el marco de ese Tratado, el *Acuerdo Energético del ALBA entre Venezuela y Nicaragua* y el *Acuerdo Energético del ALBA entre Venezuela y Bolivia*– y se acordó el *Proyecto Gran Nacional*, consistente en más de cuarenta proyectos en las áreas de educación, cultura, comercio justo, financiera, alimentación, salud, telecomunicaciones, transporte, turismo, minería, industrial y energética, que incluyó además la deci-

sión de ir creando un conjunto de empresas denominadas Gran Nacionales, con capital de los cuatro países en ese entonces miembros del ALBA. Estas estarían ubicadas en sectores económicos relevantes, y cuyos distintos momentos de la puesta en marcha se han venido desarrollando desde ese entonces: acuerdos de creación, aprobación de estatutos constitutivos, definición de las líneas de trabajo y planes de acción, construcción de las carteras de proyectos, dar inicio a las hojas de ruta, etc.

Paralelamente, otro ámbito en el cual también se han dado importantes avances en el ALBA-TCP es el referido a la construcción de una arquitectura monetario-financiera entre los países de la Alianza. Al respecto, durante el periodo reciente dichos avances se han presentados en dos áreas: el Banco del ALBA y el Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE).

Con relación al Banco del ALBA, el inicio formal del proceso para su creación se dio en junio de 2007, al firmarse un *Memorandum de Entendimiento* por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países de la ALBA-TCP, en el cual acordaron “Promover e impulsar la creación del Banco del ALBA” y “Crear una Comisión conformada por representantes de los países del ALBA, que en un plazo no mayor de sesenta (60) días presentará el proyecto Constitutivo del Banco del ALBA”, luego de lo cual se celebraron seis reuniones técnicas, en la última de las cuales –realizada el 24 de enero de 2008–, se acordó el Acta Fundacional y el Convenio Constitutivo del Banco, el cual ya entró en funcionamiento en su sede de Caracas.

En cuanto al Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), la rapidez con que ha avanzado su puesta en marcha queda en evidencia si se recuerda que la primera mención formal sobre su creación se dio apenas el 26 de noviembre de 2008, como parte de la Declaración final de la III Cumbre Extraordinaria del ALBA – TCP realizada en Caracas, en la cual participó también Ecuador que aún no se integraba a la actual Alianza. En dicha declaración, los Jefes de Estado y de Gobierno, luego de manifestar “su firme convicción de que el espacio regional es el privilegiado para dar respuestas inmediatas y efectivas”, anunciaron la formulación de “propuestas concretas para constituir una zona económica y monetaria del ALBA-TCP que proteja a nuestros países de la depredación del capital transnacional, fomenta el desarrollo de nuestras economías y constituya un espacio liberado de las inoperantes instituciones financieras globales y del monopolio del dólar como moneda de intercambio y de reserva”.

Dos semanas después de esa Cumbre se crearon varios Comités Técnicos, encargados de analizar y presentar propuestas de los distintos componentes del

SUCRE¹⁴ y, con base en ellas, en la V Cumbre Extraordinaria del ALBA-TCP realizada los días 16 y 17 de abril de 2009 se firmó *el Acuerdo Marco del Sistema Único de Compensación Regional de Pagos (SUCRE)* y en la VII Cumbre del ALBA-TCP, realizada en Cochabamba, Bolivia, el 17 de octubre de 2009, se firmó el *Tratado Constitutivo* por parte de Bolivia, Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Venezuela, acordándose además en dicha Cumbre el cambio de nombre de “Sistema Único” a “Sistema Unitario”¹⁵

Se define al SUCRE “como mecanismo de cooperación, integración y complementación económica y financiera, destinado a la promoción del desarrollo integral de la región latinoamericana y caribeña”, identificando al Consejo Monetario Regional (CMR) del SUCRE como el máximo organismo de decisión del Sistema, el cual estará conformado por: el “sucre”; la Cámara Central de Compensación de Pagos; y el Fondo de Reservas y Convergencia Comercial.

PROYECTOS DE COOPERACIÓN DE APOYO A LA INTEGRACIÓN

Las iniciativas y proyectos de cooperación dirigidos a apoyar el proceso de integración en áreas estratégicas han continuado avanzando en las subregiones y entre países de distintas subregiones, mediante iniciativas en una gran variedad de asuntos económicos, sociales y políticos que contribuyen a viabilizar y apoyar los proyectos integracionistas. Los ejemplos más notorios de esa cooperación para la integración son los relacionados con la seguridad alimentaria, la salud, la educación, la energía, el financiamiento, la

14. Los temas respecto de los cuales los seis Comités que se crearon debían presentar propuestas fueron: Unidad de Cuenta Común; Cámara Central de Compensación de Pagos; Fondo Mixto de Estabilización y Desarrollo; Consejo Monetario Regional; Comercio intrarregional; y, Aspectos legales relacionados con la instrumentación del Sistema Unitario

15. En la Declaración final de la Cumbre, el cambio de nombre y la firma del Tratado Constitutivo se plantean en los siguientes términos [Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA-TCP, 2009]:

“Aprueban la modificación de la denominación del Sistema Único de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), por Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), considerando que esta última expresa de mejor manera el sentimiento de unidad y objeto del sistema SUCRE. En este sentido suscriben el Tratado Constitutivo del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE) como instrumento para lograr la soberanía monetaria y financiera, la eliminación de la dependencia del dólar estadounidense en el comercio regional, la reducción de asimetrías y la consolidación progresiva de una zona económica de desarrollo compartido”.

infraestructura física y las comunicaciones. Cabe destacar, en ese sentido, los avances de la *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA)*, la transformación del *Plan Puebla Panamá* en *Proyecto Mesoamérica*, los numerosos emprendimientos en el campo energético, en particular los de PETROCARIBE, los proyectos del ALBA-TCP, y los avances en la *integración financiera*, mediante la creación del *Banco del Sur* y del *Banco del ALBA*, mencionados anteriormente.

Los más importantes proyectos que se están llevando a cabo con el apoyo institucional y recursos de los organismos financieros hemisféricos como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y regionales como la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA), han orientado sus actividades hacia el desarrollo de proyectos que combinan la infraestructura de transporte, la energía y las telecomunicaciones conjugados con el desarrollo social en las zonas donde se generan las economías de aglomeración en torno a los proyectos en ejecución.

1. Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica)

El Proyecto Mesoamérica, representa un espacio político de alto nivel que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración de diez países (Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana), facilitando la gestión y ejecución de proyectos orientados a mejorar la calidad de vida de los habitantes de esa subregión.

Actualmente, cuenta con una cartera de alrededor de 99 proyectos, que requieren de una inversión global de US\$ 8.048. A la fecha, se han canalizado más de US\$ 4.500 millones en seis proyectos ejecutados en las áreas de Desarrollo Humano, Energía, Facilitación Comercial y Aumento de la Competitividad. Asimismo, se han invertido recursos en 51 emprendimientos que se están realizando en cada una de las iniciativas propuestas dentro del Proyecto, tales como Desarrollo Sustentable, Prevención y Mitigación de Desastres Naturales, Integración de los Servicios de Telecomunicaciones, Integración Vial y Promoción del Turismo.

El balance que ofrece el Proyecto en su segundo año de funcionamiento, es de clara consolidación del Eje Económico, por ser este el espacio en el que se presentan más resultados, que incorporan la infraestructura física sobre

la cual se podrá asentar el avance a mayores ritmos de los países que conforman el área mesoamericana, al tiempo que se han logrado establecer los cimientos del Eje Social, que deberán posibilitar una mejor calidad de vida para los habitantes de la región, la cual se caracteriza por una fuerte presencia de población indígena y de población con elevados grados de marginación y pobreza.

2. Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)

La iniciativa IIRSA, constituida por proyectos de infraestructura física con objetivos integracionistas, es igualmente un aspecto innovador de integración suramericana que ataca uno de los grandes obstáculos que han afectado y siguen afectando la marcha de la integración en ALC, cual es la insuficiencia, debilidad y hasta ausencia de una infraestructura física adecuada que facilite la ejecución exitosa de los proyectos integracionistas. Esta Iniciativa, lanzada en el año 2000, se define como una iniciativa multinacional, multisectorial y multidisciplinaria, que persigue la construcción de infraestructura física para vincular al espacio sudamericano en tres ámbitos fundamentales que son el transporte, la energía y las telecomunicaciones.

En sus documentos oficiales se destaca que la Iniciativa “tiene como objetivo principal el desarrollo de la infraestructura regional en un marco de competitividad y sostenibilidad crecientes, de forma tal de generar las condiciones necesarias para alcanzar en la región un patrón de desarrollo estable, eficiente y equitativo, identificando los requerimientos de tipo físico, normativos e institucionales necesarios y procurando mecanismos de implementación que fomenten la integración física a nivel continental”. [IIRSA, 2009]. Para impulsar el crecimiento económico sostenido de la región, la Iniciativa concibe la integración física como una condición necesaria para el desarrollo, asociada a cuatro dimensiones clave: competitividad, calidad social, calidad ambiental y calidad institucional.

Los diez ejes de integración y desarrollo definidos regionalmente dentro de la IIRSA, que constituyen una referencia geoeconómica para la planificación territorial, son los siguientes:

- Eje Andino (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela)
- Eje Andino del Sur (Chile, Argentina)
- Eje de Capricornio (Chile, Argentina, Paraguay, Brasil)

- Eje de la Hidrovía Paraguay-Paraná
- Eje del Amazonas (Colombia, Ecuador, Perú y Brasil)
- Eje del Escudo Guayanés (Venezuela, Brasil, Guyana, Suriname)
- Eje del Sur (Argentina, Chile)
- Eje Interoceánico Central (Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Perú)
- Eje Mercado Común del Sur (MERCOSUR) -Chile (Chile, Argentina, Uruguay y Brasil)
- Eje Perú-Brasil-Bolivia

En la definición de dichos Ejes, se procuró que no sólo fueran corredores por los cuales se facilite la producción y se canalicen los flujos de bienes, sino que efectivamente cumplan la función de ser verdaderos ejes de desarrollo económico y social de las distintas subregiones. En esta perspectiva, se han utilizado una serie de elementos de valoración socio-política, así como criterios técnicos para la definición y ubicación de los Ejes entre los que sobresalen: la cobertura geográfica de los países y regiones; la existencia de los principales flujos comerciales intrarregionales históricamente existentes; la posibilidad de los flujos potenciales; y la sostenibilidad ambiental y social.

Los avances en la conformación y ejecución de una cartera de proyectos de infraestructura de integración bajo una visión regional y consensuada entre los doce países de América del Sur representa un evento histórico para la región, consolidando a IIRSA como una instancia central para la construcción de una agenda común de acciones y proyectos para la integración física suramericana.

En diciembre de 2008, la Cartera de Proyectos IIRSA presentó avances significativos. La inversión movilizada de los proyectos asciende a la suma de US\$ 55.617 millones, representando aproximadamente el 68% de la Cartera. El 10% de los proyectos (US\$ 7.506 millones) ha sido concluido, el 38% (US\$ 30.728 millones) se encuentra en fase de ejecución y el 20% restante (US\$ 17.383 dólares) está en fase de preparación.

La proyección de la aplicación de la programación consensuada para 2010 refleja un alto grado de avance en la ejecución de los 31 proyectos principales, bajo el supuesto de que se mantiene la priorización sobre la agenda de inversiones, a saber:

Proyectos terminados o con avance significativo en 2010	=	24
Proyectos pendientes de decisión política en la actualidad	=	4
Proyectos de escaso avance o sin avance en 2010	=	3

ÁREAS CLAVE PARA DESARROLLAR UNA INTEGRACIÓN DE NUEVO TIPO

Las siguientes, son áreas a las cuales, a nuestro juicio, debería prestárseles una especial atención por cuanto su desarrollo puede jugar un importante papel en la profundización y dinamización de la integración a escala regional.

El comercio intrarregional:

Aunque ya no es considerado el objetivo central, el desarrollo del comercio entre los países asociados sigue siendo de vital importancia para consolidar la integración. Vale decir que, históricamente, los flujos de comercio recíproco han aumentado de forma significativa en el marco de los esquemas de integración entre países que décadas atrás estaban prácticamente aislados unos de los otros, aun en materia comercial. Más destacable aún, es que las cifras de comercio intrarregional denotan un predominio de productos intermedios y manufacturados, cada vez con mayor valor agregado y componente tecnológico. Esto ha permitido que las exportaciones e importaciones intrarregionales hayan perdido poco peso específico dentro del comercio internacional de ALC. Dentro de los esquemas subregionales de integración, el intercambio ha aumentado pese a que los resultados no son homogéneos. En algunos esquemas, el peso específico de los flujos de comercio intra-esquema ha ganado terreno mientras que en otros su participación ha descendido.

A raíz de la crisis financiera internacional de 2008-2009, los flujos de comercio mundial disminuyeron y la región no quedó exenta de ello. Se produjeron reducciones importantes en los montos tanto de las importaciones como de las exportaciones desde el último trimestre de 2008 en adelante. El componente del comercio de la región que se vio más afectado fue el dirigido a las economías desarrolladas, las cuales todavía condensan la mayor cantidad tanto de las importaciones como de las exportaciones de los países de la región. El comercio intrarregional, por su parte, si bien ha sufrido como resultado de la crisis financiera internacional, hasta el momento ha presentado unas tasas relativamente bajas en comparación con las del comercio de la región en general y, sobre todo, inferiores a la contracción del comercio con las naciones desarrolladas, lo que constituye una demostra-

ción del potencial que encierra el intercambio comercial comunitario para los próximos años.

Integración de los servicios:

El sector de los servicios constituye la principal actividad económica de América Latina y el Caribe, conforme su participación en el PIB. Además, es indudable su influencia en el desarrollo de la competitividad y la generación de empleo de calidad, la diversificación productiva, las nuevas formas de generación de ingresos de la cuenta corriente de la balanza de pagos y el destino de la inversión extranjera. Los países que dependen en mayor medida del sector de los servicios, en particular el turismo, son los del Caribe (donde el sector representa, en muchos casos, alrededor del 20% del PIB) y, en menor medida, los de Centroamérica (donde la participación no alcanza el 6% del PIB).

La región constituye un gran espacio económico en el que el sector de los servicios, como en general en el resto del mundo, constituye la mayor parte de la actividad económica nacional y es un elemento muy dinámico de sus relaciones económicas internacionales. La región presenta características diferenciadas, especialmente entre los diversos esquemas subregionales, las cuales deberían tomarse en consideración tanto desde el punto de vista analítico, como de la política comercial, de la cooperación, y de las relaciones comerciales y de inversión.

El sector de los servicios ofrece una ventana de oportunidades para disminuir la asimetría estructural entre los países de ALC, en áreas tales como: TIC, servicios profesionales, sector financiero -en particular el subsector de valores y tal vez los seguros-, enseñanza, servicios de salud, ingeniería y construcción, publicidad, comercio electrónico, enseñanza de idiomas, transporte, turismo, telecomunicaciones, mantenimiento y reparación, y comercio.

Fomentar las inversiones intrarregionales:

En los últimos años, además de los flujos de capital que han ingresado a la región como Inversión Extranjera Directa (IED) procedente de países de fuera de la región, también han venido aumentando los flujos de capital con estos fines que salen de países de ALC. Este tipo de flujos tienen por destino, tanto países de la región como otros países. Todavía estas corrientes de capitales son relativamente pequeñas al compararlas con los flujos de capital que ingresan a ALC desde el exterior. Es importante, sin embargo, prestarle atención a estos flujos de capital ya que para muchos países constituyen

fuentes de financiamiento realmente importantes y, por otro lado, van permitiendo la formación de empresas regionales más robustas con mejores posibilidades para competir en los mercados globalizados.

El fenómeno de la salida de capitales para la IED en los países de la región es relativamente nuevo. Los montos de dichas operaciones se han venido incrementado en los últimos años y pese a que las grandes operaciones no han tenido como destino adquisiciones o inversiones en la región, existen movimientos importantes que permiten suponer que estos flujos entre los países de ALC tenderán a incrementarse y solidificarse en el futuro.

El contexto económico internacional adverso de los años recientes, en particular por la contracción en los precios de las materias primas, provocó una caída de la inversión intrarregional. Las cifras indican que la IED hacia la región sufrió una importante contracción durante el 2009 (entre 35% y 45%) y esa contracción afecte los flujos de IED entre los diferentes países de la región. Por otro lado, las inversiones directas se han realizado, en gran medida, en el sector primario o comercial, lo cual explica que pese al reciente crecimiento económico de la región, todavía el mismo esté profundamente sustentado en estos sectores y que el nivel de las empresas regionales en sectores como la tecnología, salvo algunas excepciones, es todavía bajo a escala internacional. En todo caso, es evidente que los flujos de inversión directa entre los países de la región han venido ganando importancia y de seguro aumentarán nuevamente una vez superada la actual etapa recesiva con una importante incidencia en los proyectos integracionistas.

Tratamiento de las asimetrías:

En el último lustro se ha registrado un interés creciente en el tema de las asimetrías, tanto a nivel de los acuerdos subregionales como en los ámbitos plurilaterales. Se intensificaron los análisis de las ganancias y pérdidas en los distintos tipos de acuerdos y los intentos de ampliar la gama de instrumentos capaces de influir en las capacidades de los países de aprovechar los beneficios que genera la integración.

Existe un marco particular de dificultades específicas para la disminución de las asimetrías, en un contexto caracterizado por las debilidades institucionales y la escasez de recursos para asignar a este objetivo. Cabe recordar que desde sus inicios la integración europea contó con ingentes recursos y políticas dirigidas para reducir las asimetrías existentes entre los países miembros, no ha ocurrido un tanto en ALC. Lo anterior se amplifica cuando se considera que las disparidades también son muy pronunciadas en el interior de algunos de los países de ALC.

En definitiva, a partir de un conjunto muy acotado de indicadores seleccionados, y más allá de las causas específicas, no se han registrado procesos de convergencia en los niveles de ingreso por habitante dentro de los distintos procesos de integración. Asimismo, los países más pequeños y pobres han tendido a empeorar sus posiciones relativas respecto de la evolución de la riqueza promedio de la subregión respectiva.

Los estudios que se han venido realizando para acometer soluciones atenuantes de esta problemática dan cuenta de que las posibles acciones para reducir las asimetrías se ubican en tres ámbitos: comercio, creación de bienes públicos y cooperación.

En materia comercial, se podrían desarrollar acciones en áreas críticas en los diferentes esquemas de integración para permitir a sus socios de menor tamaño superar las restricciones resultantes del mismo: Eliminación de las restricciones no arancelarias, reducción y amortiguación de las asimetrías de política, preservar la consistencia en la integración comercial y que la política comercial común preste particular atención a las necesidades de los socios menores.

En materia de bienes públicos, es necesario desarrollar metodologías que permitan identificar dónde es más ajustado realizar esfuerzos regionales para el desarrollo de nuevas jurisdicciones que atiendan a bienes públicos que serán mejor provistos desde una plataforma regional que desde una estrictamente nacional. Hay algunos casos emblemáticos: la infraestructura de las comunicaciones y la conectividad; la integración energética; y la integración financiera. Muchos de ellos refieren a espacios mayores que los más directamente vinculados a los espacios subregionales en los que se está procesando la integración en su dimensión comercial.

En materia de cooperación, en el sentido de generar una red de transferencias unilaterales que permitan que los países establezcan relaciones de cooperación basadas en principios diferentes que el interés nacional propio. Ello debería abarcar, prioritariamente: Cooperación para la integración comercial; creación de un fondo solidario para la promoción de la convergencia estructural a nivel regional; financiamiento en condiciones (precio y plazo) favorables, a partir de la participación de las instituciones financieras regionales y la constitución de fondos de garantía específicos a estos efectos; y regionalización de programas nacionales.

Impulsar la cooperación monetaria y financiera:

La crítica situación de la economía global obliga a América Latina y el Caribe a impulsar decididamente el proceso de integración regional. En tal dirección, deberían realizarse esfuerzos para promover mucho más las relaciones económicas entre los países y, además, considerar propuestas para el establecimiento de arreglos financieros regionales que contribuyan a proteger, en la medida de lo posible, a las naciones de la región y al propio proceso de integración, de las crisis financieras globales.

Para tal fin, resulta inaplazable avanzar hacia una mayor cooperación monetaria y financiera en escala regional que tome en cuenta, además del entorno internacional, tanto los instrumentos financieros y monetarios existentes en la región de larga data y las nuevas modalidades creadas en años recientes. Los esfuerzos deberían concentrarse en construir una arquitectura financiera regional, y dicha construcción, pese su complejidad y a las dificultades que habría que sortear para concretarla, es un objetivo de mediano plazo no sólo viable, sino además necesario para crear en la región las condiciones que exige el desarrollo económico y social.

En ese sentido, existe la convicción de que no es desde el espacio internacional que se generarán las condiciones que ALC requiere de la esfera financiera para ponerla al servicio de las necesidades del desarrollo, lo cual obliga –sin abandonar la exigencia de modificaciones globales– a dirigir los principales esfuerzos hacia el espacio regional, creando en él una arquitectura financiera que ponga a la región, al menos parcialmente, a resguardo de un orden económico sistémico cuya redefinición aún deberá esperar. Algunas de las principales acciones que se han venido considerando para alcanzar una nueva arquitectura financiera regional son la creación de un Banco de Desarrollo Regional, un Fondo Regional de Contingencia y un Espacio Monetario Regional.

Desarrollar la cooperación energética:

La región, en su conjunto, es superavitaria en la producción de energía, aunque los recursos energéticos con los que cuenta no se encuentran uniformemente distribuidos. Es en este marco, que surge la Iniciativa *PETROAMÉRICA*, de parte del gobierno venezolano. Dicha iniciativa de integración energética se basa en la consideración de que la integración regional es un asunto de los Estados y de los gobiernos, lo cual no implica la exclusión de sectores empresariales privados. Tiene sustento en la complementariedad económica y la reducción de los efectos negativos que

tienen los costos de energía –originados no sólo por el incremento de la demanda mundial, sino por factores especulativos y geopolíticos– en los países de la región.

Paralelamente a esta iniciativa, en varios países de Sudamérica, se observa la tendencia de rescatar un papel más activo del Estado en las actividades energéticas, concepción que subyace en sus declaraciones oficiales consensuadas. En todas ellas, se reivindica el derecho soberano de los países a establecer los criterios que aseguren el desarrollo sustentable en la utilización de los recursos naturales renovables y no renovables, así como también a administrar su tasa de explotación. Asimismo, respetar los modos de propiedad que utiliza cada Estado para el desarrollo de sus recursos energéticos.

Estos aspectos subyacen tanto en las Declaraciones emitidas por la Organización Latinoamericana de Energía, a partir de 2003, como en la Declaración de Caracas de 2005, suscrita por los ministros de energía –o por sus representantes– de Sudamérica, y ratificada por los presidentes durante la Primera Cumbre de la entonces Comunidad Sudamericana de Naciones, hoy UNASUR, realizada en Brasilia a fines de septiembre de 2005.

Los avances que tienen lugar en la región han ocurrido básicamente en los acuerdos de suministro de hidrocarburos en condiciones preferenciales. Entre estos últimos se encuentran el *Acuerdo de San José*, el Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas y, especialmente, *PETROCARIBE*. Igualmente, en la construcción de interconexiones eléctricas y gasíferas y, como se ha mencionado, en el marco de *PETROAMÉRICA*, que fomenta acuerdos de complementación económica, participación conjunta en la construcción de refinerías, provisión de combustibles, entre otros.

Los intentos de avanzar hacia la integración energética por la vía multilateral, han resultado, hasta el momento, poco exitosos y, más bien, se han registrado mayores avances en el plano bilateral, tanto en el caso de las interconexiones gasíferas, como eléctricas. No obstante, también en el ámbito bilateral se han presentado discrepancias, algunas de las cuales todavía están en vías de solucionarse, tanto en el suministro de energía provenientes de centrales hidroeléctricas, como en el de gas natural.

Atender la dimensión social:

La agenda social ha ocupado crecientemente un lugar importante en los procesos de integración regional. Con distintos grados y distintas modalida-

des, un abanico importante de aspectos sociales viene siendo abordado en instancias de estos organismos, desde las Secretarías Técnicas, hasta los más altos niveles de decisión política gubernamentales.

Además de la creación de instancias, la mayoría de ellas de carácter intergubernamental, y el diseño de programas y acciones conjuntas de lucha contra la pobreza definidos generalmente como complementarios de las políticas nacionales que llevan adelante los países, la decisión de impulsar la dimensión social en los procesos de integración se expresa en las declaraciones políticas emanadas de las cumbres presidenciales de los organismos subregionales y en una serie de actividades dirigidas a tal fin

Sin embargo, los programas sociales abordados desde los organismos de integración subregional no han mostrado todavía logros muy significativos. Ello se debe a un conjunto de factores como la carencia de mecanismos supranacionales que determinen un efecto vinculante sobre políticas sociales comunes acordadas, barreras institucionales que tienen que ver con déficits del propio sistema de integración, de su estructura actual, y otras que tienen sus raíces en el plano doméstico, como la inadecuada coordinación y articulación de políticas entre las agencias de gobierno que tienen competencia en los temas sociales o la superposición de funciones que, en algunos casos, dificultan la instrumentación de los programas sociales.

En las nuevas instituciones de cooperación e integración creadas, tales como UNASUR, ALBA-TCP, el Proyecto Mesoamérica y la Iniciativa IIRSA, los aspectos sociales, especialmente la salud, adquieren mayor relevancia. Sobre todo en los dos primeros, los gobiernos han asumido las iniciativas en el ámbito de la salud con una mayor presencia política.

Tanto los Jefes de Estado de la región en sus declaraciones presidenciales, así como las secretarías técnicas e instancias dedicadas a los temas sociales en los organismos de integración, han expresado que el objeto final de estos procesos es mejorar las condiciones de vida de la población, lo que debe ser obtenido mediante políticas nacionales y regionales activas de reducción de déficit social y de promoción del desarrollo humano integral. De igual manera, coinciden en que se debe actuar de modo armónico y coordinado para superar los desafíos relacionados con el desarrollo sustentable de sus sociedades, el combate a las desigualdades y la promoción de derechos sociales.

LA CUMBRE DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CALC)

Los días 16 y 17 de diciembre de 2008 se realizó en Costa de Sauípe, Brasil, en respuesta a una iniciativa del gobierno de ese país, la I *Cumbre de América Latina y El Caribe sobre Integración y Desarrollo*,¹⁶ en la cual participaron los 33 países de la región.¹⁷ La sola realización de la reunión resulta relevante, si se considera el carácter inédito del encuentro con agenda y perspectivas propias de todos esos países y sin la presencia de países extrarregionales –como Estados Unidos, Canadá, España y Portugal– con los cuales en oportunidades anteriores se han reunido los países de la región.

A partir de las decisiones acordadas en la Declaración Final de la I *Cumbre*, y en preparación de la siguiente Cumbre, los Ministros de Relaciones Exteriores de la región se reunieron en Jamaica, del 4 al 6 de noviembre de 2009, acordando el *Plan de Acción de Montego Bay*, en el que se plantean una serie de iniciativas para instrumentar los compromisos asumidos en dicha Declaración Final.

Teniendo como antecedentes tanto los acuerdos tomados en la primera CALC, como el Plan de Acción de Montego Bay, se llegó a la *Cumbre de la Unidad*, realizada el 22 y 23 de febrero de 2010 en Cancún, México, con un alto nivel de expectativas respecto de la posible creación de un nuevo organismo regional. Para dicha Cumbre, constituida por la XXI Cumbre del Grupo de Río y la II CALC¹⁸ se esperaba, como efectivamente se acordó en principio, que el nuevo organismo se creara a partir de la fusión de la CALC y el Grupo de Río, lo que permitiría articular en una instancia única a esos dos espacios preexistentes y, con ello, dotar al nuevo organismo no sólo de los objetivos hasta ahora plasmados en la CALC, sino también del valioso patrimonio

16. En la misma ciudad brasileña se realizaron otras tres reuniones en los días inmediatos previos y posteriores a la CALC: la XXXVI Cumbre del MERCOSUR, una Cumbre Extraordinaria de la UNASUR y una Reunión Extraordinaria del Grupo de Río.

17. Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guayana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Santa Lucía, San Cristóbal y Nevis, Sao Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tobago, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela

18. También en el marco de la Cumbre, el 21 de febrero de 2010 se efectuó en la Riviera Maya la Primera Cumbre bilateral México-CARICOM.

acumulado en el ámbito del diálogo y la concertación política por el Grupo de Río en las varias décadas que lleva funcionando.

Como resultado de la *Cumbre de la Unidad*, los presidentes dieron a conocer dos documentos principales: la *Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe*, y la *Declaración de Cancún*, además de otras ocho declaraciones y comunicados.

Entre los acuerdos adoptados, se encuentra la decisión de “Constituir la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños como espacio regional propio que reúna a todos los Estados latinoamericanos y caribeños” (CELAC). De igual manera, se decidió consolidar y proyectar la identidad regional con base en los siguientes principios y valores comunes: el respeto al Derecho Internacional; la igualdad soberana de los Estados; el no uso ni la amenaza de uso de la fuerza; la democracia; el respeto a los derechos humanos; el respeto al medio ambiente, con base en los pilares ambiental, económico y social del desarrollo sustentable; la cooperación internacional para el desarrollo sustentable; la unidad e integración de los Estados de América Latina y el Caribe; y, el diálogo permanente que promueva la paz y la seguridad regionales.

Asimismo, cabe destacar la decisión de construir un espacio común para profundizar la integración política, económica, social y cultural de la región, mediante el establecimiento de compromisos para promover el desarrollo sostenible en un marco de unidad, democracia, respeto a los derechos humanos, solidaridad, cooperación, complementariedad, y concertación política. De la misma forma, se refrendan los principios de flexibilidad, gradualidad, pluralidad, diversidad, complementariedad de acciones y participación voluntaria, previamente expresados en la Cumbre de Salvador, como fórmula para encarar los desafíos que afronta la región y alcanzar los objetivos propuestos.

Los veinte ámbitos del Plan de Trabajo incorporados en la *Declaración de Cancún* son los siguientes:

- Cooperación entre los mecanismos regionales y subregionales de integración.
- Crisis Financiera Internacional.
- Comercio.
- Energía.

- Integración Física en Infraestructura.
- Ciencia y Tecnología.
- Desarrollo Social.
- Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Educación, Salud y Servicios Públicos.
- Cultura.
- Migración.
- Género.
- Desarrollo Sustentable.
- Cambio Climático.
- Desastres Naturales.
- Derechos Humanos.
- Asuntos de Seguridad.
- Problema Mundial de las Drogas.
- Terrorismo.
- Cooperación Sur-Sur.

Es importante reiterar que la creación de la CELAC no es algo ya acabado, sino que se trata de un proceso de constitución que está en marcha, y que mientras no culmine se mantendrán tanto el Grupo de Río como la misma CALC funcionando con sus respectivos métodos de trabajo, prácticas y procedimientos.

De estos trascendentales acontecimientos se desprende que la integración latinoamericana y caribeña está atravesando por una etapa de profundos cambios, como parte de la cual se han tomado decisiones y definido acciones de la mayor importancia, cuya concreción promete llevarla a estadios desconocidos, superando con ello, o acortando sensiblemente, las grandes distancias que históricamente han estado presentes entre el discurso y la práctica integradora.

Todo indica que en la región se ha abierto paso un balance compartido respecto de las insuficiencias que hasta ahora han caracterizado al proceso de integración y de la necesidad de una modificación sustancial de esa rea-

lidad, que permita reencauzarla en direcciones más acordes con los problemas y retos que hoy caracterizan al escenario económico, político y social de la región, así como los derivados del escenario internacional.

Es evidente que, en distinto grado, en los mecanismos regionales y subregionales preexistentes, y sobre todo en la definición y puesta en marcha de los nuevos mecanismos integradores, estamos en presencia de una identificación de contenidos y modalidades sustancialmente diferentes de los que hasta hace muy poco han caracterizado al esfuerzo integrador regional. Entre esas diferencias, dos de particular importancia se refieren a la amplitud temática y geográfica que hoy se pretende dar a la integración:

Primero, en lo que respecta a la amplitud temática, todo indica que el sesgo mercantilista que tradicionalmente se había impuesto en el desenvolvimiento de la integración regional está siendo abandonado a favor de objetivos integradores más amplios, que apuntan a incorporar no sólo otros ámbitos del funcionamiento económico de los países participantes, sino también espacios no directamente económicos, como la concertación política, la negociación frente a terceros, la atención prioritaria a los aspectos sociales, los problemas ambientales, etc. En esa perspectiva, en distintos grados gana terreno el reconocimiento de que la integración debe constituirse cabalmente en un instrumento para el desarrollo integral de los países involucrados.

Segundo, en cuanto a la amplitud geográfica que ahora cubre a la integración regional, ella implica una clara diferencia con la fragmentación que se impuso en las décadas recientes, la cual, hasta cierto punto, estaba conduciendo a un abandono del carácter regional que históricamente se ha buscado para la integración, y que se plasmó en la amplitud de los primeros esquemas firmados hace ya cincuenta años, perdiéndose una buena parte de las ventajas que se derivarían de una integración de mayor amplitud geográfica, referidas no sólo al peso económico absoluto derivado de esa amplitud, sino también a la presencia económica y política global y a la capacidad de negociación frente a terceros asociada a ella.

En esa perspectiva, el crecimiento de la membresía de la ALBA - TCP, el carácter efectivamente sudamericano de la UNASUR y, desde luego, la incorporación de los 33 países latinoamericanos y caribeños en la CELAC –a excepción de Honduras en la segunda CALC–, permiten identificar una fuerte decisión de que la integración regional tenga un objetivo verdaderamente aglutinador, aprovechando al máximo las posibilidades de que ello ocurra y las potencialidades de que de allí se derivan.

Actualmente se trabaja en función de la Cumbre presidencial que se realizará en Venezuela, en el mes de julio del 2011, la cual deberá considerar la futura estructura institucional de la CELAC.

En ese contexto y atendiendo a los mandatos del Consejo Latinoamericano, la Secretaría Permanente del SELA, que me honro en dirigir, está elaborando un estudio integral de la actual arquitectura de la institucionalidad de la integración regional, incluyendo las nuevas instituciones regionales y subregionales surgidas en los años recientes. A partir de dicho estudio, así como de las consultas y reuniones efectuadas al respecto, podrían derivarse recomendaciones de modalidades de acción para la adecuación de la institucionalidad de la integración a las nuevas realidades y exigencias del entorno regional e internacional, así como a los intereses de los Estados Miembros. Esta actividad está concebida como un proceso de mediano plazo. Durante el año 2010 se elaborará el estudio, se definirán las nuevas áreas temáticas y se realizará una Reunión Regional entre los Estados Miembros del SELA, con la participación de los organismos regionales y subregionales de cooperación e integración.

BIBLIOGRAFÍA

ALADI, (Asociación Latinoamericana de Integración) (2009), *Informe del Secretario General sobre la evolución del proceso de integración regional durante el año 2008*, ALADI/SEC/di 2136, Montevideo, marzo, accesible en el Sitio <http://www.aladi.org>

ALBA-TCP, (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y Tratado de Comercio de los Pueblos) (2009-2010): *Documentos emanados de la V a la VIII Cumbres Presidenciales*, accesibles en <http://www.alternativabolivariana.org>

CEPAL, (Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe) (2009), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2008-2009. Crisis y espacios de cooperación regional*, LC/G.2413-P, Santiago de Chile, octubre.

Comisión Ejecutiva del Proyecto Mesoamérica (Proyecto Integración y Desarrollo de Mesoamérica) (2009), Informe Ejecutivo 2008-2009, Guanacaste, Costa Rica, 29 de julio.

IIRSA (2009), Evolución de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, aspectos generales.

_____ (2009) Informes del Comité de Dirección Ejecutiva, accesibles en el Sitio <http://www.iirsa.org>

Ministros de Relaciones Exteriores de América Latina y El Caribe (2009) Proyecto de Plan de Acción de Montego Bay, Jamaica, 6 de noviembre. Accesible en el Sitio [http:// www.sela.org](http://www.sela.org).

Presidentes 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, diciembre. Accesible en el Sitio [http:// www.sela.org](http://www.sela.org).

Presidentes de América Latina y El Caribe (2010) Declaración de Cancún, aprobada en la Cumbre de la Unidad, Riviera Maya, México, febrero. Accesible en el Sitio [http:// www.sela.org](http://www.sela.org).

SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) (2009), Declaraciones Finales de la AEC, CARICOM, CAN, SICA, MERCOSUR y UNASUR, 2008-2010, Base de Datos CEDIC-SELA. Accesibles en el Sitio [http:// www.sela.org](http://www.sela.org).

_____ (2009), Informe sobre el Proceso de Integración Regional, 2008-2009, Secretaría Permanente del SELA, Caracas, septiembre.

_____ (2009) *Experiencias de cooperación financiera en América Latina y el Caribe. Balance crítico y propuestas de acción de alcance regional*, SP/Di N° 10 – 09, Secretaría Permanente del SELA, Caracas, septiembre.

_____ (2009): *Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE): Propósitos, antecedentes y condiciones necesarias para su avance*, SP/Di No. 1 – 09, enero.

_____ (2008): *Los desafíos de la articulación y convergencia de la integración en América Latina y el Caribe. Bases para una propuesta desde el SELA*, SP/RR- ACTA/ALC/DT N° 2-08, Caracas, 17 de septiembre.

Otros Sitios electrónicos consultados

Asociación de Estados del Caribe (AEC): www.acs-aec.org

Banco Interamericano de Desarrollo (BID): www.iadb.org

Comunidad Andina de Naciones (CAN): www.comunidadandina.org

Comunidad del Caribe (CARICOM): www.caricom.org

Corporación Andina de Fomento (CAF): www.caf.com

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL):
www.iadb.org/intal

Mercado Común del Sur (MERCOSUR): www.mercosur.org.uy

Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA):
www.sieca.org.gt

Sistema de la Integración Centroamericana (SICA): www.sica.org.

Hernando Arciniegas Serna

LA COOPERACIÓN FRONTERIZA Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

RESUMEN

Los espacios fronterizos no han sido tomados en cuenta en el desarrollo de los procesos de integración latinoamericana, a pesar de que son los territorios que físicamente están más próximos y donde sus poblaciones poseen una vinculación muy estrecha. Esta situación también es el reflejo de la marginación que dichos espacios tienen en sus respectivos países y los niveles de desarrollo precario y participación limitada que tienen. La cooperación fronteriza, a través de diferentes modalidades y la participación de diversos actores, se convierte en una alternativa. Estas afirmaciones se ilustran con algunos ejemplos de diferentes fronteras de Latinoamérica, que permiten concluir el importante papel que ellos representan para las poblaciones que habitan los territorios fronterizos.

Palabras clave: Fronteras, Integración fronteriza, desarrollo fronterizo, cooperación fronteriza.

ABSTRACT

The aim of this paper is to show how the frontier cooperation has become the alternative to the different problems and situations that have been neglected by the integration processes. This is the case in several frontier regions of Latin America, where the frontier cooperation has an important role to play for the people living in these regions.

Key words: Frontiers, frontiers integration, frontier development, frontier cooperation.

La integración y las fronteras

Durante los 50 años de esfuerzos para avanzar en la profundización de la integración latinoamericana, el tema fronterizo ha sido bastante olvidado, es como si los Estados no estuvieran vinculados físicamente entre sí a través de sus fronteras, que no solo les permite tener territorios comunes, sino que pareciera se ignora que cuentan con poblaciones que han compartido una misma cultura y tradiciones y que la mayoría de las veces son entre si mas parecidas que con el resto de la población de sus propios territorios nacionales. La vecindad debería establecer objetivos y estrategias comunes de desarrollo y compatibilizar sus visiones de integración territorial en sus respectivas zonas fronterizas, donde convergen lo local, regional, nacional y algunas veces lo internacional. Este enfoque de haberse practicado hubiere permitido de manera armónica lograr la consecución de mejoras condiciones de vida, aminorar los conflictos y contribuir al desarrollo local y regional tan deseado.

La vecindad implica no solo proximidad física o geográfica, sino un sinnúmero de vivencias y comportamientos afines que permiten construir a lo largo de la existencia procesos de desarrollo que siempre están implícitamente asociados al concepto de integración. Los pueblos fronterizos siempre han practicado la integración, pues es por esencia su práctica cotidiana de la vida común que comparten, sin embargo las relaciones que surgen por esa proximidad entre dos países, normalmente son vistas de forma diferente por los centros de poder en cada país, dadas las visiones, políticas y normativas internas que cada uno tiene.

Las fronteras son vitales en todo proceso de integración, ya que ellas tienen alta potencialidad para el desarrollo y bienestar comunes, por lo que se hace necesario promover y afianzar mecanismos de cooperación binacional en distintas áreas de interés mutuo, orientadas por el espíritu de solidaridad y hermandad.

Los habitantes de las fronteras mayoritariamente comparten todo con sus vecinos del otro país, que no se dan con otras poblaciones al interior de las

mismas naciones, normalmente generan una integración espontánea que podría convertirse en generadora de políticas y programas de interés que permitan encauzar el desarrollo fronterizo. Lamentablemente es muy poco lo que se ha aprovechado de ésta potencialidad, para utilizarla como impulsadora de la integración entre los países de la región.

La integración fronteriza debería enfatizar el desarrollo social y humano de las poblaciones de frontera y convertirse en una verdadera respuesta a las necesidades más inmediatas que aquejan a las poblaciones que cohabitan en los diferentes ámbitos fronterizos. Así mismo las fronteras podrían desempeñar un papel de unión física y humana que promueva el intercambio y la circulación de personas, bienes y servicios.

La realidad fronteriza en latinoamericana podría cambiar con las propuestas de infraestructura, políticas de desarrollo y cooperación, asociadas a los procesos de integración existentes que eliminan las barreras al flujo de bienes, servicios y factores productivos, además de la armonización de políticas económicas que impulsan el intercambio comercial que puede contribuir con la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de frontera.

Desarrollo y cooperación fronteriza son conceptos esencialmente afines al proceso de integración, que plantea distintas estrategias para procurar una meta común: incorporar la frontera al territorio nacional y la dinámica regional, lo cual puede contribuir favorablemente al avance de los esquemas de integración latinoamericana.

El tema del desarrollo fronterizo no es materia de este trabajo y ha sido abordado por diferentes investigadores, debería sí, ser un permanente objeto de análisis e intervención de los gobiernos nacionales, regionales y locales y así reflejarse y priorizarse en las políticas y decisiones de los diferentes procesos de integración, dado el impacto que tendrían para los avances de la misma en Latinoamérica.

El tema a tratar de la cooperación en las áreas fronterizas ha sido poco divulgado y evaluado, por lo que he considerado conveniente presentar algunos casos de interés de la práctica de la cooperación expresadas en los espacios fronterizos, por medio de algunos ejemplos que intentan reflejar lo que está ocurriendo en Latinoamérica en diferentes escalas, ya sea con la presencia de diferentes organismos nacionales, regionales o locales, o según las características y actividades involucradas, lo cual permite mostrar como la cooperación puede convertirse en una herramienta muy útil para abordar y solucionar aspectos vinculados a problemas binacionales, nacionales,

locales, sectoriales o de cualquier tipo, que pueden conducir a mejorar las condiciones de vida de poblaciones que practican la integración desde antes que existieran las líneas imaginarias que los separan, las fronteras.

1. Cooperación entre gobiernos centrales para el desarrollo fronterizo: La frontera de Ecuador y Perú a partir de los Acuerdos de Paz

La integración peruana-ecuatoriana está enmarcada y definida por los alcances de los Acuerdos de Paz de Brasilia firmados el 26 de octubre del año 1998 y por lo establecido en el Acuerdo Amplio Peruano-Ecuatoriano de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, el mismo que prioriza la integración fronteriza, la cooperación mutua y el desarrollo conjunto a través de la ejecución de programas, proyectos y actividades conjuntas. Estos compromisos dieron solución al largo conflicto territorial entre Perú y Ecuador y han permitido un especial dinamismo en las relaciones económicas entre ambos países en los últimos años.

El Acuerdo Amplio de Integración Fronteriza, Desarrollo y Vecindad, tiene cuatro componentes, la Comisión de Vecindad, el Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú, el Régimen Fronterizo y el Fortalecimiento de la Cooperación Bilateral

La **Comisión de la Vecindad** está constituida por una comisión nacional peruana y una comisión nacional ecuatoriana. Es la instancia que da las orientaciones generales para la cooperación bilateral, la aplicación del régimen fronterizo y la buena marcha del Plan Binacional del Desarrollo de la Región Fronteriza, entre otras funciones.

El **Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú** es un mecanismo institucional de acción binacional y es un organismo de derecho internacional público. Este tiene como interés primordial elevar el nivel de vida de las poblaciones del sur y oriente del Ecuador y norte y nor-orientes del Perú así como impulsar la integración y la cooperación entre los dos Países.

El **Régimen Fronterizo** es un mecanismo de coordinación binacional encargado de supervisar y colaborar la aplicación de los acuerdos en materia de fronteriza.

El componente de **Fortalecimiento de la Cooperación Bilateral**, se encarga de actualizar y ampliar los acuerdos de cooperación bilateral vigentes y

establecer nuevos convenios en ámbitos que se consideren prioritarios y de interés mutuo.

El Plan Binacional de Desarrollo de la Región Fronteriza Ecuador-Perú cuenta con cuatro grandes programas que son los ejes vertebradores del desarrollo fronterizo. El **Programa Binacional de Proyectos de Infraestructura Social y Productiva**, que contribuye al mejoramiento de la infraestructura productiva y social en las zonas donde Ecuador y Perú comparten recursos o son de economías complementarias, lo que fortalece el proceso de integración fronteriza entre ambos países.

Programas Nacionales Ecuatoriano y Peruano de Construcción y Mejoramiento de la Infraestructura Productiva en las Regiones Fronterizas que buscan contribuir al mejoramiento de la infraestructura productiva y de servicios en las regiones fronterizas de ambos países con obras orientadas a brindar facilidades para el tránsito fronterizo, el desarrollo sostenible de zonas de potencialidad productiva y la construcción de infraestructura física que fomente la interacción local productiva y comercial.

Los **Programas Nacionales Ecuatoriano y Peruano de Construcción y Mejoramiento de la Infraestructura Social y de Aspectos Ambientales en las Regiones Fronterizas** que contribuyen al mejoramiento de la infraestructura social y cultural en las regiones fronterizas de ambos países por medio de la preparación de programas o el desarrollo de obras en salud, educación, saneamiento y desarrollo urbano, servicios básicos y medio ambiente.

Programa de Promoción a la Inversión Privada que contribuye al fomento del intercambio, oportunidades de negocios, complementariedad entre los puertos, fortalecimiento de la Cámara de Comercio e Integración Ecuatoriano-peruana y en general promover las relaciones de empresarios e inversionistas privados.

Para el financiamiento del Plan Binacional se crearon varias instancias, como el Grupo Consultivo de Financiamiento Internacional Ecuador-Perú, integrado por organismos de cooperación de los gobiernos de países amigos y otras fuentes de financiamiento internacional. También está el grupo Binacional de Promoción de la Inversión Privada Ecuador-Perú con el objeto de promover la inversión privada en proyectos binacionales. También están los aportes directos de los gobiernos del Perú y del Ecuador, del Fondo Binacional para La Paz y el Desarrollo Ecuador-Perú, de los países amigos, de organizaciones privadas e instituciones multilaterales.

De acuerdo al análisis que se encuentra en el documento Agenda Prioritaria para cooperación no reembolsable. Plan Binacional Ecuador-Perú. Doce años de Paz, avanzando al bienestar la inversión de los recursos nacionales de Ecuador y Perú se han concentrado en el Programa de Proyectos Binacionales de Infraestructura Social y Productiva con el fin de asegurar ejes viales binacionales y obras relacionadas, lo cual hasta el momento ha permitido una red de interconexión terrestre que aporta al desarrollo de la frontera común y a su integración. El programa que menor cantidad de recursos ha recibido es el de Proyectos Nacionales de Infraestructura Social y Ambiental. Se menciona que el Japón es el mayor cooperante, siguiéndole EEUU, España y la Unión Europea entre los organismos multilaterales.

Las relaciones binacionales han tenido cambios muy concretos a partir de la firma de la paz, se ha incrementado el comercio y el turismo, el Perú es el segundo socio comercial del Ecuador a nivel mundial y a nivel andino el primero. Sin embargo el paso fronterizo de Huaquillas-Aguas Verdes sigue siendo un lugar donde el desorden, la inseguridad, la informalidad del comercio no han podido desalojarse de la zona, porque subsisten formas de sobrevivencia en zonas de pobreza y exclusión. Asimismo, se han dado cambios significativos en los indicadores socio demográficos en beneficio de las poblaciones que se encuentran en el ámbito de los ejes viales binacionales (agua electrificación, saneamiento, infraestructura para la salud, programas de salud y educación, ambiente, etc.)

Ecuador y Perú en junio de 2008, decidieron extender la vigencia por cinco años adicionales el Plan Binacional y el Fondo para la Paz y el Desarrollo y se comprometieron a continuar proveyendo los recursos públicos necesarios en apoyo, así como procurar la cooperación internacional para los mismos.

Existen varios proyectos que son ejecutados en la frontera Perú-Ecuador como iniciativas de organismos internacionales como la CAN, MERCOSUR, el convenio Hipólito Unanue, la CAF, el Convenio Andrés Bello, ALADI, etc.

Casi el total de intervenciones tienen presencia relevante de alguna entidad pública (Ministerios, Municipalidades, Gobiernos Regionales o Provinciales o direcciones sectoriales). Esta situación podría llevar a considerar que la participación de la sociedad civil en las iniciativas de integración fronteriza, no es muy significativa, sin embargo, es evidente que muchos proyectos tienen la participación de la sociedad civil en función de los temas que abordan. Así mismo, muchas organizaciones de la sociedad civil participan en actividades concretas relacionadas con la integración y la vida de las poblaciones de las fronteras.

2. Cooperación entre gobiernos centrales y los municipios fronterizos: Plan Trifinio entre El Salvador, Guatemala y Honduras

Los Gobiernos de las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras suscribieron el “Tratado para la Ejecución del Plan Trifinio”, el cual la define como “una unidad ecológica indivisible, en la que solo la acción conjunta de los tres países podrá dar solución a los problemas que afectan a la población y a sus recursos naturales”. El Plan Trifinio nació como una iniciativa para la conservación de los recursos de la región del Trifinio y fue oficializada el 12 de noviembre de 1986. Su objetivo general fue “Contribuir a la integración centroamericana, mediante una acción conjunta de Guatemala, El Salvador y Honduras que tienda al desarrollo integral, armónico y equilibrado de la región fronteriza de los tres países”.

La máxima autoridad del Plan es la Comisión Trinacional del Plan Trifinio integrada por los Vice-presidentes de El Salvador y Guatemala y el Designado a la Presidencia de Honduras, cuenta con un Secretario Ejecutivo Trinacional y un Director Ejecutiva Nacional en cada país, tres unidades técnicas y una administrativa, además de diversos programas, proyectos e iniciativas trinacionales. La Comisión establece las políticas de desarrollo sostenible fronterizo, sirve de enlace y coordinación para armonizar demandas locales con ofertas institucionales, fomenta la integración y cooperación transfronteriza, fortalece el capital social territorial y tiene directa incidencia en las políticas y marcos regulatorios.

Es de destacar el importante papel de las mancomunidades locales, municipales, de gobernadores departamentales entre otros, donde la cooperación intermunicipal transfronteriza es una experiencia inédita a nivel de la región, en cabeza de la Mancomunidad de la Cuenca Alta del Río Lempa, que ha dado prioridad al desarrollo de su territorio con acciones conjuntas para el manejo de desechos sólidos, manejo del agua, el medio ambiente y la infraestructura económica y social, donde los desafíos priorizan la conservación y protección de fuentes de agua (El Río Lempa, tenderá a cambiar de río permanente a río de invierno en 100 años, además con incremento de temperaturas, reducción de precipitaciones y reducción de la capacidad hidroeléctrica de alrededor del 50%); la protección de bosques y áreas naturales; la descontaminación del agua; el impulso y fortalecimiento del desarrollo local y territorial y la gestión sostenible de la cuenca alta del Río Lempa y de la Región del Trifinio.

El marco institucional actual en la Región del Trifinio tiene ahora mayor coordinación e incluye a los sectores sociales e instituciones públicas tanto nacionales, como locales y al sector privado. Su estructura consiste en una Asamblea Trinacional, máxima autoridad de la mancomunidad que elige a la Junta Directiva, la cual se conforma por 9 representantes (3 por país). La presidencia se ejerce en forma rotativa por cada país. Entre la Junta Directiva, los seis principales cargos deben ser ocupados por alcaldes y los tres restantes pueden ser ocupados por corporaciones municipales que conforman la mancomunidad trinacional. Además la Mancomunidad dispone de una Unidad de Gestión Trinacional, instancia operativa y técnica, así como la Unidad de Gestión Administrativa Trinacional, responsable de la gestión financiera. Para la sostenibilidad financiera, los municipios socios aportan una cuota de ingreso y un aporte mensual.

Entre los principales logros de la Mancomunidad están la conformación de una amplia alianza estratégica con las mancomunidades locales, las instituciones nacionales claves y la cooperación internacional. Cuenta con un Plan Estratégico Territorial Trinacional y con un banco de proyectos trinacionales. Actualmente ejecutan un proyecto sobre el Fomento de la Cohesión Social en Integración Regional Territorial de los Municipios del Trifinio Centroamericano, con fondos de la Comisión Europea.

Entre las mas importantes lecciones aprendidas de cohesión social están el de fomentar el proceso de integración transfronteriza, preparar a nuevos líderes para el trabajo futuro de la mancomunidad, la construcción de una agenda compartida entre actores involucrados para alcanzar consensos trinacionales y por último identificar claramente los problemas de interés común de los territorios a fin de que todos comprendan la importancia de integrarse para resolverlos.

3. Cooperación intermunicipal transfronteriza: Plan Integral de desechos sólidos Ipiales (Colombia) – Tulcán (Ecuador)

Los municipios de Ipiales (Colombia) y del cantón Tulcán (Ecuador) han venido gestionando la formulación de una propuesta binacional para el manejo de los desechos sólidos, la cual comenzó a realizarse con el apoyo de CAF para realizar un diagnóstico. Entre los dos municipios se generan alrededor de 123 toneladas de residuos por día y solo se recupera el 3% de manera ineficiente. No se realiza separación en la fuente y en los domicilios se utilizan recipientes inadecuados para el almacenamiento temporal. Hay insuficiencia de normas y legislación ambiental e incumplimiento de las existentes. No hay suficiente sistema de recolección y disposición de la basura.

Para la implementación del proyecto Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos, se conformó un Comité Técnico Binacional encargado de la formulación y gestión del proyecto con una visión territorial y con un alto compromiso político de las máximas autoridades. Gracias a esta gestión se han realizado las siguientes acciones:

- Creación de un Fondo Binacional con aportes financieros locales.
- Preparación de Términos de Referencia y de contratación de los estudios de mercado de desechos orgánicos e inorgánicos.
- Preparación de los Términos de Referencia y contratación de la empresa binacional, modelo de gestión binacional y educación ambiental.
- Se encuentra concluida la fase de pre inversión y cumplido todos los procedimientos exigidos por la Unión Europea y la Comunidad Andina.
- Se ha suscrito el Acuerdo de Delegación entre la Secretaría de la Comunidad Andina y los Municipios y se aprobó la financiación de la Unión Europeo con fondos no reembolsables.
- Está en funcionamiento el Comité Técnico Binacional y está en marcha el cronograma de ejecución. Lo integran autoridades del orden nacional de los dos países, departamental, municipal y de los organismos ambientales.
- Se elaboró el expediente de licitación para la construcción de las obras, que aprobó la Unión Europea en noviembre de 2009.
- Se contrató con recursos de contrapartida local, el Jefe del Proyecto que comenzó en diciembre de 2009.

Objetivo del Proyecto:

Contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de los municipios de Ipiales y Tulcán a través de la implementación de un modelo de gestión para el manejo integral de residuos sólidos. Con la implementación del proyecto se espera solucionar y mitigar los impactos generados por las actividades del hombre en el medio natural y conseguir una verdadera integración binacional.

Los objetivos específicos son:

- Construir la infraestructura adecuada para el aprovechamiento de la basura.

- Diseñar un modelo de gestión consensuado, entre los diferentes actores para el funcionamiento de la planta de tratamiento de desechos orgánicos e inorgánicos.
- Mejorar la gestión financiera y administrativa de la empresa binacional.
- Implementar el marco legal necesario para constituir un modelo terciarizado de gestión.
- Con base en el análisis de los actores, diseñar la estructura y los arreglos institucionales y organizacionales más efectivos para la ejecución del proyecto con participación ciudadana.

Estado de situación:

Se realizó el proceso de licitación, calificación y adjudicación para la planta de tratamiento de desechos orgánicos y centro de acopio de desechos inorgánicos (Lote 1-Ipiales) y la estación de transferencia de desechos orgánicos (Lote 2-Tulcán).

En febrero de 2010, se firmó el contrato de inicio de obras con el Consorcio Sánchez-Sánchez y está en proceso el expediente técnico para la compra de maquinaria para la planta de desechos orgánicos de la ciudad de Ipiales

Oportunidades:

- Los municipios desarrollaran habilidades gerenciales para delegar las tareas específicas de implementación del nuevo modelo de gestión, en la fase del proyecto de construcción e implementación de la planta binacional de aprovechamiento de los desechos sólidos.
- La infraestructura generará cambios positivos en el servicio.
- Beneficiará a un número aproximado de 160.000 habitantes de las ciudades fronterizas.
- Se iniciará un proceso de planificación conjunta con impacto ambiental en la zona fronteriza.
- La ejecución del proyecto binacional atraerá nuevas fuentes de cooperación y dará credibilidad a los propósitos integracionistas a partir de la articulación de esfuerzos locales o regionales.
- Se logrará un proceso real de integración binacional como punto de partida hacia la Zona de Integración Fronteriza.

Este ejemplo de cooperación transfronteriza es el mejor esfuerzo demostrable de dos municipios que quieren solucionar aspectos decisivos para la vida de sus comunidades, sin importar las diferencias diplomáticas que existen entre los dos países y que por encima de ello, las dos Cancillerías han apoyado y coadyuvado la cooperación que presta la Secretaría de la Comunidad Andina y los recursos financieros no reembolsables de 500 MIL euros para la obra aportados por la Unión Europea.

4. Cooperación Transfronteriza Temática: Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó y Salar de Coipasa - ALT (Bolivia – Perú)

La Autoridad Binacional Autónoma del Sistema Hídrico del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopó, Salar de Coipasa, que en adelante también podrá ser denominada como ALT, es una entidad de derecho público internacional con plena autonomía de decisión y gestión en el ámbito técnico, administrativo-económico y financiero.

ALT depende funcional y políticamente de los Ministerios de Relaciones Exteriores del Perú y Bolivia. El Presidente de ALT reporta directamente a los Cancilleres de ambos países, atiende y cumple las disposiciones políticas conjuntas de estos. La duración de ALT es de carácter indefinido y su sede es la ciudad de La Paz en Bolivia. Su Presidente Ejecutivo debe ser de nacionalidad peruana.

El Objetivo General de ALT es promover y conducir las acciones, programas y proyectos y dictar y hacer cumplir las normas de ordenamiento, manejo, control y protección en la gestión del agua, del Sistema Hídrico Titicaca - Desaguadero - Poopó - Salar de Coipasa, que en adelante también podrá ser denominado sistema Hídrico T.D.P.S., en el marco del Plan Director Global Binacional del Sistema Hídrico TDPS.

Todo el Sistema Hídrico está localizado a más de 4.000 metros de altura en el Altiplano de Los Andes, haciendo frontera entre los dos países. Del Lago Titicaca sale el río Desaguadero hasta el Lago Poopó, ubicación geográfica que explica la importancia de la Autoridad y de las funciones que le han sido asignadas.

Las principales funciones de ALT son:

- Impulsar el desarrollo sostenible del Sistema Hídrico TDPS, poniendo en ejecución las conclusiones globales y específicas del Plan Director,

basado fundamentalmente en las Obras de Regulación de las Aguas de la Cuenca del Lago Titicaca.

- Ejercer la autoridad sobre los recursos hídricos e hidrobiológicos de connotación binacional del Sistema Hídrico TDPS, estableciendo las normas y reglas de operación y recomendando las medidas a adoptar en épocas de eventos extremos (sequías, inundaciones).
- Asegurar el mantenimiento, continuidad y utilización de los Sistemas de Información (banco de datos, red hidrometeorológica) y modelos matemáticos, incorporados en el Plan Director.
- Cautelar y coordinar, en lo que incida o afecte la dinámica del Sistema Hídrico TDPS, que las principales actividades, proyectos y acciones permanentes o eventuales, actuales o futuras, nacionales o binacionales, públicas o privadas, guarden coherencia, compatibilidad y armonía con lo establecido en el Plan Director.
- Promover y gestionar ante los órganos ejecutivos y financieros, nacionales, extranjeros o multinacionales, públicos y privados, las distintas actividades y proyectos definidos en el Plan Director, a fin de lograr su implementación.
- Promover, supervisar y conducir la ejecución de proyectos y obras binacionales, a título de dueño de obra y conducir el mejoramiento y actualización del Plan Director, mediante la priorización, planificación y realización de nuevos proyectos, actividades y acciones, de nivel binacional o nacional.
- Estudiar y analizar instrumentos de armonización legal y reglamentaria de las normas nacionales en relación a la gestión de recursos hídricos e hidrobiológicos del Sistema Hídrico TDPS, con las pautas fijadas en el Plan Director, proponiendo los instrumentos legales y administrativos adecuados.
- Apoyar y promover la preservación, recuperación, protección y conservación de los ecosistemas naturales, de acuerdo al Plan Director, tendiendo a mantener y mejorar la sustentabilidad ambiental del Sistema Hídrico TDPS. Establecer normas de calidad de las aguas. Promover tecnologías de uso racional de los Recursos Naturales.
- Administrar los Programas y Operar y Mantener las Obras de carácter binacional, o encargarlas a una entidad pública o privada, supervisando que esté asegurado el uso equilibrado de los recursos hídricos e

hidrobiológicos y el logro del efecto deseado en cuanto a la protección contra las inundaciones y sequías.

- Fomentar la cooperación horizontal entre la ALT y otras entidades, que permitan implementar acciones de transferencia tecnológica y capacitación tanto desde la ALT como hacia ésta y establecer pautas de aprovechamiento y manejo del recurso hídrico e hidrobiológico, en concordancia con el Plan Director, mientras no se legisle al respecto.
- Analizar y establecer las tarifas, formas de control y de cobranza por los servicios que proporcione la ALT.
- Conocer, proponer opciones de solución y resolver en primera instancia los aspectos de carácter binacional o interpretaciones que puedan surgir al Plan Director y/o sus aplicaciones y elevarlos a los Ministerios de Relaciones Exteriores, en caso de disconformidad a lo resuelto por la ALT, acompañando las opciones de solución. Los costos que demanden la aplicación del presente acápite serán cubiertos por los interesados de acuerdo a lo que determine previamente la ALT.

5. Cooperación Transfronteriza en pasos de frontera. Centro Unificado de Frontera CUF: Santo Tomé (Argentina) - Sao Borja (Brasil)

Uno de los principales problemas de Sudamérica, son las precarias condiciones de muchos de los pasos de frontera existentes que integran las principales carreteras de la región. Otras veces a pesar de contarse con instalaciones adecuadas a ambos lados de la frontera, existen condiciones en su entorno de pobreza, informalidad o desorden, que permiten asegurar que la presencia de las autoridades migratorias, aduaneras o de seguridad son insuficientes o permisivas a la circulación de vehículos, mercancías y personas que no cumplen con las exigencias legales y las prácticas administrativas establecidas.

A pesar de los acuerdos y normas binacionales o de la Comunidad Andina y del MERCOSUR existentes, falta mucho para que su aplicación y controles permitan generalizar la existencia de pasos ordenados, seguros y confiables, lo cual lleva a concluir que existen todo tipo de situaciones, desde las mas precarias hasta el mejor ejemplo, donde la cooperación entre dos países y la participación del sector privado, lo destacan como el paso modelo de la región, es el CUF de Santo Tomé-Sao Borja.

Este complejo se encuentra en la Provincia de Corrientes en Argentina, próximo a la ciudad de Santo Tomé, contigua al río Uruguay que a través de un puente carretero se comunica con la ciudad brasileña de Sao Borja. Es el primer Centro Unificado de Frontera (CUF) del MERCOSUR, es decir con infraestructura donde se asientan las autoridades de ambos países en uno solo recinto en la República Argentina. Su particularidad está en que fue construido por concesión, así como para su operación y mantenimiento por 25 años y otorgado a la empresa MERCOVIA S.A., cuyo principal accionista es la empresa italiana IMPREGILO. La firma construyó tanto las instalaciones del CUF con su equipamiento correspondiente, así como el puente de 1.400 metros sobre el Río Uruguay y los accesos carreteros de aproximadamente 15 Km. La inversión fue compartida entre los dos Estados y la empresa MERCOVIA S.A. con un monto de 45 millones de dólares. El complejo cuenta con un área de 81 hectáreas.

El Acuerdo de Recife del MERCOSUR es la base de su funcionamiento, pero se complementó con un acuerdo específico entre los dos países que regula sus actividades, además del contrato de concesión. Las operaciones están supervisadas por una Comisión Mixta Argentino-Brasileña (COMAB), que designa las funciones específicas a la Delegación de Control, integrada por funcionarios de ambos países quienes cuentan con oficinas en el mismo recinto.

En lo laboral, Mercovía S.A. cuenta con personal de los dos países, pero se aplica la legislación laboral de Argentina. Los ingresos de la empresa provienen del alquiler de oficinas equipadas a despachantes y usuarios, servicios a la carga y a los camiones, pero especialmente por los peajes que se cobran para el ingreso al recinto que es obligatorio para todos los vehículos que circulan por el puente y utilizan las vías de acceso. Los órganos competentes de control no pagan ningún tipo de costo por el uso de las oficinas y accesos.

El control de turistas, tránsito vecinal fronterizo, camiones y cargas se realiza en la modalidad de Cabecera Única y se encuentran presentes las autoridades que operan en el CUF: Seguridad: Gendarmería Nacional Argentina; Migraciones: Gendarmería Nacional Argentina y Policía Federal del Brasil; Aduana: Dirección General de Aduanas de Argentina y Receita Federal del Brasil; Transporte: Gendarmería Nacional Argentina (Delegada por CNRT) y Policía Federal de Brasil; Fito-zoosanitario: SENASA y Ministerio de Agricultura y Fiscalización Federal del Brasil.

Existen servicios sanitarios, teléfonos (Cabinas telefónicas, públicos), transporte de autobuses (desde Santo Tomé Argentina hacia São Borja Brasil y desde Posadas Argentina hacia Camboriú Brasil).

Cuenta con dos Playas de Estacionamientos para ómnibus y vehículos livianos que ingresan y egresan del país. Un patio de camiones con cerco perimetral y con seguridad interna perteneciente a la empresa concesionaria con capacidad de albergar a 800 camiones con bocas de alimentaciones eléctricas para camiones térmicos –asimismo– un sector destinado a la verificación física de los transportes para ambas aduanas y un sector para los transportes de cargas peligrosas. La empresa concesionaria posee en el Centro Unificado de Frontera una oficina de apoyo al turista, con capacidad de efectuar

Los principales beneficios que ofrece el CUF y que lo hace modelo en la región son entre otros:

- Parada única de los vehículos tanto de carga como pasajeros
- Centralización en el mismo espacio de todos los organismos que intervienen
- Examen Zoo fitosanitario conjunto y simultáneo
- Transferencia automática y obligatoria de documentos a través del concesionario
- Procesos aduaneros simultáneos
- Sistema de facilitación en la verificación de identificación y en el registro migratorio, para residentes en Santo Tomé y Sao Borja
- No se permite en el área de concesión instalar comercios y servicios paralelos.

6. Cooperación Intermunicipal cotidiana fortalecida por gobiernos nacionales. Proyectos fronterizos exitosos en la frontera de Uruguay con Brasil

Acuerdo de salud entre Rivera y Livramento

El Hospital de Rivera- Uruguay- atiende desde octubre de 2009 partos y cesáreas de brasileñas residentes en Livramento como consecuencia del cierre del hospital público de Livramento. Han nacido ya más de 50 niños, que por esta situación obtuvieron la doble nacionalidad. Este servicio se mantendrá hasta tanto no reabra el hospital “Santa Casa de Misericordia de Livramento”.

Tras el cierre del hospital por parte del Colegio Médico de Rio Grande do Sul, la Secretaría Municipal de Salud de Livramento y la Administración de

los Servicios de Salud del Estado (ASSE) firmaron un acuerdo por el cual el Hospital de Rivera se comprometió a atender a las parturientas y casos “de vida o muerte” mientras persista la situación de emergencia asistencial en Livramento. La Secretaría Municipal de Salud paga por este servicio.

No es la primera vez que se dan acuerdos de este tipo y próximamente los convenios del estilo estarán legalizados por el “Ajuste Complementario del Acuerdo sobre Permiso de residencia, Estudio y Trabajo”. Se trata de un acuerdo entre Brasil y Uruguay que habilita el intercambio de servicios de salud. Los parlamentos de ambos países ya aprobaron el acuerdo y sólo resta el anuncio oficial por parte de las Cancillerías. Una vez en vigencia efectivamente se intercambiarán servicios sin pagar por ellos, por ejemplo la atención de los partos es retribuida con camas en el CTI en Livramento.

Las mujeres atendidas en Rivera son derivadas por ginecólogos de Livramento luego de constatar que no están en condiciones de ser trasladadas hasta hospitales brasileros de ciudades cercanas, como Rosario do Sul, Uruguayana o Bagé. Terminado el parto pediatras de Livramento cruzan a ver a los niños para controlar su estado, darlos de alta e indicar a las madres dónde realizarán los controles del otro lado de la frontera, ya que en Rivera hay escasez de médicos con esa especialidad.

Actualmente la Secretaría Municipal de Salud de Livramento se encuentra negociando con un hospital de Porto Alegre para que administre el “Hospital Santa Casa de Livramento” de forma que reabra sus puertas, hasta tanto eso no se concrete, se continuarán realizando partos y cesáreas en Rivera.

Educación Binacional

A partir de marzo 2010 funcionan los institutos binacionales de educación terciaria. Los mismos estarán disponibles para estudiantes de Brasil y Uruguay quienes podrán realizar distintas carreras de acuerdo al lugar donde residan. En Río Branco y Yaguarón se podrán cursar las carreras de Marketing y Automatización Industrial.

Este proceso se inició en 2005 cuando se empezó a trabajar mediante un acercamiento entre la UTU y el Instituto Federal de Educación de Pelotas de poder hacer cursos en común, porque unos tienen los docentes pero no tienen la maquinaria para alguna carrera, o al revés.

Existe desde 2007 un Acuerdo firmado entre Uruguay y Brasil, para la creación de escuelas o institutos binacionales fronterizos. En el acuerdo, se señala que los mismos “tendrán como objetivo promover la calificación y la

formación profesional, permitiendo la inclusión social de la población fronteriza, teniendo en la educación un elemento de fortalecimiento del proceso de integración”.

A partir de ese momento se trabajó en identificar qué carreras se brindarán en los centros. Brasil tiene un observatorio de educación que detecta las necesidades que tiene cada zona, en el caso de Río Branco, se detectó que había escasez de personas formadas en el área de marketing y también faltaban personas que manejen los automatismos de las máquinas que utilizan los molinos arroceros, que abundan en la zona. Es por ello que se resolvió poner a disposición de los estudiantes de frontera las carreras de Marketing (Río Branco) y Automatización Industrial (Yaguarón). En otras zonas, las carreras serán otras, por ejemplo en Artigas es de Minería y en Santa Ana de Informática.

Los institutos comenzaron a funcionar en la frontera de Cerro Largo, Rivera, Rocha y Artigas. En cada punto de frontera se ofrecen dos carreras, una del Lado uruguayo y otra del lado brasilero. Una de ellas tiene una modalidad semi-presencial y la otra enteramente presencial. Cada una tiene 30 cupos, 15 para Brasil y 15 para Uruguay y podrán acceder a las mismas quienes tengan bachillerato completo y residan en la frontera. Las carreras que se dicten del lado uruguayo serán en español y las del lado brasilero en portugués. Es por ello que está previsto un apoyo en la lengua extranjera. Los títulos que obtengan los estudiantes serán válidos en ambos países.

El vínculo entre las instituciones educativas de ambos países es muy fuerte y se ha trabajado conjuntamente en varias áreas, especialmente en medio ambiente. Es en este marco que empezó en noviembre de 2008 la primera etapa de un curso de capacitación en medio ambiente para docentes uruguayos brindado por docentes brasileños. El mismo es gratuito se llevó adelante en la UTU de Río Branco y estuvo abierto para profesores de las ciudades de Río Branco, Yaguarón, Treinta y Tres, Rocha y Lavalleja. Es resultado de un convenio entre el Consejo Técnico Profesional de Uruguay con la agencia ABC de Brasil. Los docentes son del Instituto Federal de Pelotas.

Por su parte, los estudiantes han trabajado e intercambiado en diversas oportunidades sobre el mismo tema. Se han realizado hasta el momento tres foros de medio ambiente de frontera. Esto es una iniciativa de la UTU con el Instituto Federal de Pelotas y tiene como objetivo poner sobre el tapete problemáticas relativas al cuidado del medio ambiente de la región. En estas oportunidades se presentaron temas como: contaminación de airea, falta de saneamiento en el medio rural, uso de agrotóxicos y el problema mejillón dorado en la Laguna Merín que obstruye las cañerías.

Los estudiantes presentan en estas instancias trabajos relacionados con el tema. Es así que en el foro de agosto de 2009, que se realizó en Río Branco, los estudiantes de la UTU presentaron el proyecto de primer año de bachillerato agrario de la papa del aire. Se trata de una investigación que elaboraron sobre las propiedades nutritivas de la planta, concluyendo que es un producto de un alto valor alimenticio y que requiere de escaso cuidado. Los estudiantes la cultivaron en la UTU y en un jardín de infantes, y distribuyeron recetas a lo padres para que puedan aprovechar el alimento.

Por su parte, los estudiantes del liceo departamental, presentaron un trabajo sobre el hormigón ecológico, que se hace en base a cáscara de arroz y que mezclado con otros productos puede ser usado para la construcción.

Portugués en 37 escuelas uruguayas

La Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) tiene en marcha dos programas de inclusión de la lengua portuguesa en los currículos de primaria: el programa de Inmersión Dual y el programa por contenidos curriculares. Actualmente éstos están presentes en 36 escuelas de Artigas, Rivera, Cerro Largo y Rocha, además de en la escuela Brasil de Montevideo. En el largo plazo la perspectiva es que en todas las escuelas uruguayas se enseñe portugués.

En las zonas uruguayas limítrofes con Brasil se habla español, portugués y portuñol, un dialecto que surge de la mezcla del español y el portugués. Los Programas que se implementan en las escuelas fronterizas tienen como objetivo que los estudiantes puedan dominar correctamente tanto el español como el portugués. Esto no implica penalizar el uso del portuñol, sino “reconocer la realidad de la frontera y que los niños se apropien de un buen español y portugués”.

Para ello se utiliza una metodología en base a contenidos programáticos. La gramática de la lengua no es el objeto explícito de estudio de la actividad de la clase sino que la enseñanza de portugués se realiza a través de los contenidos del currículo escolar (de matemáticas, ciencias naturales y el resto del currículo). Esto implica que los contenidos programáticos son utilizados como vehículo para propiciar una comunicación significativa en la lengua.

La variación principal entre los programas tiene que ver con la carga horaria del portugués en los currículos. El programa de inmersión dual (que se aplica desde 2003) es un tipo de educación bilingüe que se aplica en escuelas de tiempo completo y que muchas veces reúne en una misma aula a alumnos que hablan lenguas maternas diferentes. En este programa los estudiantes

tienen un maestro de español y otro de portugués con una carga de 20 horas semanales cada uno.

En cambio, el programa de portugués por contenidos curriculares (que empezó a realizarse a partir de 2006) se aplica en escuelas comunes (también en algunos de tiempo completo) y tiene una carga horaria de 3 o 4 horas semanales de clases de portugués. En ambos casos, los profesores de portugués son maestros uruguayos con formación en este idioma.

Actualmente estos programas se aplican en 36 escuelas de los departamentos fronterizos de Artigar, Rivera., Cerro Largo y Rocha y en una escuela de Montevideo (sólo para 5° y 6° año), la Escuela Brasil. El programa de inmersión dual cubre todo el ciclo escolar y el de contenidos curriculares alcanzará a cubrir todos los años escolares en 2010.

En el marco del MERCOSUR educativo, se está empezando a implementar el «Proyecto Intercultural de Escuelas Bilingües de Frontera» que habilita el intercambio de docentes entre Brasil y Uruguay. Se trata de un proyecto que ya existe entre Brasil y Argentina y que está empezando en Paraguay, Venezuela y Uruguay. El intercambio entre docentes se realizará con Brasil en primera instancia. Este proyecto tiene el apoyo de CAF.

Uruguayos que residen en Brasil podrán cobrar pensiones por vejez o invalidez

El Banco de Previsión Social (BPS) de Uruguay y e Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) de Brasil firmaron en julio de 2009 un acuerdo de intercambio de información que posibilitará que los ciudadanos uruguayos que residen en Brasil, a una distancia no mayor a los cinco kilómetros del límite fronterizo con Uruguay, puedan acceder a pensiones por vejez e invalidez.

El BPS podrá realizar visitas a los hogares de uruguayos que residan en territorio brasileño (con la compañía de un técnico de INSS) para constatar carencia de recursos suficientes, lo cual es un requisito para la asignación de la prestación

La Ley uruguaya establece que podrá recibir una prestación no contributiva por vejez o invalidez “todo habitante de la República que carezca de recursos para subvenir a sus necesidades vitales y tenga setenta años de edad o, en cualquier edad, esté incapacitado en forma absoluta para todo trabajo remunerado”. A partir del 13 de marzo de 1998 este beneficio se hizo extensivo a los uruguayos residentes en territorio fronterizo. No pierden el derecho a

la pensión a la vejez o invalidez los ciudadanos uruguayos que residan en la República Federativa del Brasil o en la República Argentina, a una distancia no mayor a los cinco kilómetros del límite fronterizo con el Uruguay. No obstante, en la práctica esto no se implementó hasta ahora porque los técnicos del BPS no podían cruzar la frontera para hacer la visita a los hogares. Esto quedó subsanado con el acuerdo, el cual estableció un procedimiento por el que el BPS podrá pedir colaboración al INSS.

Según el procedimiento, una vez que el BPS recibe una solicitud de pensión por vejez o invalidez, envía un formulario vía correo electrónico al INSS con la información del solicitante y de sus familiares para chequear que estos no estén percibiendo una prestación del gobierno brasilero (y evitar así una superposición de prestaciones). En caso de que no la haya, el segundo paso es coordinar una visita al hogar del solicitante que se realizará por parte de un técnico del BPS y de un técnico del INSS. Esta visita es imprescindible para la confirmación de la prestación.

Conclusión

Desde el punto de vista conceptual la frontera representa un espacio geográfico con potencialidades para la consolidación de los procesos de integración en Latinoamérica. Si la integración hubiera tenido en cuenta adecuadamente a las fronteras, las relaciones entre países vecinos habrían contribuido a mejorar económicamente a sus poblaciones dadas las condiciones sociales, culturales y políticos que tienen.

Queda la opción de armonizar las políticas para la cooperación del desarrollo fronterizo, e impulsar las buenas prácticas existentes en la región, pues como se mostró con diferentes ejemplos; el impulso de este mecanismo a través de diferentes actores y distintas maneras de realizarla, muestra que se puede contribuir a solucionar problemas puntuales y a atender necesidades existentes entre los países vecinos, las regiones o las localidades ubicadas en estas áreas fronterizas.

Una vez que las fronteras sean de interés nacional como el espacio donde interactúan los Estados y donde se articulan dos sociedades, cuya extensión depende del interés por promover la continuidad, la frontera se incorpora al territorio nacional y regional. La cooperación en todas sus formas y con todos los actores puede promover la conformación de instituciones binacionales que con carácter descentralizado puedan atender y responder a los requerimientos sociales y económicos de las poblaciones fronterizas y por tanto contribuir al desarrollo y la integración.

BIBLIOGRAFÍA

- ACUERDO DE DELEGACIÓN entre Secretaría General de la Comunidad Andina y las Municipalidades de Tulcán-Ecuador e Ipiales-Colombia. Lima, Perú (2009). Documento facilitado por la Secretaría General.
- ALVAREZ DE FLORES, Raquel, *América Latina entre fronteras difusas. Desafíos de la integración*. Diciembre de 2007, Maracaibo, Venezuela. Universidad del Zulia, Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos. Cuadernos Latinoamericanos No.32.
- ASOCIACIÓN CIVIL TRANSPARENCIA, Estado de situación sobre buenas prácticas que contribuyen a la paz y el desarrollo. Regiones Perú-Chile-Ecuador. Lima, Perú, abril 2010. Agenda prioritaria para cooperación no reembolsable, Plan Binacional Ecuador-Perú, doce años de Paz.
- AUTORIDAD BINACIONAL AUTÓNOMA DEL SISTEMA HÍDRICO del Lago Titicaca, Río Desaguadero, Lago Poopo y Salar de Coipasa. Disponible en <http://www.alt.perubolivia.org> . Plan Operativo Anual POA 2010.
- CENTRO UNIFICADO DE FRONTERA CUF SANTO TOMÉ - SAO BORJA. Disponible en www.gendarmeria.gov.ar/pasos; www.todoturismo.com.ar/paso-internacional-Santo-Tome-Sao-Borja-Corrientes; www.camarco.cl/documentos/Mercovia-pdf: Seminario Facilitación Fronteriza MERCOVÍA S.A.
- COMUNIDAD ANDINA, SECRETARÍA GENERAL, XXIII Reunión del Grupo de trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo-GANIDF, 30 y 31 de marzo de 2010, Lima Perú. *Informe de avance de los Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo (09/03/2010)*. Plan Integral de desechos sólidos: Ipiales-Tulcán.
- DONOSO MORENO, Claudia, compiladora (2009), *Ecuador –Perú Evaluación de una década de paz y desarrollo*. Quito, Ecuador. FLACSO, Sede Ecuador. En Cornejo Boris, Logros y perspectivas: Diez años de integración fronteriza Ecuador y Perú.
- HIRAZI Miriam, *La cooperación Intermunicipal transfronteriza en la Región del Trifinio*. Conferencia de la Directora Ejecutiva del Plan Trifinio-El Salvador, Comisión Trinacional del Plan Trifinio, México D.F. FLACSO, sede México D.F. Presentación en II Congreso de Ciencias Sociales, mayo de 2010.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DEL URUGUAY-MIDES,
Montevideo, 2009-2010. *Informes de prensa y de la Unidad de Asuntos
Internacionales y Cooperación del Ministerio*. Documentos facilitados
por MIDES

YICON Linda y ANSA Marisol, La integración fronteriza en Latinoamérica,
diciembre 2008, Maracaibo, Venezuela. Universidad del Zulia, Centro
Experimental de Estudios Latinoamericanos. Cuadernos
Latinoamericanos No.34.

Augusto Bermúdez A.

INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN EN AMÉRICA LATINA: TEMAS SELECCIONADOS

RESUMEN

La amplitud y diversificación de la temática principal obligó a seleccionar temas que, a lo largo del tiempo, ha ido caracterizando los procesos de integración y cooperación en la región. Se optó por comenzar analizando el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) de mediados de los setenta; luego tratar a la ALADI que emerge a comienzos de los ochenta para posteriormente planear algunas notas sobre el Grupo de Río para concluir con el caso de la Unión de Naciones Suramericanas. El recuento postulado abarca algo más de tres décadas lo que permite apreciar las tendencias principales, su evolución a lo largo del tiempo y las características más relevantes. No se trata de presentar análisis en profundidad por cuanto el tiempo no lo hizo factible pero sí de tener claro los elementos centrales. Una carencia relevante ha sido la exclusión de los aspectos financieros donde hay experiencias relevantes en Centroamérica y en los últimos años con la Corporación Andina de Fomento que ha sobrepasado todas las expectativas no sólo en eficiencia sino también en la amplitud de su base operacional.

Palabras clave: Universalidad, vía sectorial, supranacionalidad, institucionalidad.

ABSTRACT

Because of the enormous variety and diversification of the main topic only some themes were chosen due to the most important characteristic in the Latin America integration and cooperation process.

We started analyzing SELA in the middle of the 70s, ALADI emerges in the 80s, then some notes of the RIO Group and finally the creation of UNASUR.

We scrutinized broadly through thirty years so we could reach the most important elements in this process.

There is no approach to financial situation in Central America in this document although we have had positive experiences with the opening and new operative size with CAF.

Keywords: Universal, sector via, supranacional, institucional.

PRESENTACIÓN

Para comenzar se debe destacar que resulta imprescindible formular una visión conceptual y agregada acerca de cómo la evolución de la economía mundial ha estado impactando –y lo continúa haciendo– a la región como un todo. Ello no solo determina la expansión o contracción de los principales agregados macro económicos sino también la naturaleza y el alcance de las principales políticas públicas, a mediano y largo plazo. Aquí se plantea la realización de un enfoque global y atemporal, fundamentalmente por la gran volatilidad que esta demostrando la economía mundial. En el momento de concluir el presente informe-mayo de 2010- las dificultades europeas alcanzaron un máximo de tensión, que impedía pronosticar con razonables grados de certeza que sucedería en el futuro próximo. Incluso la estabilidad mundial del euro y su papel en la evolución de las economías europeas se encontraban seriamente cuestionada.

La asistencia internacional para coadyuvar a resolver o atenuar la crisis de Grecia ha provocado diversos conflictos al interior de los países. Alemania es un buen ejemplo de aquello. Eventualmente las dificultades de Portugal, Irlanda y en menor medida España e Italia, agudizan la situación no siendo posible predecir cuando y de que manera se superara esta grave crisis que tiene un marcado acento en profundos desequilibrios macroeconómicos y en complejas dificultades en las normativas que regulan el sistema bancario y las finanzas en general.

Por otra parte, en los últimos años la región ha demostrado una particular disposición para la creación de mecanismos nuevos de integración y cooperación. Lo novedoso es que, en su mayoría estos difieren, sustantivamente, de lo que la misma región había postulado en el pasado. El examen de estas diferencias, en términos conceptuales, constituye uno de los objetivos centrales del presente trabajo. No se trata de postular evaluaciones propiamente tal y de allí pasar a plantear un análisis comparativo. Ello resultaría una labor de gran envergadura y de muy difícil realización. Se trata, en síntesis de procurar engarzar los datos que emanan de la economía internacional con las reacciones propias del quehacer latinoamericano. Y de esbo-

zar como aquellos inciden en la marcha regional, tanto en el plano político como económico. Cabe plantear que en la actualidad estos últimos claramente han sido relegados por temas políticos propiamente tales o temas nuevos que no ocupaban espacio relevante en las preocupaciones del pasado reciente. Lo anterior en un marco de la economía mundial en donde la globalización constituye –y lo continuara haciendo– un referente determinante.

Como conclusión esencial, puede señalarse que la región debe orientar sus esfuerzos hacia una profunda evaluación de los mecanismos vigentes y en lo fundamental tratar de precisar como ellos repercuten en las preocupaciones de las políticas públicas vigentes. La impresión es que en la actualidad la política de integración y la evolución de la economía regional y global constituyen mundos separados o totalmente aislados. De allí surgen dudas acerca de la eficacia relativa de los instrumentos o mecanismos. Y comienzan a ganar espacio las corrientes escépticas sobre el futuro de estos procesos.

El presente informe no hace referencia ni examina en detalle todo el gran capítulo de la integración y cooperación financiera. Aquí hay avances notables. La Corporación Andina de Fomento es un valioso ejemplo; su incursión en los temas de infraestructura le ha brindado una dinámica adicional. En el caso de la ALADI el mecanismo de pagos y créditos recíproco ha enfrentado con especial eficiencia los cambios bruscos que se han producido en los flujos financieros internacionales, lo que también habría constituido un enfoque interesante para el presente informe.

1. NOTAS SOBRE EL ENTORNO INTERNACIONAL

En los últimos años se han constatado cambios cada vez más drásticos en la economía mundial. Estos, a su vez, generaron impactos disímiles sobre la economía regional y de cada país en particular. Del famoso Consenso de Washington en adelante muchas variaciones han surgido. Se transitó de un papel fundamental y conductor básico casi obligante, a un Consenso transformado en un referente con papeles secundarios. Y este positivo cambio constituye una diáfana reacción contra políticas sesgadas a favor del libre mercado y en contraposición de políticas normativas con intervenciones directas o indirectas del aparato estatal.

Los últimos años se han debido enfrentar situaciones de alta complejidad en la evolución de la economía mundial. La crisis financiera internacional que tuvo su punto de partida y epicentro en los Estados Unidos y principales países desarrollados, se expandió rápidamente al resto del mundo. “A partir de la segunda mitad de 2009 comienza a observarse la recuperación del

crecimiento de las mayores economías del mundo. En los Estados Unidos el PIB creció un 2.8% en el tercer trimestre de este año, en comparación con el trimestre anterior, en términos anualizados y desestacionalizados, luego de cuatro trimestres consecutivos de caída desde mediados de 2008 y el primero de 2009, respectivamente. En el tercer trimestre de 2009, todos los componentes de la demanda crecieron, siendo el incremento de las exportaciones e importaciones una señal de recuperación del comercio mundial”.¹

En abril de 2010 Europa constataba “un agravamiento gigantesco de la crisis griega. Sus títulos de deuda soberana fueron declarados bonos “basura”. La posibilidad de seguir financiando el déficit fiscal en el mercado internacional ya no existe. La Unión Europea en tres meses no fue capaz de materializar un rescate financiero, constantemente anunciado”.²

Apuntes sobre la Coyuntura Europea

Luego de más de dos años de la crisis financiera internacional, Europa vive una situación de grave estrangulamiento económico, en donde lo relevante son los niveles de endeudamiento y el déficit público. Como se ha señalado, los problemas comenzaron en Grecia. De allí se agregaron dificultades en Portugal, Irlanda, España, Italia y recientemente Gran Bretaña. Alemania y Francia han comenzando a experimentar situaciones cada vez más graves y explícitas. El efecto contagio se expande con fuerza y profundidad crecientes, afectando a una fuerte mayoría de la zona europea y de países desarrollados en general.

“El salvataje público al daño causado por la codicia privada dejó con grandes déficits y deudas públicas a los Estados Unidos y a Europa, disminuyendo su capacidad de crecimiento, generando niveles de desempleo altos y persistentes y un impacto negativo en las economías de todo el mundo”.³

Transcurrieron varios meses hasta que los Ministros de Finanzas de 16 países de la eurozona y el FMI lograran un acuerdo en torno a un plan de financiamiento: US\$ 146.500 millones de los cuales más de US\$ 100.000 millo-

-
1. CEPAL Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2009, páginas 15 y 16 .
 2. CENDA Centro de estudios Nacionales. Hugo Fazio, página 1.
 3. “Fallas Estructurales” Ernesto Ottone Director Cátedra Globalización y Democracia. Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.

nes serán aportados mediante créditos bilaterales por los gobiernos de la eurozona. La Comisión Europea trimestralmente supervisara el cumplimiento del plan de ajuste. Este es extraordinariamente duro. Contempla, entre otras medidas, reducción, en algunos casos, de los salarios en el sector público de alrededor de 16%, incremento del IVA y de los gravámenes de carburantes, alcohol y tabaco, prórroga en los plazos para la jubilación. La política contractiva es de tal naturaleza que pretende lograr una fuerte reducción en el déficit fiscal en dos años. Se trata de una política de corte del gasto público. No es posible aplicar medidas monetaristas resultado de la eurozona. La tradicional política de bienestar europeo, es altamente probable, se vea gravemente afectada.

La situación económica es particularmente grave. Y ya se comienzan a apreciar los impactantes efectos sociales de una política que llevó a un pequeño país que solo representa un 0.5% del PIB europeo a poner en crisis largos años de consolidación y desarrollo de la integración. Para algunos analistas no es aventurado pensar hoy en el fin de la divisa europea y que está en entredichos el futuro mismo de la Unión Europea.

Para América Latina la situación es crecientemente compleja. La crisis del 2008 si bien fue extraordinariamente profunda y afectó la arquitectura financiera mundial, se vio acompañada de un conjunto de medidas que surtieron efectos con relativa oportunidad. La crisis actual es mucho más compleja ya que el sistema de toma de decisiones de la Unión Europea, al involucrar a un conjunto de países, con problemáticas económicas y sociales, extraordinariamente disímiles, resulta hoy lento y complejo. Hoy se enfrenta a una comunidad carente de una política de gasto público y financiamiento y con una política monetaria prácticamente intocable por la naturaleza misma del euro. Todo lo anterior define un entorno económico con una de las variables fundamentales en un terreno evolutivo absolutamente impredecible para la economía regional. En la actualidad la expansión económica mundial gira fundamentalmente en torno a China, Malasia, Tailandia, Taiwán y Singapur, conjunto de países que está creciendo con cifras de dos dígitos el primer semestre del presente año.

En consecuencia, y sobretodo teniendo en cuenta que la crisis europea no tendrá soluciones en el corto plazo, América Latina deberá continuar mirando con especial atención la economía asiática y la de algunos países emergentes que muestran particular dinamismo. Todo ello en adición a las tradicionales relaciones que se mantiene con Estados Unidos, a pesar de las dificultades por las que ésta atraviesa.

En síntesis, desde hace algo más de dos décadas el mundo experimenta profundos cambios que replantean el escenario internacional. La caída del muro de Berlín, la reunificación alemana, el fin de la guerra fría y de la bipolaridad, son circunstancias vitales en ese cambio. Simultáneamente el proceso de globalización surgió, se profundizó y luego se generalizó estableciendo un marco conceptual absolutamente diferente al prevaleciente en años atrás.

Por otra parte, hoy numerosos países a nivel mundial y los latinoamericanos en su gran mayoría, han incorporado, por cierto con matices y profundidad diferentes, la variable social como un elemento vital de las políticas públicas de los países. Es decir, estamos frente a cambios impredecibles en los ritmos de desarrollo, en su contenido y alcance crecientemente más complejo. Cómo estructurar políticas públicas que compatibilicen en este nuevo escenario, con las nuevas prioridades como lo son las sociales, y también las tecnológicas, en un contexto dinámico de integración regional. Los requerimientos de la integración pasan ser de una dimensión y complejidad creciente. Esto lleva a que desde un punto de vista político se deba ser muy prolijo en el diseño de los nuevos mecanismos y en su coordinación.

Un Vistazo a la Economía Regional

“Durante las dos últimas décadas, la región ha atravesado tres períodos de caída generalizada del producto interno bruto por habitante. En 1995 tuvo lugar la crisis mexicana, durante la cual el producto per capita se redujo un 1.2% a nivel regional y al menos un 2% en la Argentina, México y el Uruguay. Una nueva caída del 1.2% se registró en 1999, a consecuencia de los efectos de la crisis asiática, que se sintió en los países sudamericanos entre 1998 y 2000. ..-El PIB per capita de la región se contrajo nuevamente en 2001 y 2002, un 1.1% y un 1.8% respectivamente...”⁴

Cada año CEPAL proporciona a los países un “Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2009”. Este trabajo, usualmente, consta de cuatro partes fundamentales. La primera, de carácter global, incluye una introducción con apuntes sobre el comercio internacional, los rasgos principales de la evolución reciente de las economías, la política macroeconómica, la recuperación del segundo semestre de 2009 y las perspectivas, riesgos y desafíos que se enfrentan. Una segunda temática inclu-

4. CEPAL Panorama social de América Latina. Documento Informativo, página 16

ye una pormenorizada presentación de la política económica, del desempeño interno y del sector externo. En la tercera parte se presenta un análisis de la balanza de pagos y de sus variables fundamentales. Finalmente, se incluye un valioso análisis por países y un anexo estadístico de gran significación para los estudiosos de lo que acontece en la región.

El segundo semestre de 2009 marca una clara inflexión en las tendencias negativas que primaban en el ámbito regional. CEPAL señala en el documento antes citado: “La salida de la crisis parece ser bastante más rápida de lo que se esperaba, en gran medida por las fortalezas internas que los países de la región han construido gracias a la implementación de políticas macroeconómicas más sanas. La recuperación de varios de los factores que han impulsado la demanda en los años previos a la crisis, sumada en muchos casos a un fuerte impulso proveniente de las políticas públicas, permite en un contexto de elevada capacidad ociosa, una recuperación”.⁵

La situación europea paulatinamente se fue complicando y explicitando una crisis de enorme impacto, sobre todo por su intensidad y profundidad. No es fácil diseñar y estructurar nuevas políticas comunitarias para enfrentar nuevos problemas. La presencia de un conjunto de países, por cierto, resta movilidad y agilidad. Esta situación revela, además, que se enfrentara un cuadro complejo por un período relativamente largo. Y en ese contexto diseñar un sistema latinoamericano de coordinación y consulta resulta en extremo difícil. Ello, a su vez, explica el porque en la reciente reunión de Madrid Europa-América Latina, se estableciera en el fondo un sistema de reuniones por grupo de países en lugar de una casi imposible negociación por los dos bloques aglutinantes del conjunto.

Luego de más de dos años de la crisis financiera internacional, Europa vive una situación de grave estrangulamiento económico, en donde lo relevante son los niveles de endeudamiento, el déficit público y el efecto contagio que se expande cada vez con más fuerza y profundidad.

“El salvataje público al daño causado por la codicia privada dejó con grandes déficits y deudas públicas a los Estados Unidos y a Europa, disminuyendo su capacidad de crecimiento, generando niveles de desempleo altos y persistentes y un impacto negativo en las economías de todo el mundo”.⁶

5. CEPAL *Idem*, página 32.

6. “Fallas Estructurales” *Idem*.

En los párrafos anteriores y de manera muy sintética se ha pretendido presentar una visión panorámica de lo que está ocurriendo en el escenario internacional. Se ha tratado de precisar como la evolución mundial afecta a nuestros países. Y los nuevos desafíos que de allí emanan.

2. APUNTES SOBRE LOS PROCESOS DE INTEGRACION EN AMERICLATINA

Durante largos años, en la región se tomó conciencia creciente acerca de la necesidad de impulsar activos procesos de integración y cooperación. Al comienzo primaron paradigmas de comercio propiamente tal. La apertura de los mercados serviría para impulsar procesos de sustitución de importaciones de carácter regional lo que llevaría a una expansión de la producción y a mejoras en la productividad y a incrementos sostenidos de los flujos de comercio intrarregionales.

Apertura de Mercados

Los procesos de apertura de mercados que estableció primero la ALALC y años después la ALADI, resultaron lo suficientemente incompletos como para no generar procesos sustitutivos a nivel regional, ni aprovechamientos sustantivos de economías de escala, salvo excepciones de carácter puntual. Adicionalmente, tales procesos parciales y vinculados únicamente al comercio, impidieron avanzar hacia primero, una unión aduanera y luego el mercado común, paradigmas fundamentales del proceso de integración que a partir de los años sesenta se inició en la región. Los avances alcanzados en el ámbito del mercado común centroamericano constituyen una notable excepción que siempre debe tenerse en cuenta, en este ámbito y en la gran mayoría de tópicos de la integración.

Supranacionalidad

Otro elemento fundamental, claramente trasladado de la experiencia europea, se refiere a todos los factores de carácter supranacional. Los acuerdos y las instituciones debían tener un carácter supranacional, es decir normas y disposiciones multilaterales de carácter vinculante, que indujeran a un cumplimiento casi automático de los acuerdos adoptados por el conjunto de países. Esta fue una utopía que tuvo escasa aplicación en el ámbito regional. La única excepción que duró sólo algunos años lo constituyó el Grupo Andino con su Junta del Acuerdo de Cartagena, el sistema de solución de controversias y algunos acuerdos especiales como lo fue el trata-

miento a la inversión extranjera y, por ejemplo, el Programa Sectorial de Desarrollo Petroquímico.

Se abre paso así a sistemas de integración en la cual los factores multilaterales tenían relativamente poca relevancia ya que siempre se requería la aprobación nacional, muchas veces de carácter legislativo, para la puesta en marcha efectiva, de una iniciativa. Y en el plano institucional, los organismos con visión comunitaria fueron gradualmente perdiendo vigencia, siendo reemplazados directamente por iniciativas gubernamentales, en donde el carácter comunitario muchas veces reflejaba una gran debilidad. Como resultado evidente el grado de cumplimiento de los acuerdos multilaterales fue en extremo reducido perdiendo confianza y credibilidad estos procesos. Estas inestabilidades afectaron gravemente el sistema de gestión a nivel empresarial. Todo lo cual marco una enorme diferencia con el sector productivo que a la fecha no ha podido superarse.

Universalidad

Otro factor importante en el marco de diversos procesos de integración, es que durante largo tiempo prevaleció un sistema que pretendía que todos los países miembros adoptaron y practicaran iniciativas comunes. Y eso demostró absoluta inviabilidad. El SELA a fines de 1975, dio un importante paso en esta dirección al establecer como órganos del sistema a los Comités de Acción. En estos se requería la participación de más de dos países para su funcionamiento. Lamentablemente el impulso de los Comités de Acción fue debilitándose en la medida en que la región las empresas estatales eran cuestionadas fuertemente y perdían cada vez mayor importancia, abriendo paso para una mayor participación del sector privado que nunca se manifestó proclive ni menos participativo a estos esquemas.. Consecuentemente las posibilidades de impulsar decididamente la cooperación regional emanada de actividades en donde el estado desempeñaba un papel básico, se fue minimizando.

Más adelante, las nuevas normas del Grupo Andino y las que posteriormente se establecieron en la ALADI, fueron impulsando procesos de “geometría variable” Es decir, avances graduales que involucraran solo a países que cumplieran determinadas características. Los Acuerdos de Alcance Parcial, principal instrumento operativo de la ALADI, constituyen el eje de los avances prácticos de la integración, principalmente de carácter comercial que imperan en la región.

Vía Sectorial

Con anterioridad los países habían depositado sus expectativas en la vía sectorial como instrumento de doble naturaleza. La primera buscaba resolver problemas comunes como, por ejemplo, el acceso a los mercados internacionales siguiendo la experiencia de la OPEP. Y, en segundo término, afrontando problemas comunes de orden interno mediante formulas alternativas de cooperación. En algunos casos el acceso a mercados incluía una parte de los países miembros, otro eran importadores de dichos bienes. Pero todos tenían la necesidad de afrontar una política mayor como era- y aún lo es-, por ejemplo la del desarrollo energético. La gran mayoría de países bananeros se aglutinaron en la UPEB, otros en la OLADE, los exportadores de azúcar en GEPLACEA. ALIDE en el ámbito financiero, por señalar algunos casos relevantes.

Servicios

La inclusión del tema de los servicios provocó un cambio de relevancia. Muchos intentos habían realizado algunos países por ampliar el ámbito de aplicación de estos instrumentos. El solo centrar los esfuerzos en el tema comercio de bienes estaba siendo aceleradamente superado por el intercambio de servicios que se expandía con especial fuerza en el marco mundial y también en el regional.

Lo mismo ha ido sucediendo con un conjunto de normas de intercambio derivadas de los acuerdos de Marruecos y de las frustradas negociaciones de Doha. Lo cierto es que en la actualidad el campo de negociaciones es de gran amplitud y que estériles negociaciones como la del ALCA tuvieron como virtud “inducir” a los países a llevar a cabo intensos procesos de capacitación que les ha posibilitado afrontar, de mejor manera, las actuales negociaciones. Un buen ejemplo son los avances en el campo de la propiedad intelectual, básicas en el mundo moderno.⁷

7. Morales Fernando Del GATT a la OMC. Dirección General de Relaciones Internacionales. ProChile. “Además de derechos de aduanas y restricciones no arancelarias se incluían materias como las siguientes: “creación OMC, las normas propias del GATT, agricultura, medidas sanitarias y fitosanitarias, textiles y vestuario, obstáculos técnicos al comercio, inversiones, inspección antes de la expedición, etc”.

Aspectos Institucionales

Finalmente, es necesario destacar un último elemento que posee una relevancia de especial trascendencia. Estamos frente a un esquema institucional de gran variabilidad. Existen divergencias entre los países miembros, los objetivos que cada esquema persigue y los instrumentos y mecanismos que se establecen para esos fines.

Es probable que el desorden institucional y geográfico –que llevan a una clara duplicidad de funciones y capacidades– sea uno de los escollos más fuerte para alcanzar un mínimo de eficiencia en cualquier esquema.

Los miembros de la ALALC y luego los de la ALADI constituyeron una masa crítica de especial relevancia. En los últimos años solo Cuba ha ingresado a la Asociación (6 de noviembre 1998). Existen sí manifestaciones de interés de Panamá y Nicaragua que aún no se concretan. Varios factores contribuyeron a esta fuerte decisión política. En primer lugar se trataba de tomar una actitud política en contra del bloqueo; decisión que era absolutamente coherente con la posición regional y de casi todos los países miembros, por ejemplo, en Naciones Unidas.

El tiempo se había encargado de crear flujos de intercambio comercial de escaso nivel pero creciente en expectativas, entre Cuba y varios países miembros de la ALADI. En la medida que estas proyecciones se ampararan en un marco jurídico como el que emana de la Asociación. Podrían adquirir creciente significado.

Y finalmente, el hecho de integrar un país más al quehacer de la ALADI generaba un impacto político de relevancia al abrir una senda de fortalecimiento y mayor proyección. Varios países centroamericanos que hoy participan en calidad de observadores dieron, en esos momentos, señales para seguir la ruta cubana de ingreso.

A continuación se tratarán cuatro puntos centrales en la ruta de la integración. El primero, fundado en 1975 corresponde al Sistema Económico Latinoamericano. Luego en 1980 el Tratado de Montevideo que creó la ALADI y recientemente la Unión de Países del Sur (UNASUR) y, si bien no se le conoce como mecanismo de integración propiamente tal, se incluye el Grupo de Río por su trascendencia política de largo plazo y básicamente por su enfoque político.

A.- Sistema Económico Latinoamericano (SELA)⁸

El Tratado de Panamá, constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano fue suscrito el 16 de Octubre de 1975. Inició sus actividades en Caracas a partir de Enero de 1976. Son miembros del SELA 27 Estados de la región, incluyendo prácticamente todo el Caribe y la mayoría de los países angloparlantes.

Se trata del organismo regional con mayor cobertura geográfica, exclusivamente entre países en desarrollo. Es decir, se excluye a Canadá y Estados Unidos de América.

Este objetivo que hoy se busca persistentemente ya dispone, hace más de 35 años, de un organismo solo con cobertura entre nuestros países.

La creación del SELA fue el resultado de un rápido proceso de negociación impulsado por varios presidentes entre los que sobresalían Echeverría de México, Carlos Andrés Pérez de Venezuela y Torrijos de Panamá. Es importante destacar el momento político en el cual se logra suscribir este Tratado y, con posterioridad un rápido proceso de ratificación. En aquella época no se acostumbraba la celebración de cumbres ministeriales y menos presidenciales. La característica política era de regímenes autoritarios con un bajo nivel de relaciones, en muchos casos de índole militar.

Es aún más llamativo que el eje del nuevo organismo se centre en la búsqueda de un desarrollo autónomo, sustentable e integrador. Un proceso de integración debía impulsar la inclusión social, la justicia y la equidad. El tema del desarrollo social en aquella época no se encontraba de manera explícita, pero el nuevo Tratado abría las puertas para una inclusión a futuro.

El Tratado constituye una pieza jurídica relativamente simple. Establece como grandes objetivos los ya señalados y la búsqueda de un proceso de integración regional intenso. Promueve la coordinación formal de los países para alcanzar niveles razonables de negociación con terceros países. El área de la coordinación y consultas política adquiere especial relevancia dentro del Tratado. También se privilegia lo que es la cooperación regional y se crea la figura de los Comités de Acción. En ellos podrán participar los países interesados en un proyecto específico de índole sectorial, tendrán

8. Este acápite se ha desarrollado en base al XXXIII Informe Anual de la Secretaría Permanente del SELA.

presupuesto propia e informarán al Consejo Latinoamericano a través del Secretario Ejecutivo, designado en cada Comité. Se trata de una figura absolutamente novedosa en aquella época que rompía con una tradición de los procesos de integración que sólo concebían acuerdos multilaterales con participación universal.

No fue fácil el proceso de puesta en marcha, pero se facilitó por la fuerte incidencia que tenían determinadas empresas estatales en algunos países. El Comité de Acción de Fertilizantes es un buen ejemplo. El sector era manejado mayoritariamente por empresa estatales o para estatales lo que permitió crear una empresa multinacional –MULTIFERT– que tuvo logros razonablemente positivo en sus primeros años.

El cambio de las políticas económicas y el privilegio creciente del mercado como asignador de recursos fue llevando a un papel cada vez más secundario a este nuevo mecanismo. Sin embargo, lo importante es que se rompió con el principio de la universalidad y con distinta forma los instrumentos posteriores adoptaron figuras análogas.

El Programa de Trabajo que desarrolla el SELA es en extremo amplio. Esta conformado por tres grandes Áreas. La primera se refiere a las Relaciones Intrarregionales: Integración y políticas de desarrollo en América Latina y el Caribe. Distingue tres proyectos concretos: Apoyo a la integración latinoamericana y caribeña. Profundización de la articulación y convergencia y el tratamiento de las asimetrías. Un segundo proyecto se refiere a la dimensión social de la integración. El tercer proyecto es sobre conocimiento y TIC para el desarrollo y la integración. Para el desarrollo de estos proyectos el SELA estima necesario incentivar 11 actividades técnicas diferentes.

La segunda área se refiere a la cooperación económica y técnica. Un primer proyecto se refiere al fortalecimiento de dicha cooperación. Un segundo proyecto se vincula con la asistencia técnica para contribuir al desarrollo económico y social. Un tercer proyecto considera el empleo, la micro, pequeña y mediana empresa: Programa Iberoamericano de Cooperación Institucional para el desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (Programa IBERPYME). Este capítulo contempla el desarrollo de 18 actividades diferentes.

Finalmente una tercera área se refiere a las relaciones extrarregionales. Aquí se analizaran la evaluación de los resultado de la V Cumbre Birregional con la UE, a la situación de la Ronda de Doha, al financiamiento del desarrollo y a la diversificación de las relaciones económicas externas.

Como se puede apreciar se trata de un Programa de Trabajo ambicioso y de largo alcance, sobre todo desde un punto de vista geográfico. Incluir los intereses disímiles, con grandes diferencias entre países es de por sí un desafío de enorme magnitud.

La Secretaría Permanente del SELA ha tenido que afrontar a lo largo del tiempo, situaciones financieras vulnerables y complejas. Los países no cumplen, salvo algunas excepciones, con la cobertura de sus cuotas anuales que aprueba el Consejo Latinoamericano. La Secretaría debe recurrir a formulas de financiamiento al margen del presupuesto lo que constituye una anomalía que afecta el cumplimiento y muchas veces la oportunidad del Programa de Trabajo. Si bien esta situación afecta a numerosos organismos y en todos los casos se crean problemas de difícil solución, la situación del SELA es particularmente compleja por la magnitud de sus deudas. Recientemente el Consejo dictó normas y decisiones políticas para resolver el problema.

El SELA fue perdiendo espacio político en la medida que el Grupo de Río avanzaba y se integraban cada vez más países. Es extraño que las actividades del SELA en el plano mediático, en la práctica, hayan desaparecido. En las negociaciones recientes para concretar UNASUR, por ejemplo, la problemática del SELA tampoco se levantó. Sobre todo en los últimos años en donde surgió con mucha fuerza la necesidad de crear una institución al margen de Estados Unidos. En fin muchos rasgos del proceso en los años presentes han surgido y no se encuentran respuestas claras para neutralizar las duplicaciones que se han producido. Una reforma sustantiva de la actual estructura del SELA era fácil obtener, con bajos costos operacionales y con un perfil jurídico vigente casi de inmediato.

Por último cabe señalar que a mediados de mayo de 2010 OEA, BID y CEPAL relanzaron el Comité Tripartito de Cooperación, con la finalidad de lograr un mayor impacto en sus tareas y una coordinación más efectiva frente a los desafíos que se generan en la región. Este Comité fue creado en diciembre de 1960 y nunca funcionó por lo que los directivos de las instituciones comprometidas decidieron su relanzamiento.

B.- Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)⁹

El nuevo Tratado de Montevideo 1980 establece como directrices para definir las orientaciones del proceso los siguientes fundamentos:

- a. Pluralismo: Expresamente se reconoce que en la región y entre todos los países miembros existen diversidad de orientaciones en materias políticas y económicas y que la voluntad de integrarse debe estar por encima de esas diferencias; es decir requiere una actitud de prescindencia en lo político y la aceptación de orientaciones económicas dispares.
- b. Convergencia: Pretende que progresivamente y mediante negociaciones periódicas los acuerdos parciales y bilaterales se trasformen en acuerdos multilaterales.
- c. Flexibilidad: Establece un amplio margen de maniobra al no fijarse rigideces que impriman al proceso el dinamismo necesario.
- d. Tratamientos diferenciales: En los acuerdos sean regionales o bilaterales se establecerán permanentemente modalidades para atender las características económicas de los países que se integran (países de menor desarrollo económico relativo, países de mercado insuficiente, países de mayor desarrollo). Este principio responde a una exigencia de equidad con respecto al proceso integrador. Se debe concebir un desarrollo económico y social armónico, postulado en diversas manifestaciones de los países.
- e. Multiplicidad: Posibilita diversas formulas de negociación entre los países miembros, utilizando los instrumentos y mecanismos que permitan dinamizar y ampliar los mercados a nivel regional.

Para el cumplimiento de los objetivos del Tratado, éste dispone los siguientes mecanismos:

1. Preferencias Arancelarias Regionales: Se fundamenta en que los países miembros se otorgaran recíprocamente una preferencia arancelaria regional, con la cual se intentaría abarcar en lo posible, la totalidad

9. Magariños Gustavo. Comercio e Integración. Tomo II Fundación de Cultura Universitaria. Este documento se ha tomado como referencia para la elaboración de toda esta nota.

del universo arancelario y que además no implicaría consolidación de gravámenes.

2. Acuerdos de Alcance Regional: Deben ser celebrados por todos los países miembros y constituyen por esencia un instrumento de carácter multilateral, global y regional
3. Acuerdos de Alcance Parcial: Una diferencia con los instrumentos anteriores, es que en este caso no se requiere la participación de todos los países miembros y más adelante se buscaría una convergencia instrumental entre estos mecanismos y los de carácter multilateral.

Tal como se puede apreciar en el Tratado de Montevideo de 1980 se reemplazaron los clásicos mecanismos de liberación multilateral de la ALALC y sus mecanismos auxiliares, por un sistema basado en preferencias del tipo indicado en párrafos anteriores. Es importante destacar que, años después, se dejó de lado la irrestricta aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, estableciendo en su reemplazo práctico un sistema de compensaciones comerciales que se entendía como un factor de rigidez en el proceso de negociación. En la práctica el resultado básico fue la creación de una vasta red de acuerdos preferenciales bilaterales, cerrados, a pesar de su normativa de eventuales ampliaciones.

La gama de acuerdos de alcance parcial es bastante amplia. Incluye, entre otros, los de carácter comercial, los de complementación económica, los de promoción del comercio y los agropecuarios. En este caso, incluso expresamente se reconoce el otorgamiento de concesiones temporales, estacionales, por cupos o mixtas y que puedan basarse entre contratos suscritos por organismos estatales o paraestatales.

Por último, cabe destacar que estos acuerdos de alcance parcial pueden suscribirse con otros países y áreas de integración económica dentro de América Latina. También es posible suscribir este tipo de acuerdos con naciones en desarrollo fuera del área. En estos casos las concesiones no se extienden a los países miembros de la ALADI, salvo a los países de menor desarrollo económico relativo.

El rol básico del Tratado de Montevideo 1980 desde un punto de vista comercial, es como se ha visto, la sustitución del sistema multilateral vigente en la ALALC. Salvo raras excepciones, los AAP son bilaterales y todos ellos fueron negociados libremente por las partes interesadas, sin supervisión de las otras Partes Contratantes a través de los órganos de la Asociación.

La principal función de la ALADI ha sido la de servir de respaldo jurídico para tales acuerdos, en relación con las normas internacionales que en el marco, primero del GATT y luego en la OMC, condicionan el establecimiento de regímenes arancelarios preferenciales por grupos de países. En el caso, se ha invocado invariablemente el amparo de la llamada Cláusula de Habilitación de 1979, aprobada al finalizar la Ronda Tokio.

Los Acuerdos de Alcance Regional (AAR), que por el hecho de ser concertados entre todos los países miembros serían instrumentos cualitativos básicos para la integración económica, no han tenido una proyección importante en el funcionamiento de la ALADI. Un lustro demoró la aprobación de la Preferencia Arancelaria Regional (PAR) con un eje del cinco por ciento. Con posterioridad dicho margen se amplió, sin embargo, su efecto real fue, además, acotado por un gran número de excepciones que abarcó casi todos los productos capaces de generar comercio nuevo o de aumentar el existente. Por añadidura, a pesar de haberse asumido el compromiso en reunión ministerial, éste no fue cumplido por todos los países. Años después, una Ronda Regional de Negociaciones duplicó el porcentaje de reducción, pero hubo que instrumentar fórmulas sofisticadas para evitar previsibles incumplimientos.

En 1989, el Grupo de Río acordó a nivel de ministros aumentar de inmediato la preferencia con un eje del quince por ciento, y un país de los presentes en el foro todavía no había dictado las medidas administrativas para poner en vigor el primer tramo. El acuerdo regional fue enviado a la consideración de la ALADI, paso indispensable para darle validez jurídica a la decisión. Sin embargo, se registró una posición negativa que posteriormente fue superada mediante modificaciones que desnaturalizaron el sistema. Se convino una pauta general de reducción del 20% entre países de igual categoría de desarrollo económico, porcentaje que disminuye o aumenta en función de los diferentes tratamientos correspondientes a cada uno de los tres grupos de países. Además, se les otorgaba un margen adicional a los países mediterráneos. Lo anterior es en extremo extraño y refleja las dificultades de la integración. Los miembros del Grupo de Río, en esos momentos, coincidían con los de la ALADI, pero lamentablemente el acuerdo no pudo ser implementado en el Consejo de Ministros de la Asociación donde no se alcanzó el consenso necesario.

Tampoco tuvo éxito un Programa de Recuperación y Expansión del Comercio (PREC preferenciales. Las naciones del Grupo Andino le retiraron su apoyo en razón de las escasas opciones que se les ofrecían para aprove-

char las ventajas recíprocas. Finalmente, se lo dio por cancelado, al no ser puesto en vigor en tiempo y forma por el número necesario de países.

La ALADI no pudo retomar la senda multilateral. La creación del MERCOSUR en 1990, un acuerdo plurilateral que se sumó al Grupo Andino y al que se vincularon Chile y Bolivia, ayudó a replantear la situación. Las negociaciones entre los dos grupos avanzaron y en el año 2004 convinieron ciertas bases para establecer un sistema de libre comercio. La culminación de estos esfuerzos sería una importante contribución para alcanzar el objetivo de llegar a un sistema de integración de carácter global.

Intercambio comercial¹⁰

Más de 100 acuerdos se han suscrito hacia fines del 2005; 72 de ellos están vigentes hacia fines de abril del presente año y conforman el sistema de preferencias de la Asociación. A lo largo del tiempo esta amplia red de acuerdos ha ido sufriendo diversas modificaciones, fundamentalmente por cumplimiento en los plazos de vigencia establecidos, o por la suscripción de nuevos acuerdos con perspectivas más amplias, sean éstas arancelarias o de otra índole.

El comercio entre sus miembros se multiplicó por 14 entre 1980-2008, pasando de 10 mil a 140 mil millones de dólares. Mientras que el global se multiplicó por 9 en el mismo período. El comercio libre de aranceles- producto de la red de acuerdos-, pasó de un 22% en 1995 a alrededor de un 56% en 2010. Dentro de estos flujos comerciales destaca la creciente importancia de exportaciones con mayor valor agregado, comparado con el intercambio que se realiza con el resto del mundo.

Los Cancilleres del MERCOSUR y la CAN, reunidos el año 2004 establecieron como objetivo de mediano plazo la conformación de un Espacio de Libre Comercio, como instancia intermedia para la consecución de un objetivo mayor como es el Mercado Común Latinoamericano. Este nuevo objetivo requiere del cumplimiento de los Programas de Liberación para alcanzar la meta de 73% en 2019 de liberación al interior de los 12 países. Adicionalmente, se requiere que los países negocien las normas, disciplinas y demás materias necesarias para que funcione un Espacio como el planteado.

10. La base de la información utilizada corresponde a la ALADI: CUADERNOS ALADI N° 8 Y boletín Electrónico N° 11.

El Consejo de Ministros retoma el tema en 2009 al reafirmar la voluntad de los países de consolidar una visión regional del proceso y de continuar las negociaciones para la conformación del Espacio de Libre Comercio. Otro aspecto de especial relevancia es que la Asociación decide incorporar la dimensión social, como un factor de trascendencia política dentro de sus prioridades.

La información disponible para 11 países revela que en 2009 se registró una fuerte contracción en el comercio exterior. Las exportaciones cayeron un 23.5% y las importaciones el 25.2%. Las ventas al exterior se redujeron a alrededor de 633 mil millones de dólares, prácticamente 200 millones menos que el nivel de 2008, año en que se alcanzó el máximo histórico del conjunto de países.

Este comportamiento refleja una compleja situación en el intercambio intrarregional, que experimenta una mayor disminución que el comercio global. Esto implicó que la ALADI redujera su importancia relativa como origen y destino del comercio de los países miembros. Se constata que esta evolución corresponde a un comportamiento generalizado en todos los países, independiente de la disminución de las exportaciones de Argentina y Brasil que explican más de la mitad de la caída en las exportaciones y más del 40% de la contracción en las compras. Adicionalmente debe tenerse presente que el intercambio bilateral entre ambos países mostró la mayor caída del comercio intrarregional.

Aspectos institucionales

El órgano máximo de la Asociación es el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores que se reúne con cierta periodicidad pero mayoritariamente no a nivel ministerial. Es usual que los Ministros deleguen su participación en los respectivos Embajadores, Representantes ante el Comité de Representantes, lo que en el fondo crea una mecánica un tanto burocrática y desecha un perfil político de alto nivel, capaz de ir incursionando en nuevos ámbitos que le impriman a la Asociación el dinamismo que el sistema requiere.

Esta debilidad se hace más grave cuando se tienen presente las diversas debilidades estructurales que ha debido afrontar la región. La creación y funcionamiento del Grupo de Río y su permanente ampliación, la puesta en marcha del MERCOSUR, los ajustes periódicos que ha enfrentado el Grupo Andino, el proceso negociador de la Iniciativa para las Américas, por mencionar los hitos más relevantes, nunca tuvieron en el Consejo respuestas

sistemáticas y de carácter conductivo, por el contrario, fueron actitudes de gran inercia y de aparentemente indiferencia.

El Tratado de Montevideo establece como otro órgano a la Conferencia de Evaluación y Convergencia. Tiene como función básica promover la convergencia de los acuerdos de alcance parcial y tender hacia su progresiva multilateralización. Otra función es la de evaluar los resultados del sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo y revisar periódicamente los tratamientos diferenciales con fines correctivos. Desde 1981 en adelante este tipo de Conferencia no se ha vuelto a reunir, salvo recientemente lo que en la práctica puede considerarse como su primer encuentro y demuestra la ineficiencia de uno de los órganos importante dentro de la Asociación.

El Comité de Representantes tiene carácter permanente, físicamente se encuentra instalado en Montevideo en la sede de la Asociación. Le corresponde en lo fundamental el ejercicio de funciones ejecutivas propias de un mecanismo político que debe asumir las responsabilidades primarias de los gobiernos en la conducción del proceso. Ejerce el papel de órgano representativo de la Asociación en sus relaciones con terceros países.

La Secretaría General es el órgano técnico de la Asociación. No tiene oficialmente carácter comunitario y una restringida capacidad de proposición. No obstante disponer de facultades y competencias compatibles con sus funciones, paulatinamente se fue intensificando su interrelación con el Comité de Representantes, consolidándose una figura de clara dependencia.

A Modo de Síntesis

De lo sucintamente expuesto es pertinente plantear algunos aspectos que parecen ser los de mayor impacto sobre el proceso de integración de la ALADI.

- Existe una crónica debilidad institucional lo que gravita determinantemente en su gestión. Las decisiones del Consejo de Ministros, a pesar de largos procesos de negociación a nivel del Comité de Representantes, no siempre se implementan a nivel nacional y son frecuentemente olvidadas por los estamentos de la burocracia. Estas actitudes determinan un alto grado de incumplimiento de los procesos nacionales de protocolización, lo que genera descréditos tanto en el plano nacional como en el internacional.

- En la actualidad la región se encuentra plagada de instituciones para la integración y cooperación relativamente similares. Observando el panorama como actor no comprometido es fácil concluir en la inviabilidad de estos esquemas. Un Ministro debería apoyar, participar y comprometerse en tantos organismos que se avizora como imposible efectuar una gestión sustantiva, sea de preparación y luego de puesta en marcha nacional de los acuerdos adoptados.
- El debilitamiento del carácter multilateral de la Asociación es creciente. Los mecanismos para atenuar la influencia del bilateralismo exacerbado no han tenido mayor impacto. Los efectos de la Preferencia Arancelaria Regional han sido marginales y el PREC – Acuerdo Regional para la Recuperación y expansión del Comercio Intrarregional -lisa y llanamente fracasó totalmente. Los únicos rasgos de cierto multilateralismo son los acuerdo entre países -Bolivia y Chile, por ejemplo- con el Mercosur -
- No existe una presencia externa de la Asociación, quizás como resultado explícito del punto anterior. Es evidente que los Gobiernos no han privilegiado a éste organismo como un instrumento de política comercial conjunta, ni siquiera en el campo de los flujos de comercio exterior propiamente tal. Aquí hay un hecho de muy difícil reversión.

C.- Grupo de Río

El Grupo de Río es un mecanismo permanente de consulta y concertación política de América Latina y el Caribe, creado el 18 de diciembre de 1986, mediante la Declaración de Río de Janeiro, suscrita por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. El Grupo surge en reemplazo de las actividades del Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo a Contadora.

Interesa examinar los orígenes del Grupo de Río porque de allí surgen vinculaciones entre países de América del Sur y Centroamérica, que sirven de marco de referencia para acciones futuras. En enero de 1983 Colombia, México, Panamá y Venezuela establecieron un sistema o grupo de acción conjunta para promover la paz en Centroamérica, especialmente frente a los conflictos armados en El Salvador, Nicaragua y Guatemala que amenazaban con desestabilizar toda la región.

El Grupo se reunió ese mismo año en la Isla Contadora y llamó la atención sobre los conflictos centroamericanos y presionó para una atenuación de la presencia militar de Estados Unidos en el área. El plan de paz fue apoyado por el Consejo de Seguridad de la ONU, la Asamblea General y varios organismos internacionales.

En setiembre de ese mismo año, los Cancilleres de Centroamérica y gracias a la mediación del Grupo de Contadora adoptaron un documento de Objetivos en el cual se declara la voluntad de promover la democratización y terminar los conflictos armados, actuando de acuerdo con la ley internacional para revitalizar y restaurar el desarrollo económico y la cooperación y negociar mejores acceso a los mercados internacionales.

En 1984 el Grupo de Contadora presentó un Acta de Paz y Cooperación que contenía un detallado esquema de compromisos para la paz, la democratización, la seguridad regional y la cooperación económica. Además se crearon comités regionales para la evaluación y seguimiento de estos compromisos.

A partir de 1990, el Grupo de los Ocho adoptó el nombre de Grupo de Río Simultáneamente éste registró una ampliación de importancia. Bolivia, Ecuador, Paraguay, Chile y un representante rotativo del Caricom. Diez años más tarde Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana se integran al Grupo. Belice y Cuba se integran el 2005 y el 2008 respectivamente.

Objetivos

Los Objetivos del Grupo son:

- 1.- Ampliar y sistematizar la cooperación política,
- 2.- Examinar las cuestiones internacionales que sean de especial interés y concertar posiciones comunes en relación con las mismas y en particular en los foros internacionales,
- 3.- Promover el mejor funcionamiento y la coordinación de los organismos latinoamericanos de cooperación e integración,
- 4.- Propiciar soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan a la región,
- 5.- Impulsar iniciativas y acciones destinadas a mejorar, mediante el diálogo y la cooperación, las relaciones interamericanas,

- 6.- Impulsar los procesos de cooperación e integración en América Latina,
- 7.- Explorar conjuntamente nuevos campos de cooperación que favorezcan el desarrollo económico, social, científico y tecnológico,
- 8.- Examinar la conveniencia de la oportunidad de proponer reuniones de Jefes de Estado.

Ordenamiento Institucional

El Grupo de Río encarga su gestión a una Secretaria Pro-tempore que corresponde al país sede de la próxima reunión presidencial. La Secretaría Pro-tempore funciona estrechamente vinculada con la denominada Troika. Esta se integra con la Secretaría Pro-tempore del año anterior y el representante para el año siguiente. Se trata de una formula operacional en extremo flexible que casi obliga los consensos y a la búsqueda permanente del dialogo.

Este se desarrolla a tres niveles: Anualmente se reúnen los Jefes de Estado y de Gobierno. Se han celebrado más de 22 reuniones de Jefes de Estado, contemplándose pocos casos en los cuales diversas circunstancias han impedido celebrar tales eventos.

El segundo nivel corresponde a los Ministros de Relaciones Exteriores. Cerca de 30 encuentros se han celebrado bajo este alero institucional, promoviendo una articulación interministerial de particular importancia.

El tercer nivel queda determinado por los encuentros de los denominados Coordinadores Nacionales. Estos tienen por misión organizar los encuentros ministeriales y presidenciales, implementar a nivel nacional las políticas operativas que hacen que funcione el sistema y mantener los contactos entre pares con el propósito de prever y reaccionar ante diversas contingencias que se presentan. Normalmente son altos funcionarios de las Cancillerías quienes desempeñan estas funciones.

Agenda de Grupo de Río

Fortalecimiento de la democracia:

Ha sido un tema prioritario desde los inicios del Grupo y se han reiterado manifestaciones políticas de alto nivel que dejan constancia del compromiso de consolidar la democracia y profundizar en las acciones a favor del desarrollo; coincidencias en la necesidad de preservar y fortalecer la democracia representativa; preservación y reafirmación de la democracia, así

como la vigencia plena de las instituciones y del estado de derecho; la reafirmación del orden institucional democrático y la gobernabilidad democrática requieren de un crecimiento con equidad y bienestar social.

Rol de los partidos políticos:

Apoyo a la conveniencia de fortalecer el sistema de partidos políticos y la institucionalidad democrática como formas de otorgar mayor confianza a los ciudadanos en la creación de instituciones legítimas e impulsar políticas sociales.

Derechos humanos:

También se trata de un tema prioritario y de permanente observancia, seguimiento y respaldo. Compromiso de promover y garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos e impulsar la firma ratificación y adhesión de todos los países miembros a los instrumentos internacionales sobre la materia, fundamentalmente el Sistema Interamericano de Protección a los Derechos Humanos, asegurando la eficiencia de los órganos del sistema.

Lucha contra la pobreza y el hambre

Financiación del desarrollo

Fortalecimiento del multilateralismo

Desarrollo sostenible

Cooperación internacional y prevención y atención de desastres naturales

Tecnología de la información y de las comunicaciones

Haití

Medidas unilaterales

Otra Iniciativa

En Riviera Maya, México, el 23 de febrero de 2010, se celebró, conjuntamente, la XXI Cumbre del Grupo de Río y la II Cumbre de América Latina y el Caribe. Venezuela ejerce la presidencia pro-tempore de la CELAC y se encuentra en fase de preparación la próxima Cumbre de los 33 jefes de Estado y de Gobierno que se celebrara en julio de 2011.

Las principales líneas de acción de la nueva agrupación regional es debatir sobre la visión propia de lo que debe ser la independencia del continente. Sin perjuicio del examen detallado de las normas jurídica y económicas que

caracterizaran el nuevo organismo y su respectivo Programa de Trabajo, se hace urgente una evaluación detallada de los mismos con miras a procurar formulas de vinculación que impidan o limiten la superposición institucional que aparentemente se está gestando.

D.- Unión de Naciones Suramericana (UNASUR)^{11 12}

El 23 de mayo se formalizó el nacimiento de la Unión de Naciones Sur Americanas (UNASUR). Jefes de Estados de 12 naciones de América del Sur, reunidos en Brasilia, firmaron el documento que procura la unión de MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones y Chile, Guyana y Suriname. De esta forma se dio por finalizado el proceso que se inició en Cusco con la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Desde el punto de vista administrativo la sede se ubicará en Quito y en el futuro el Parlamento Sudamericano va a estar ubicado en Cochabamba.

Son órganos de UNASUR, el Consejo de Jefas o Jefes de Estados y de gobierno; el Consejo de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores; el Consejo de Delegadas o Delegados y la Secretaría General. Podrán convocarse reuniones ministeriales, sectoriales, consejo de nivel ministerial, grupos de trabajo y otras instancias institucionales.

Una de las primeras medidas que adoptaron los presidentes fue la de crear un grupo de trabajo para definir un Consejo Sudamericano de Defensa. La propuesta tiene por objetivo crear un mecanismo de integración que permita discutir las realidades y necesidades de defensa de los países, reducir los conflictos y desconfianza y sentar las bases para la futura formulación de una política común en esta área. Colombia rechazó esta iniciativa, señalando que “estamos pidiendo que se entienda que estamos luchando para defender nuestra democracia”.

En 2009 UNASUR avanza fuertemente al consolidarse como un espacio multilateral. En efecto, se aprueba en Santiago de Chile el estatuto que creó el Consejo de Defensa Latinoamericano –ahora con la participación colombiana– y el Plan de Acción 2009-2010 que procura desarrollar cuatro ejes:

1. Políticas de defensa.

11. Álvarez Rodrigo UNASUR: desde la perspectiva subregional a la regional. FLACSO.

12. UNASUR Declaración final de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefe y Jefas de Estado 4 mayo 2010.

- 2.-Cooperación militar, acciones humanitarias y operaciones paz.
- 3.- Industria y tecnología de defensa.
- 4.- Formación y capacitación

En mayo de 2010 se celebró en Los Cardales, Argentina una reunión extraordinaria del Consejo de jefes y jefas de Estado de UNASUR. Interesa destacar las siguientes consideraciones que muestran el perfil que se va bosquejando para la institución que es ambicioso en su contenido, alcance y en la demanda participativa que los propios países se han formulado.

- 1.- Solicitan al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores que elaboren recomendaciones sobre el fortalecimiento de la arquitectura institucional de la UNASUR, identificando maneras de incrementar la eficacia de los Consejos existentes, promoviendo la gradual convergencia con los mecanismos subregionales de integración e identificar temas prioritarias para la integración suramericana.
- 2.- Adhesión al principio de solución pacífica de controversias.
- 3.- Reconocen avances logrados en el desarrollo de medidas de fomento de la confianza y de la seguridad con miras al fortalecimiento de Suramérica como Zona de Paz
- 4.- Elaboración de un Protocolo de Paz, Seguridad y Cooperación
- 5.- En mayo de 2008 se celebró en Caracas la primera reunión del Consejo Energético de Suramérica. Posteriormente se aprobaron los Lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana, el Plan de Acción para la Integración Energética Regional y la estructura del Tratado Energético.
- 6.- Valoran los avances del Consejo de Salud y la elaboración de su Plan Estratégico Quinquenal 2010-2015, así como por el proyecto de creación del Instituto Suramericano de Gobierno en salud y del Programa de Becas UNASUR-SALUD.
- 7.- Reconocen los logros del Grupo de Trabajo del Consejo de Infraestructura y Financiamiento (CIP).
- 8.- En materia social constatan la aprobación el Plan de Acción Bianual 2009-2011, al interior del Consejo Suramericano de Desarrollo Social y promueven la ratificación del Convenio Iberoamericano de Seguridad Social.

- 9.- Reconocen la labor del Consejo de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación (COSECCTI) al aprobar sus Estatutos y los trabajos desarrollados por los Grupo de Trabajo Especializados en la negociación de los Planes de Acción al Consejo.
- 10.- Disponen la elaboración inmediata de un Plan de Acción sobre el Problema Mundial de Drogas, luego de la aprobación del Estatuto respectivo por parte del Consejo
- 11.- Destacan las labores del Grupo de Trabajo sobre Integración Financiera, que constituirá la base temática para el futuro Consejo Suramericano de Economía y Finanzas
- 12.- La posible creación de un Mecanismo de Solución de Controversias en materia de Inversiones requiere nuevas propuestas.
- 13.- La Primera Reunión de Organismos y Autoridades Electorales constituye un mecanismo que favorecerá la cooperación, coordinación e intercambio de experiencia.
- 14.- Apoyo a Haití en todas sus expresiones y en especial a cubrir los respectivos aportes de todo tipo que los países han comprometido.

La designación reciente de un Secretario General adquiere relevancia por la enorme sobrecarga que se ha auto impuesto UNASUR. Parece de toda evidencia que como primer paso todos estos esfuerzos que sucintamente se han expuesto, deban pasar a formar parte de un Programa de Trabajo que integre racionalmente todas estas iniciativas con metas, procedimientos y presupuesto claramente dimensionado. La visión externa es que se necesita el diseño de un gran aporte técnico, logístico y presupuestario de la Secretaría como elemento impulsor de diversas iniciativas, para impulsar una adecuada participación de los países.

Otro aspecto vital es consolidar el apoyo político de los países. Faltan algunos países para que el Tratado entre en vigencia, tema que suele demorar más de la cuenta, sobretudo en este caso donde existen visiones políticas muy sesgadas que pueden dificultar la consolidación institucional requerida.

BIBLIOGRAFÍA

CEPAL Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2009, páginas 15 y 16.

CENDA Centro de Estudios Nacionales. Hugo Fazio, página 1.

“Fallas Estructurales” Ernesto Ottone Director Cátedra, Globalización y Democracia. Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.

CEPAL Panorama social de América Latina. Documento Informativo, página 16.

CEPAL *Idem*, página 32.

“Fallas Estructurales” *Idem*.

Morales Fernando Del GATT a la OMC. Dirección General de Relaciones Internacionales. ProChile. “Además de derechos de aduanas y restricciones no arancelarias se incluían materias como las siguientes: “creación OMC, las normas propias del GATT, agricultura, medidas sanitarias y fitosanitarias, textiles y vestuario, obstáculos técnicos al comercio, inversiones, inspección antes de la expedición, etc”.

Este acápite se ha desarrollado en base al XXXIII Informe Anual de la Secretaría Permanente del SELA.

Magariños Gustavo. Comercio e Integración. Tomo II Fundación de Cultura Universitaria. Este documento se ha tomado como referencia para la elaboración de toda esta nota.

La base de la información utilizada corresponde a la ALADI: CUADERNOS ALADI N° 8 Y boletín Electrónico N° 11.

Alvarez Rodrigo UNASUR: desde la perspectiva subregional a la regional. FLACSO.

UNASUR Declaración final de la Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefe y Jefas de Estado 4 mayo 2010.

Marisol Black

LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA: ¿UTOPIA O REALIDAD?

RESUMEN

A través de un vistazo a la historia de los diversos modelos de integración que se han desarrollado en América Latina, los problemas que cada uno de ellos ha debido superar a lo largo de los últimos 50 años y en el contexto de las realidades económicas y del desarrollo de la región, el artículo trata de determinar porque los gobiernos latinoamericanos a pesar de la ansiosa búsqueda de la integración no han logrado con éxito su establecimiento, consolidación y desarrollo definitivo.

Palabras clave: Utopía, modelo, integración, expectativa.

ABSTRACT

Trough a glance of the history of the various models of integration development in Latin American, this article tries to determine why Latin American governments, in spite of all the problems they had to confront and solve during the past fifty years in the context of their economic realities and the region's development, have not achieved in its establishment, consolidation and final development.

Keywords: Utopy, models, integration expectative.

I. INTRODUCCION

Tengo la convicción de que la alternativa de la integración¹ encierra en buena medida las soluciones para el desarrollo de América Latina, aún cuando falta una gran parte del camino por transitar y llenar vacíos importantes para completar un esfuerzo que lleva ya muchos años desarrollándose. Si esto no fuera así, entonces no se explica porqué razón los países latinoamericanos insisten en la integración y a pesar de los problemas y altibajos presentados en el transcurso del tiempo no la han desechado, sino que por el contrario parecería que hay un empeño en buscar el éxito y la perfectibilidad de los diversos sistemas que coexisten en el hemisferio.

Conocer la historia de la integración económica en América Latina es importante para entender el presente y determinar el futuro de estos esfuerzos. El continente ha superado y ensayado modelos de desarrollo que han probado ser ineficaces, han aceptado las llamadas recetas económicas del Fondo Monetario Internacional para subsanar los déficit y la deuda, han aplicado las medidas económicas liberales acordadas por el llamado Consenso de Washington, han participado en las negociaciones comerciales del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Muchas de estas acciones han fallado y significado un retroceso para el desarrollo regional, otras no han logrado cumplir las metas, las negociaciones de ALCA han terminado en el fracaso para pasar a las negociaciones bilaterales de tratados de libre comercio con los Estados Unidos, el proceso negociador de la OMC se ha estancado, mientras que los procesos de integración, a veces maltrechos, siguen allí, avanzando poco a poco, a veces imperceptiblemente, pero los mantiene la voluntad política de los Estados que los respaldan y mantienen su credibilidad en ellos.

1. La integración considerada como un todo que abarca no sólo el ámbito económico, sino el político, social y cultural.

Durante las dos últimas décadas, América Latina como un todo ha atravesado un largo, difícil y a veces hasta doloroso camino en su proceso de desarrollo político, social y económico. Muchos de los países han debido enfrentar y superar dictaduras, crisis económicas y de deuda, revoluciones y desastres naturales. Cada uno de ellos ha dejado una huella profunda en la ruta hacia el ansiado progreso y mejoramiento de la calidad de vida de sus pueblos. Por otro lado, se ha logrado la estabilidad democrática, aunque todavía se enfrentan serios problemas de gobernabilidad y debilidad de los partidos políticos y se ha podido superar, en algunos casos con verdadero éxito (Chile), la mayor parte de los problemas de la “década perdida” de los años ochenta.

En los ámbitos político y social se han logrado importantes avances. Los derechos humanos y sociales se han incluido en todas las Constituciones; ha habido un incremento sustantivo en los niveles de matrícula escolar y la calidad de la educación ha mejorado al paso de los años para ofrecer alternativas más amplias de formación técnica y científica a la población; las telecomunicaciones utilizan tecnologías de punta; se han mejorado sensiblemente los servicios de salud pública, con el consecuente elevamiento de la expectativa de vida; se han fortalecido las normas medioambientales y se ha creado una conciencia de conservación y mejor aprovechamiento de los recursos naturales. En lo negativo, podemos señalar que América Latina con todo, sigue siendo el continente donde está presente el mayor nivel de desigualdad económica y social del mundo, producto probablemente de una evidente debilidad de la institucionalidad política en muchos de los países de la región lo que permite la ocurrencia casi permanente de hechos de corrupción y mala administración de los fondos públicos los cuales no llegan a los ciudadanos en la forma y cuantía en los que son originalmente concebidos y planificados. A ello contribuye también, algunas deficiencias manifiestas en la elaboración y puesta en marcha de políticas públicas eficientes y la falta de continuidad de los planes de desarrollo de un gobierno a otro. ¿Falta de madurez política?

El ámbito económico, por su parte también tiene sus particularidades. La inflación ha disminuido, al igual que el déficit de balanza fiscal. La liberación del comercio y la apertura de los mercados caracterizan el marco económico de la mayoría de los países de la región. Al mismo tiempo, la integración regional enfrenta un momento de singulares definiciones. Las negociaciones comerciales internacionales en el marco de la OMC atraviesan por serias dificultades, en tanto que se acentúa la coexistencia de acuerdos bilaterales

de comercio con socios de dentro y fuera de la región, lo que obliga a realizar esfuerzos para articular los diversos niveles de la política comercial: multilateral, hemisférico, subregional y bilateral. La multiplicidad de ámbitos de negociación, así como la gran cantidad de decisiones que es necesario ir adoptando en cada uno de ellos, exigen de los países un claro consenso interno tanto con respecto a las prioridades para la inserción internacional, como de la coherencia que es preciso mantener entre las diversas políticas públicas que conforman la dimensión internacional.²

He escuchado decir en varias oportunidades a estudiosos de los procesos de integración latinoamericanos, que la integración entre pobres no funciona, no tiene futuro, porque hay demasiado que perder. No estoy de acuerdo con esa manera de pensar, pues el problema no es de pérdida sino de buscar la manera de ganar en posibilidades para asegurar el bienestar y el desarrollo de los pueblos, que al fin y al cabo es el fin último que se persigue con la integración. Ya lo lograron los europeos, en un proceso largo y ciertamente con muchos vaivenes, y se logró que países como España, Portugal y Grecia en la primera etapa y los nuevos 15 países de Europa oriental superaran años de atraso y subdesarrollo para incorporarse de manera exitosa a la Unión Europea. Entonces, ¿por qué en América Latina no podemos lograr lo mismo?

En el presente trabajo revisaremos, brevemente, la historia y razones del surgimiento de los distintos sistemas de integración latinoamericanos: Mercado Común Centroamericano, Comunidad Andina y Mercado Común del Sur (MERCOSUR). No podemos dejar de mencionar los esfuerzos realizados por el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en la búsqueda de la consolidación de los esfuerzos mencionados. Finalmente, se hace una mención especial a la naciente Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y a dos experiencias novedosas de integración física como son el Plan Puebla-Panamá y la Iniciativa de Integración de Infraestructura de América del Sur (IIRSA), que sin duda complementan el cuadro del proceso de relaciones comunitarias.

2. José Durán Lima y Raúl Maldonado (2004) *América Latina y el Caribe: la Integración regional en la hora de las definiciones*. (Documento de la CEPAL. Serie Comercio Internacional. Santiago de Chile, 2004, Pág. 11).

II. LA ALTERNATIVA DE LA INTEGRACIÓN COMO VÍA HACIA EL DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA

La integración económica es un proceso complejo que tiene como finalidad concreta la eliminación de la discriminación entre los países a través de la unificación del total de los distintos actores económicos en un mercado común. Para que se logre esto, es necesario transitar diversas etapas que se inician con el establecimiento de una zona de libre comercio, pasando por una comunidad aduanera y luego el mercado común. La etapa última y superior del proceso es la integración total o unión en todos los ámbitos de relación de los actores.³ Es un proceso dinámico, exigente, con grandes particularidades, necesidad de compromiso político y administrativo que supone que todos los países participantes están dispuestos a ceder parte de su soberanía, establecer instituciones supranacionales de gobierno comunitario y hacerse cada vez más interdependientes para lograr la profundización de los acuerdos realizados y beneficiarse mutuamente. En América Latina además, se considera a la integración como una herramienta para el desarrollo de los países, lo cual supone un alto componente político en el tema. Ahora bien, ¿porqué los países latinoamericanos decidieron que la alternativa de la integración era un camino adecuado para lograr su desarrollo? Entre sus antecedentes más remotos se suele citar la idea de Simón Bolívar de llegar a una unión de las naciones latinoamericanas una vez alcanzada la independencia de España lo cual pretendió iniciar con el Congreso de Panamá en 1826. El Libertador pensaba en una unión federal donde todos los países colaboraran entre sí, especialmente en lo referido a la política y a la seguridad de los nuevos Estados frente a las posibles amenazas de las potencias europeas. Su concepción tenía por lo tanto, una alta carga ideológica, pues se ponía en discusión el tema de la soberanía, ya que los Estados deberían decidirse por el modelo de una federación de Estados o por mantener cada uno de ellos su propia independencia, opción ésta por la cual decidieron la mayoría de ellos.

3. Área de Libre Comercio: supone la eliminación de las restricciones arancelarias entre los países asociados; Unión Aduanera: además de lo anterior se incorpora la equiparación de las tarifas aduaneras frente a terceros países (Arancel Externo Común) y se establece una política común entre los países asociados en esta materia; Mercado Común: se establece la libre circulación de bienes, capitales, servicios y personas entre los Estados asociados; Unión o integración total: además de la integración económica, se logra la integración política, jurídica, social y cultural.

En el sentido estrictamente económico, no es sino hasta bien avanzado el siglo XX que las naciones latinoamericanas comienzan a pensar en la alternativa de la integración como una posibilidad de mejorar el desarrollo de las regiones y de los países. Al evidenciarse el fracaso del modelo de sustitución de importaciones de los años cincuenta, se hizo sentir la necesidad de ampliar los mercados interiores de los países. Era preciso que las industrias instaladas en ellos a raíz del proceso anterior aumentaran su grado de eficiencia y competitividad para lograr su viabilidad a largo plazo, por esta razón la alternativa de la integración suponía la vía de solución del problema y el mejoramiento de las economías de los países, al incrementarse las oportunidades del mercado y en consecuencia se abrirían nuevas oportunidades al comercio y a la creación de empleos sustentables en el tiempo.

Es decir, con la ampliación de mercados y con la creación de espacios geográficos lo suficientemente grandes, se daban las condiciones para que el mercado fuera capaz de absorber la producción, las empresas pudieran ampliar su nivel de producción y alcanzar una escala eficiente y positiva, y finalmente se desarrollaría la libre competencia al aumentar la demanda que anteriormente era insuficiente. Por otra parte, bajarían los costos de producción en la medida en que ésta se expandiera y habría un uso más eficiente de los recursos. Por supuesto, esto implicaba también la decisión de los países sobre el grado de competitividad que cada uno de ellos debía alcanzar y en que productos eran más eficientes, lo cual significa un alto grado de compromiso político para decidir cuales eran las empresas o actividades a eliminar o transformar y cuales fortalecer.

Entre las ventajas del modelo integracionista, además de la ampliación natural del mercado, está el incremento en la variedad de productos con los que contará el consumidor; la competencia entre las empresas al ampliarse el mercado tanto a nivel regional como con terceros; la disminución en los precios de los productos y los costos de producción; el mejoramiento de la balanza de pagos de los países, la incorporación de innovación tecnológica y la apertura de posibilidades de recepción de inversión extranjera directa.

La decisión de los países pequeños (América Central) y de mediano desarrollo (andinos) de avanzar en el proceso de industrialización (iniciado en los años posteriores a la II Guerra Mundial) que ya para fines de los años cincuenta se hacía evidente que no era sustentable a través del modelo de sustitución de importaciones implantado en ellos, y que había necesariamente que lograr la ampliación de los mercados como se explicó anteriormente, fue decidido en 1957 en la Conferencia Económica de Buenos Aires,

en la cual los Estados manifestaron su acuerdo en la conveniencia de establecer de manera gradual y progresiva un mercado común latinoamericano. Más adelante, la CEPAL presentaría unos principios y recomendaciones básicas sobre los cuales los países deberían organizarse para el establecimiento de los modelos integracionistas, los cuales servirían como guía en la redacción de los tratados y acuerdos que dieron origen al Mercado Común Centroamericano y al Grupo Andino después.

Bajo la guía de la CEPAL y con el ejemplo del proceso europeo de integración de la Comunidad Económica Europea, se da inicio a los procesos de integración latinoamericanos. Hay que destacar, sin embargo, que es muy distinta la forma de integración de los países en desarrollo que la de los países desarrollados, pues los primeros encuentran mayores dificultades en la adopción de los acuerdos y presentan serias fallas de gobernabilidad, alto grado de dependencia en la producción de materias primas y vulnerabilidades externas bastante pronunciadas.

Es interesante señalar la opinión de los Estados Unidos frente al surgimiento de los nuevos esquemas de integración latinoamericanos, la cual era una posición crítica hacia los principios esbozados por la CEPAL y que consideraba que esta organización alentaba tesis nacionalistas radicales y estaba en competencia directa con la OEA, organismo patrocinado por Estados Unidos. Este país consideraba que era más conveniente desarrollar diversos mercados comunes regionales en vez del mercado común latinoamericano que proponía la CEPAL.⁴ Más adelante veremos como en los años noventa hay un giro en esta posición cuando los Estados Unidos proponen la conformación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) dentro de la llamada Iniciativa de las Américas.

Veremos a continuación, de manera bastante resumida, la historia y desarrollo de los diversos procesos de integración que se han dado en América Latina. Se observa que todos ellos presentan muchas similitudes en su evolución, especialmente en las primeras etapas cuando se dio inicio a la eliminación de las barreras comerciales (arancelarias y no arancelarias) generándose un auge sin precedentes en las relaciones comerciales entre los países, para posteriormente entrar en una etapa de declive en los años ochenta motivado principalmente a la crisis del petróleo de los años setenta, a la

4. Jordi Vilaseca I Requena *Los Esfuerzos de Sísifo. Integración Económica en América Latina y el Caribe*. (Ed. Los Libros de la Catarata. Madrid, 1964 Pág. 68).

presencia de regímenes dictatoriales en casi todos los países que impidieron transformaciones estructurales económicas y políticas, las crisis de la deuda y la negativa de incrementar el poder de decisión y ejecución de las instituciones supranacionales. Para mediados de los años noventa, la situación cambia y se evidencia un nuevo auge de los procesos de integración como alternativas para el desarrollo lo cual sustenta el nacimiento de MERCOSUR.

III. SINTESIS HISTORICA DE LOS PROCESOS DE INTEGRACION EN AMERICA LATINA.

III. 1. EL MERCADO COMUN CENTROAMERICANO (MCCA)

La creación de las primeras instituciones supranacionales en América Central se remonta al año 1951, cuando se establecieron el Comité Centroamericano de Cooperación Económica y la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA), impulsada por los Ministros de Relaciones Exteriores de la subregión. Ante el poco resultado de estos intentos, en 1960 las naciones centroamericanas suscriben el Tratado de Managua que instituyó el mercado común.

Hay que decir que los países del Istmo centroamericano habían realizado algunos avances integradores en otras materias propiciados por la cercanía geográfica y las necesidades de cooperación entre Estados muy pequeños. Entre ellos destacan el Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (1951), la Escuela Superior de Administración Pública (1954) que más tarde se transformará en el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). En 1955, se creó el Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial (ICAITI), a esto siguió la suscripción del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Centroamericana entre Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica (10/6/1958); el 1 de noviembre del año siguiente los mismos países suscriben el Convenio Centroamericano sobre Equiparación de Gravámenes a la Importación; en febrero de 1960 Honduras, Guatemala y El Salvador suscriben un Tratado de Asociación Económica y poco después se celebra el Tratado Tripartito entre Costa Rica, Nicaragua y Panamá.⁵

El 13 de diciembre de 1960 se firma el Tratado General de Integración Económica o Tratado de Managua entre El Salvador, Guatemala, Honduras

5. IFEDEC. Centro Internacional de Formación Arístides Calvani. *La Decisión. Aportes para la integración latinoamericana*. (Caracas, 1987 Págs. 215-217).

y Nicaragua. Costa Rica se adhirió el 23 de julio de 1962. La concepción del mismo se dirige hacia el libre comercio, la unión aduanera, el arancel externo común y un sistema de compensación de pagos. No hay consideraciones hacia el desarrollo equilibrado ni a la concepción gradualista para la consecución del mercado común.

El libre comercio que se otorgan los países centroamericanos se concibe en los términos más amplios, es decir, todos los productos originarios de sus respectivos territorios quedan exentos del pago de derechos de importación y exportación y las mercancías originarias gozan de tratamiento nacional en los restantes países carentes de cualquier tipo de restricción cuantitativa. No se otorgan exenciones ni reducciones de derechos aduaneros a la importación de productos extranjeros iguales a los producidos en los países contratantes. Tampoco, ninguno de los Estados puede conceder, directa o indirectamente subsidios a la exportación de mercancías destinadas al territorio de los otros Estados. Otras normativas contentivas en el Tratado se refieren a tránsito y transporte; empresas de construcción; régimen de integración industrial y armonización de incentivos para el desarrollo industrial; la creación de un Banco Centroamericano de Integración Económica; establecimiento de un Código Aduanero Uniforme Centroamericano (NAUCA), así como de un Régimen de Aranceles Uniforme.

Asimismo, el Tratado contempla el establecimiento de los órganos institucionales necesarios para el funcionamiento de los compromisos: El Consejo Económico Centroamericano; el Consejo Ejecutivo y la Secretaría Permanente. La integración económica estuvo vinculada desde sus inicios con la integración política.

Al igual que los otros mecanismos de integración de América Latina, el MCCA ha tenido un desarrollo desigual a lo largo de su existencia, sujeto a influjos tanto internos como externos. Durante los años sesenta y setenta se produjo un incremento impresionante del comercio intra-regional. Para 1959 éste era de 32 millones de dólares y entre 1961 y 1970 pasó a la cifra de 300 millones de dólares. La industrialización centroamericana también se vio afectada positivamente, pasando del 13% del PIB total en 1961 al 17,5% en 1970. El crecimiento del PIB centroamericano entre 1962 y 1970 fue del 6,5% anual acumulado.⁶

6. Renato Baumann, Inés Bustillo y otros; *Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes*. (CEPAL. División de Comercio Internacional e Integración. Santiago de Chile, 2002, p. 14).

En cuanto al régimen de industrias centroamericanas de integración, que era una de las bases de la política del desarrollo industrial equilibrado de la subregión, no se logró su ejecución debido sobretodo a las dificultades para declarar el carácter de industria centroamericana de integración y porque surgieron desavenencias entre los Estados cuando comenzaron a definirse las asignaciones y localizaciones de las nuevas industrias. En cambio, si fueron exitosos en la adopción del Arancel Externo Común y para 1962, alrededor del 92% de los rubros de la NAUCA tenían aranceles uniformes. La Cámara de Compensación instituida por el Acuerdo de los cinco Bancos Centrales, también fue otro de los mecanismos exitosos logrados durante la década inicial, lapso durante el cual el 84% de las transacciones comerciales fueron realizadas mediante compensación multilateral. En 1961, comenzó el funcionamiento del Banco Centroamericano de Integración Económica realizando gran actividad financiera de toda índole.⁷

Esta tendencia positiva de la integración centroamericana comenzó a declinar a mediados de los años setenta, debido entre otras razones al estallido de la guerra entre El Salvador y Honduras, que provocó la salida del Tratado de este último país, lo cual produjo graves consecuencias para el comercio intra-regional, algunas de las instituciones dejaron de funcionar, se cerró el tramo hondureño de la carretera panamericana para el paso de personas y mercancías procedentes de El Salvador y viceversa. A ello se sumó, además, el problema de la falta de una autoridad supranacional, la no ampliación de los alcances del proceso integrador y a la distribución sin equidad de los beneficios y costos de la integración.⁸

Los años ochenta no pasaron sin consecuencia en América Central. La crisis de la deuda se sintió con todo su peso en la subregión, lo que obligó a reducir las importaciones y aumentar las exportaciones para pagar los compromisos de la deuda. La volatilidad política de la región y los conflictos surgidos en Nicaragua, El Salvador y Guatemala nuevamente incidieron negativamente en el proceso económico centroamericano y causando grandes retrocesos en el comercio intra-regional y una gradual disociación de las relaciones comerciales entre los países.

7. IFEDEC. Centro Internacional de Formación Arístides Calvani; *La Decisión. Aportes para la integración latinoamericana*. (Caracas, 1987, Págs. 227-233).

8. Jordi Vilaseca I Requena; (Ob. Citada, 1964, Págs. 78 y 79).

Sin embargo, a partir de 1987, una vez superadas las confrontaciones bélicas y encaminados los países en la senda de la democracia y la estabilidad política, los Estados de América Central convinieron, a partir de los Tratados de Esquipulas,⁹ buscar a través de acuerdos políticos la concertación en los diversos aspectos de la integración en todos sus ámbitos. Ello generó una dinámica de consultas entre los países que dinamizó el proceso económico sumada a la cooperación de la Unión Europea, a través de la creación del Sistema Centroamericano de Pagos dirigido a recuperar el comercio intra-regional. En 1990, los Presidentes centroamericanos reunidos en Antigua (Guatemala), decidieron aprobar un plan conjunto de recuperación económica e integración denominado Plan de Acción Económica de Centroamérica (PAECA).

Los países centroamericanos han profundizado el libre intercambio intra-regional mediante la finalización de las negociaciones del Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios entre los países de Centroamérica (marzo 2002), el cual añadió el comercio de servicios a la normativa que regula el libre comercio en Centroamérica. En Octubre de 2001, el Consejo de Ministros de la Integración Económica de Centroamérica acordó hacer públicas las medidas contrarias al libre comercio intra-regional.¹⁰ En febrero de 2002, avanzaron en las negociaciones tendientes a la aprobación del Tratado Centroamericano sobre Solución de Controversias Comerciales.

Por otra parte, el perfeccionamiento de la zona de libre comercio ha facilitado el comercio intra-regional, el cual ha mantenido un crecimiento sostenido. Se estima que durante los años 2008 y 2009 creció cerca de un 20% siendo los principales exportadores Guatemala, El Salvador y Costa Rica.

Uno de los mecanismos políticos que mejor define el funcionamiento del SICA son las Cumbres Presidenciales, en las cuales destacan la voluntad de preservar la democracia, superar la pobreza, promover el desarrollo sostenible, perfeccionar los mecanismos de la integración y fortalecer el multilateralismo. Además, han reafirmado la importancia del mecanismo de

9. Con ellos se daba por terminada la guerra Centroamericana y se echaban las bases de nuevos acuerdos políticos.

10. Renato Baumann, Inés Bustillo y otros; *Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes*. (CEPAL. División de Comercio Internacional e Integración. Santiago de Chile, 2002, Pág. 41).

diálogo y concertación de Tuxtla para avanzar en los ámbitos político, económico, social, ambiental, cultural y de cooperación. Los Presidentes acordaron la necesidad de adoptar el Plan Puebla-Panamá que crearía un corredor logístico desde el sur de México hasta la frontera con Panamá. El Plan Puebla-Panamá podría ser una fuerza impulsora para el desarrollo económico de la región.¹¹

En conclusión, se podría decir que las autoridades centroamericanas han realizado grandes y sostenidos esfuerzos para tratar de consolidar el Mercado Común Centroamericano y en el perfeccionamiento de la zona de libre comercio entre sus partes, logrando imponer, con la excepción de Honduras, los parámetros de convergencia del arancel externo común. El proceso está todavía incompleto pues faltan algunos aspectos como la armonización de los códigos aduaneros utilizados por los países centroamericanos. No se puede dejar de reconocer el trabajo realizado para acceder a mercados de mayor tamaño, como son el norteamericano ampliado, tal como lo atestiguan los tratados firmados con México y Canadá.

III. 2. ASOCIACION LATINOAMERICANA DE INTEGRACION (ALADI)

En febrero de 1960, Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay firmaron el Acuerdo de Montevideo constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). En 1961, se incorporaron Colombia y Ecuador. Venezuela lo hizo en 1966 y Bolivia al año siguiente, quedando configurado el proceso de integración más amplio de América Latina por el número de países que lo integraban y el tamaño de las economías de algunos de ellos. La ALALC representaba el 95% del total de la extensión de América Latina y contaba con casi el 90% de su población. Cuba se incorporó años más tarde.

Las razones que motivaron a la constitución de la ALALC tuvieron que ver básicamente con el sentimiento de unidad latinoamericana nacido de la independencia en el siglo XIX; el ejemplo del proceso integrador de Europa occidental, el agotamiento del modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y la necesidad de superar las dificultades

11. Renato Baumann, Inés Bustillo y otros; (Ob. Citada, 2002. Pág. 42).

crecientes del comercio latinoamericano. A través de la ALALC se deseaba lograr la eliminación gradual en un período de 12 años de todos los gravámenes y restricciones al comercio entre los países signatarios. Esto se haría mediante la negociación de listas de productos nacionales¹² y de una lista común.¹³

El Tratado de Montevideo tuvo en cuenta las grandes desigualdades en cuanto al desarrollo que presentaban los estados signatarios (tamaños de las economías, estructura productiva, capacidad técnica, infraestructura física y de comunicaciones, nivel de educación) estableciendo la categoría de “países con menor grado de desarrollo relativo” (PMDER),¹⁴ a los cuales se les aplicaría un trato diferencial en cuanto a las condiciones para realizar el programa de liberalización comercial; medidas especiales no discriminatorias destinadas a proteger las industrias y asistencia financiera y técnica especial.

Los logros alcanzados por la ALALC siempre fueron relativos. En un primer momento se creyó que la Asociación sería exitosa pues se avanzó con rapidez en la negociación de los productos “fáciles”, es decir, que no presentaban mayores inconvenientes para la liberalización. La situación se complicó a la hora de negociar los productos que eran producidos por cada uno de los países sobre los cuales nunca se pudo llegar a acuerdos. Comenzaron a irrespertarse los plazos y el crecimiento del comercio intra-regional que había aumentado en la década de los sesenta inició un rápido declive en los años siguientes. Uno de los logros más significativos de la ALALC fue la creación de un mecanismo de pagos y créditos recíprocos para ayudar a financiar el comercio intra ALALC.

Ante la evidente debilidad institucional de la ALALC y el fracaso de las negociaciones comerciales se decidió la revisión del Tratado de Montevideo y en 1980 se sustituyó la ALALC por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), cuyo objetivo, a largo plazo, era el establecimiento de un mercado común latinoamericano a través de la promoción del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de acciones de

-
12. Listas de productos en las que se establecían las concesiones arancelarias anuales que cada país otorgaría a los demás.
 13. Listas que incluía todos aquellos productos respecto a los cuales se conviniese colectivamente la eliminación total de cualquier tipo de discriminación comercial entre los países integrantes.
 14. Entre los PMDER estaban: Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay.

cooperación tendientes a la ampliación de los mercados. Se preveía la promoción del comercio mediante acuerdos comerciales de alcance parcial o regional, la vinculación con países o áreas de integración económica de otras partes del mundo y el establecimiento de regímenes de asociación que propiciaran la convergencia con otros países y áreas de integración de Latinoamérica. Estas acciones quedaban enmarcadas en los principios del pluralismo, la convergencia, la flexibilidad, los tratamientos diferenciales y la multiplicidad.

Uno de los objetivos que se perseguía con el cambio de orientación de la organización era convertirla en una institución más abierta, en la medida en que, además de posibilitar la adhesión al Tratado que la instituye, prevé la participación de países no miembros en acciones parciales con los países miembros, así como la participación de la Asociación como institución en los movimientos de cooperación horizontal entre países en vías de desarrollo.

En definitiva, la nueva etapa a la que ingresó el proceso de integración con la ALADI se caracterizó por asimilar en un esquema pragmático la heterogeneidad de la región y canalizar institucionalmente la vocación integracionista de sus países miembros, dentro de un marco flexible que, sin compromisos cuantitativos preestablecidos, contiene todos los elementos para que el esquema pueda evolucionar hacia etapas superiores de integración económica y alcanzar, en último término, el objetivo del mercado común latinoamericano.¹⁵

Además de los PMDER se estableció un trato diferencial para aquellos países de desarrollo intermedio¹⁶ y se preveía la cooperación económica entre los Estados. Pese a los esfuerzos realizados, tampoco la ALADI tuvo el éxito que se esperaba de ella. Los compromisos adquiridos por los países andinos, la creación de MERCOSUR, las negociaciones en la OMC y la propuesta del ALCA fueron distraendo los esfuerzos de los países miembros y la ALADI y aunque mantiene vivos los ideales de la integración, pasó a ser más que nada “la gran notaría de la integración económica latinoamericana” ya que según las normas de la Asociación, todo acuerdo de naturaleza económica o comercial suscrito entre algunas de las Partes o de éstas con países fuera de la región deben ser registrados en la ALADI para asegurar su validez.

15. www.aladi.org

16. Colombia, Chile, Perú y Venezuela.

III. 3. LA COMUNIDAD ANDINA

El Acuerdo de Cartagena que da nacimiento al Grupo Andino fue firmado el 26 de mayo de 1969 entre Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Venezuela ingresó en 1973 y Chile se retiró en 1976. Su surgimiento obedeció inicialmente a un sentimiento de frustración ante los escasos logros de la ALALC y a su vez, debido a la certidumbre de que la integración avanzaría más rápidamente entre países cercanos geográficamente, con unas características económicas comunes y tratando de poner en funcionamiento un proceso de desgravación más expedito.

El Acuerdo de Cartagena tiene como propósitos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros, acelerar su crecimiento mediante la integración económica con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la subregión. Estos objetivos se alcanzarían a través de la armonización de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes; la liberación comercial; la programación conjunta del proceso de industrialización subregional; el establecimiento de un Arancel Externo Común; desarrollo del sector agropecuario; atracción de inversión extranjera directa; la integración física y tratamientos preferenciales a Bolivia y Ecuador.

El Programa de Liberación Comercial tenía por objeto eliminar los gravámenes y las restricciones de cualquier orden que inciden sobre la importación de productos originarios de cualquier país miembro. Este programa debía ser automático e irrevocable, comprendería la totalidad de los productos y debería de estar completo para el 31 de diciembre de 1983. Por otra parte, el Arancel Externo Común (AEC) debía de establecerse para la misma fecha. Con el AEC se buscaba lograr una protección adecuada para la producción subregional y estimular la eficiencia de la misma. La Comisión del Acuerdo, a propuesta de la Junta podía modificar los niveles arancelarios comunes en la medida y en la oportunidad que se considerara conveniente para adecuarlos a las necesidades de la subregión. Se concedieron facilidades especiales a Bolivia y Ecuador.

En el marco del Acuerdo de Cartagena se fue conformando un sistema de instituciones comunitarias con verdaderas atribuciones y poder para influir en el proceso de integración que se esperaba abarcara todos los demás ámbitos de la vida de los Estados y no solamente lo económico y comercial.

Para ello, se creó la Comisión, integrada por representantes de los gobiernos¹⁷ y la Junta, que era el órgano técnico-ejecutivo con facultades de iniciativa. El proyecto de la integración andina no dejaba de ser original pues supo combinar una concepción estructuralista de la integración y otra de fuerte sesgo comercial.¹⁸ El Acuerdo se complementó con otras instituciones que a la larga pasaron a conformar el Sistema Andino de Integración (SAI). Ellas son: la Corporación Andina de Fomento; el Fondo Andino de Reservas; los Convenios en el área social Andrés Bello (educación); Hipólito Unanue (salud) y Simón Rodríguez (laboral); el Parlamento Andino y el Tribunal Andino de Justicia.

Coincidiendo con la evolución de los otros sistemas de integración descritos, el Grupo Andino presentó avances muy importantes en los primeros diez años desde su creación. Aparte de completarse el SAI con la constitución de las instituciones arriba mencionadas, la Junta aprobó el Programa de Liberación Comercial; la Nomenclatura Arancelaria Común (NABANDINA); el régimen común para el tratamiento de los capitales extranjeros, entre otros. El crecimiento del comercio intra-andino durante los primeros años de existencia del Grupo fue enorme. Entre 1960 y 1970 aumentó un 153,5%. En otras áreas, el progreso no fue tan notorio, especialmente en lo referente a la armonización de políticas económicas y coordinación de planes de desarrollo, debido a que los mismos debieron enfrentar muy diversos enfoques nacionales, ocasionados por resistencias a lo interno de los países ante la intención de modificar sus políticas nacionales.

Especialmente problemática fue la adopción de la Decisión 24 referente al Régimen Común de Tratamiento de Capital Extranjero. Las empresas transnacionales se opusieron a su puesta en práctica, a pesar de que el mecanismo solo pretendía controlar la actuación del capital extranjero en pro del desarrollo de los países andinos, pero fueron tan graves las tensiones al interior del Grupo, que Chile tomó la decisión de retirarse del mismo en 1976.¹⁹ Luego de este hecho, el citado Régimen fue modificado y flexibilizado de tal manera que hoy prácticamente no existe.

17. Los Ministros de Economía y más adelante los de Producción y Comercio.

18. IFEDEC. Centro Internacional de Formación Aristides Calvani; (Ob. Citada. Pág. 320).

19. Coincidiendo con los primeros años del régimen dictatorial de Augusto Pinochet.

El tema de la Programación Industrial también era fundamental pues se consideraba que éste era la forma de garantizar un grado satisfactorio de participación en los beneficios de la integración que debía acompañar al proceso de liberación comercial para alcanzar una integración económica exitosa. Se requería la asignación equitativa, negociada de las actividades industriales más complejas como para atender las demandas de la subregión en las producciones asignadas. Los Programas sectoriales estaban dirigidos a las áreas de desarrollo de la Industria Petroquímica, Automotriz y Metalmeccánica. Los resultados alcanzados fueron insatisfactorios debido a dificultades surgidas por el cambio de las políticas económicas a través del tiempo, la falta de amplitud para negociar y de solidaridad para ceder asignaciones y localizaciones; carencia de recursos humanos y financieros, entre otros.

Hacia fines de los años setenta comienza un largo período de declinación que se inició probablemente con la salida de Chile del Grupo cuyo impacto político y psicológico fue contundente. Asimismo, la falta de voluntad política de los Estados miembros para cumplir con las normativas andinas y los cambios de política económica realizados por algunos de ellos discordantes con los acuerdos del Grupo y, finalmente, las diferencias ideológicas de los gobiernos de los Estados miembros, ocasionaron enfrentamientos políticos y territoriales entre ellos. Todo esto llevó al Grupo Andino a la inercia, con demoras e incumplimientos y aunque el comercio intra-regional siguió creciendo, la tendencia era hacia la estabilización. Por otra parte, la negociación del AEC también se estancó.

Influyó en este debilitamiento la crisis de la deuda y la política utilizada para solucionar los desajustes en la cuenta corriente de las balanzas de pago, consistente, en esencia, en violentas devaluaciones en términos reales e imposición de controles a las importaciones. Este tipo de política reforzó las tendencias proteccionistas ya vigentes, incidiendo fuertemente en el deterioro de la integración comercial.²⁰

Ante esta situación tan crítica, los gobiernos andinos decidieron redefinir el camino del proceso de integración del Grupo Andino a través de la adopción de una nueva estrategia económica basada en políticas liberales, acompañá-

20. Alfredo Fuentes y Javier Villanueva; *Economía Mundial e Integración de América Latina*. (BID-INTAL. Buenos Aires, 1989 pag. 32).

das de cambios estructurales diseñados para lograr crecimiento económico sin inflación basado en el libre comercio y disminuyendo la presencia del Estado en las economías, todo ello acompañado por una mayor apertura hacia el resto del mundo. Estas decisiones fueron recogidas en el «Diseño estratégico para la Orientación del Grupo Andino», aprobado por los Presidentes andinos en 1989. La Unión Aduanera Andina, aunque de manera imperfecta, está funcionando desde 1995, año en que entró en vigencia el Arancel Externo Común adoptado por Colombia, Ecuador y Venezuela, y que contemplaba cuatro niveles básicos de 5, 10, 15 y 20%, respectivamente.

En 1996, en la VIII Reunión del Consejo Presidencial (Trujillo),²¹ se dio inicio al proceso de reforma institucional con el fin de dotar la Comunidad con mecanismos idóneos para que ésta pudiera enfrentarse a los desafíos que planteaba una economía internacional en proceso de globalización. Ello requería no sólo consolidar el mercado interno de la agrupación y abarcar nuevas áreas de integración, sino también lograr un mayor y mejor relacionamiento externo. A partir de este momento se cambió el nombre del Grupo a Comunidad Andina. A partir de 1997, la Junta pasó a ser la Secretaría General y se estableció el Consejo Presidencial Andino que junto con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión constituyen las instancias decisorias más altas del Sistema Andino de Integración. El Secretario General cuenta con las atribuciones para actuar de vocero político con especial responsabilidad para la proyección externa de la Comunidad.

En su reunión Cumbre de junio del 2000, los Presidentes reafirmaron también su compromiso de establecer el mercado común antes de 2005,²² creando las condiciones para que, a la libre circulación de bienes, se añadiera la libre movilidad de servicios, de capitales y de personas. Hacia ese objetivo se ha trabajado aunque todavía no se ha logrado su consolidación, sin embargo se han adoptado decisiones²³ que han ido estructurando el marco jurídico para ello. Entre éstas se pueden citar la 439 sobre la eliminación de restricciones a los servicios y especialmente en materia de telecomunicaciones (Decisión 462). Las Decisiones 398 y 399 permiten liberalizar el transporte terrestre

21. Protocolo de Trujillo, considerado como punto de inflexión en el proceso de integración andino.

22. Declaración de Lima.

23. Las Decisiones andinas tienen carácter supranacional en todos los países miembros.

de pasajeros y de mercancías. En transporte aéreo la Decisión 297 estableció la política de cielos abiertos dentro de la subregión. En junio de 2001, se aprobó la Decisión 503 que reconoce los documentos nacionales de identificación como único requisito para nacionales y extranjeros residentes que desean viajar por la subregión en calidad de turistas.

Los países andinos se esfuerzan también para lograr la gradual armonización de las políticas macroeconómicas, mediante la definición de los criterios de convergencia en materia de inflación, deuda pública y déficit fiscal. En 1997 se constituyó el Consejo Asesor conformado por los Ministros de Economía, Presidentes o Gerentes de los Bancos Centrales y los responsables de planeación económica, con el encargo de desarrollar una agenda de trabajo en esta área.

En consonancia con su adhesión al modelo del regionalismo abierto y en ejecución de la Política Exterior Común, los países han proseguido con sus negociaciones con terceros países con el objeto de mejorar su acceso a mercados externos. Así en diciembre de 2003, luego de largas y complicadas negociaciones, se firmó en Montevideo el Convenio Marco para el establecimiento de un Área de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y MERCOSUR, de esta manera, Venezuela, Ecuador, Colombia y Perú pasaron a ser Estados asociados del MERCOSUR. A su vez, los países del MERCOSUR tienen la misma condición con respecto a la CAN. Esta nueva agrupación representa un mercado de 370 millones de personas con un PIB cercano a los 1.130 billones de dólares.²⁴

En cuanto a las relaciones entre la CAN y el Sistema de Integración Centroamericano se han impulsado iniciativas tendientes a lograr la suscripción de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación CAN-SICA y a retomar la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio biregional, al tiempo que se evalúan alternativas viables para favorecer la convergencia entre el Plan Puebla Panamá y la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana -IIRSA-. Los Cancilleres de ambos bloques sostienen reuniones anuales en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Adicionalmente, las Secretarías Generales de la Comunidad Andina y del SICA suscribieron en noviembre de 2004 un Acuerdo Marco de Cooperación.

24. José Durán Lima y Raúl Maldonado (Ob. Citada, 2004, Pág.40).

Por otro lado, las relaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea se han visto fortalecidas en los últimos años por el establecimiento de una alianza estratégica biregional, la cual deberá conducir a la suscripción de un Acuerdo de Asociación entre ambos bloques, incluido un acuerdo de libre comercio. Los pilares sobre los cuales se ha desarrollado esta relación son: el Diálogo Político, el Acceso al Mercado Único Europeo, el Acuerdo Marco de Cooperación (suscrito el 15 de diciembre de 2003 en Roma) y el Diálogo Especializado en materia de lucha contra las drogas.

La Comunidad Andina ha logrado, hasta el momento, sobreponerse a la difícil coyuntura económica y política que afecta a sus países miembros, gracias, en parte, al elevado grado de institucionalización alcanzado por la agrupación. Los esfuerzos realizados y los compromisos asumidos han llevado nuevamente a que el comercio entre los cinco países miembros haya alcanzado niveles muy altos en los años 2004 y 2005, superando todas las expectativas al obtenerse las cifras más altas en los últimos veinte años, con un crecimiento promedio de 36% (50,3% en 2004 y 22,3% en 2005). Por su parte, las exportaciones intra-regionales superaron los 7.000 y 9.000 millones de dólares en los mismos años.²⁵ Esto se debió especialmente a la recuperación del comercio colombo-venezolano.

El duro golpe recibido por la CAN con el retiro inconsulto de Venezuela a causa de las negociaciones de tratados de libre comercio entre Perú y Colombia con los Estados Unidos, pareció poner en peligro el futuro de la Comunidad, se temió que era el fin del mismo, sin embargo, los Presidentes de los otros cuatro países miembros, reiteraron durante su encuentro en Quito en 2006, su convicción de que la integración es la vía necesaria y adecuada para contribuir al desarrollo armónico y equilibrado de la subregión y que continuarían trabajando en la consolidación del mercado común y de todos los demás aspectos de la integración andina y dejaron la puerta abierta a Venezuela para que revise su decisión y pueda regresar a su ámbito natural de relación, aunque aparentemente, esto no sucederá en el corto plazo, teniendo en cuenta las difíciles relaciones bilaterales entre nuestro país y Colombia, que han afectado de manera letal el comercio entre ambos países.

Las negociaciones de tratados de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos y de Perú también con Estados Unidos (2007), han logrado que la

25. DURAN LIMA, José y MALDONADO, Raúl (2004) Ob. Citada Pág.43.

brecha entre los miembros se haya profundizado pues los ha colocado manifiestamente en contra de Ecuador y Bolivia, aliados ideológicos de Venezuela y miembros del ALBA.

III. 4. MERCADO COMUN DEL SUR (MERCOSUR)

Al contrario de los esquemas de integración reseñados, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) no se origina en los años setenta sino unos buenos veinte años después. La razón de ello, es que tanto Brasil como Argentina, siendo las dos economías más grandes de América del Sur para la época, se habían dedicado a la promoción de las exportaciones y poseían una base industrial mayor que debía ser protegida y lo hicieron a través de otros medios como fue el manejo del tipo de cambio, de los aranceles y de los beneficios fiscales y crediticios. Estas medidas no pudieron mantener su efectividad en forma permanente, debido a que los gobiernos militares-dictatoriales presentes en la región llevaron a los países a procesos inflacionarios sin precedentes, a lo que se sumó el haber sufrido también las crisis de la deuda de los años ochenta.

Como antecedente de la creación de MERCOSUR se reconoce una serie de reuniones, declaraciones y acuerdos formulados por entonces presidentes de Argentina y Brasil, Raúl Alfonsín y José Sarney, entre 1985 y 1988. Los mandatarios sureños estaban convencidos de la necesidad de reformular la relación cívico-militar, consolidar el sistema democrático y eliminar las hipótesis de conflicto militar y rivalidad argentino-brasileña, con miras a establecer sólidos vínculos de cooperación e integración. Se pensaba en transformar a la subregión en un espacio para el desarrollo en un ambiente de paz, para lo cual era necesario construir un marco político basado en la confianza. En estos inicios, la integración era considerada como algo secundario, pero a principios de la década de los 90, la integración da un notable giro hacia objetivos y metas económicas, como incrementar los flujos de comercio y atraer inversiones.

De acuerdo con las reformas de ajuste estructural promovidas por los organismos internacionales, la mayoría de los gobiernos de la región abrió unilateralmente su respectiva economía con medidas que promovieron la liberalización comercial, la privatización y la desregulación. El MERCOSUR se inscribió en este nuevo rumbo y fue percibido como un instrumento para fijar, estabilizar y profundizar esas reformas.

En 1991, se firma el Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Más tarde se unieron Chile y Bolivia en calidad de miembros asociados. Más recientemente, en el año 2003 y luego de largos años de negociaciones Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela entraron dentro de esta misma categoría, lo cual significa que estos países participan en los acuerdos del MERCOSUR pero sin poder de decisión. Luego de su intempestivo retiro de la CAN, Venezuela negoció su incorporación como miembro pleno del MERCOSUR sin haber logrado todavía este objetivo, ante la reiterada negativa del Congreso de Paraguay de ratificar el tratado correspondiente, lo cual ha colocado a Venezuela en la difícil situación de estar fuera de MERCOSUR y de la CAN, con la consecuente pérdida de oportunidades comerciales.

Entre los principales objetivos del Tratado de Asunción están: promover la inserción más competitiva de las economías de los cuatro países en el escenario internacional; favorecer el aprovechamiento de las economías de escala y, por lo tanto, el aumento de productividad; estimular los flujos de comercio con el resto del mundo y hacer la región más atractiva para las inversiones extranjeras mediante la apertura de las economías de los cuatro países; promover y orientar las acciones del sector privado como principal motor del proceso de integración. De esta manera, se puso fin a la metodología de negociación y liberalización comercial sector por sector, y producto por producto, que había regido en la década de los 80 en el marco de la ALADI. En cuanto a la estructura institucional se optó por una de carácter flexible, basada en la negociación y la necesidad de lograr el consenso de todos los socios para avanzar en el proceso de integración. Las relaciones entre los Estados miembros se realiza a nivel intergubernamental en lugar de tener una institucionalidad supranacional. La única institución común existente es una Secretaría Administrativa, sin poder deliberativo, en contraposición de lo que ocurre en la CAN.²⁶ Desde el inicio, los países comenzaron a trabajar en la formación del área de libre comercio, pero no fue sino hasta 1995 que se iniciaron las negociaciones del AEC. Uruguay y Paraguay como los socios pequeños están sujetos a un trato especial y diferenciado.

En lo que si se asemeja MERCOSUR a los otros mecanismos de integración de América Latina, es en que ha recorrido el mismo camino errático, es decir, no ha sido capaz de mantener el nivel de los éxitos alcanzados durante

26. Renato Baumann, Inés Bustillo y otros (Ob. Citada, 2002 Pág. 20)

los primeros años de su funcionamiento. Así tenemos que entre 1990 y 1998 las exportaciones de los cuatro países participantes aumentaron más de cinco veces, pasando de 4 mil millones de dólares hasta 20 mil millones de dólares, mientras que la importancia relativa de las transacciones intra-regionales aumentó de 8,9% a 25% con respecto a las exportaciones totales en el mismo periodo. En comparación con otros esquemas de integración en América Latina el desempeño del MERCOSUR se destaca por su dinamismo: en el mismo periodo el comercio intrasubregional de la Comunidad Andina creció cuatro veces, y el comercio entre los países miembros del Mercado Común Centroamericano se incrementó tres veces. Sin embargo, vemos como ya para el año 2000 esta tendencia comienza a declinar debido a la evolución dispareja de los dos socios mayores Brasil y Argentina lo que ha servido para incrementar las tensiones internas en MERCOSUR.

Entre los factores que marcan el retroceso del comercio recíproco está la disparidad de regímenes cambiarios, dado que Brasil tiene un tipo de cambio flotante desde 1999, mientras que Argentina mantuvo un tipo de cambio fijo hasta inicios de 2002. En el caso de Argentina, el estancamiento de la economía desde el año 2000 y la recesión de los años 2004 y 2005, la indujeron a recurrir a una serie de medidas arancelarias y no arancelarias para frenar sus importaciones de todos los orígenes y fomentar asimismo las exportaciones. Por su parte, Brasil también utilizó medidas variadas para administrar su comercio exterior, lo que contribuyó a aumentar la dispersión arancelaria respecto al arancel externo común y se agudizaron las controversias comerciales entre ambos países, a las que sumaron las tensiones debido a las medidas fiscales que aplicaron algunos estados de Brasil para atraer inversiones extranjeras.

Los desacuerdos entre Argentina y Brasil también se manifestaron en otros ámbitos como en la aplicación de medidas arancelarias y de antidumping que llevaron a tener que recurrir al Tribunal Arbitral para superar los inconvenientes suscitados en temas como la importación de aves beneficiadas y telecomunicaciones, lo que aunado a la aplicación de medidas no arancelarias como la suspensión, por parte de Brasil de importaciones de carne uruguaya y argentina debido a un brote de fiebre aftosa, condujeron al estancamiento en las negociaciones sobre azúcar, sector automotor y comercio electrónico, lo cual llevó a MERCOSUR al borde de la crisis.

Así es que en el año 2000 durante la XIX Reunión del Consejo del Mercado Común se decidió el relanzamiento del MERCOSUR, estableciendo metas comunes para la convergencia macroeconómica como: inflación máxima

de 5% entre 2002 y 2005, y 4% después de 2006 (excepto para Paraguay), mientras que la deuda fiscal neta del sector público consolidado para el MERCOSUR, Chile y Bolivia no debía sobrepasar el 3% del PIB en 2002. También se aprobó en esa ocasión: el acuerdo automotor para el bloque; un acuerdo con Sudáfrica, con miras a negociaciones futuras para un acuerdo de libre comercio; un convenio de cooperación entre los bancos centrales del MERCOSUR, para prevención del lavado de dinero; la reducción del arancel externo común en 0,5% a partir de enero de 2001, un acuerdo sobre exención de la necesidad de traducción de documentos administrativos para efectos de inmigración entre los cuatro países, Chile y Bolivia; un acuerdo para la instalación de canales preferenciales de entrada para ciudadanos del MERCOSUR, Chile y Bolivia en los aeropuertos de los seis países; una Declaración de los Derechos Fundamentales de los Consumidores del MERCOSUR. Hasta la fecha, se puede decir que la agrupación no ha avanzado mucho en el cumplimiento de los acuerdos señalados, sin embargo, persiste la voluntad y la idea de que el mejor camino a seguir es el de la integración y la concertación.

MERCOSUR, al igual que la CAN y el MCCA sostienen activas relaciones con terceros. Participó de manera conjunta (vocería única) en las fallidas negociaciones del ALCA y en el seno de la OMC. Ya se mencionó el proceso de acercamiento entre la CAN y el MERCOSUR, el cual lleva implícito el trabajar conjuntamente para la consolidación de la Comunidad Suramericana de Naciones. MERCOSUR negocia, desde 1994, con la Unión Europea un Acuerdo de cuarta generación que incluya el libre comercio, proceso que también se desarrolla con lentitud y además ha establecido relaciones con Australia, Nueva Zelanda, Federación Rusa, China, Japón, Sudáfrica, India, Canadá y Suiza, entre otros.

Aparentemente, el MERCOSUR se verá fortalecido con el ingreso de Venezuela como nuevo miembro pleno del sistema, lo cual aportará uno de los ingredientes que le faltaba y es el de la energía. Venezuela ha demostrado con largueza sus intenciones de actuar activamente dentro del grupo y ha ido creando relaciones de dependencia especialmente con Argentina y Uruguay.

IV. LA UNION DE NACIONES SURAMERICANAS: LA CONCRECION DE LA UNIDAD?

En la reunión de Presidentes en Cuzco (Perú), del 8 de diciembre de 2004, los mandatarios suramericanos suscribieron una Declaración que dio nacimiento a la Comunidad Suramericana de Naciones, hoy rebautizada como Unión de Naciones Suramericanas y que estaría construida sobre la base de los acuerdos existentes entre los países de la CAN, el MERCOSUR, sumando a Chile, Suriname y Guyana. De esta forma se estaría constituyendo una zona ampliada de integración que contaría con 360 millones de habitantes y un PIB combinado de 974 mil millones de dólares. Es un proyecto político y un programa descentralizado de desarrollo de gran envergadura, en el cual convergen todos los esfuerzos realizados en el ámbito de la ALADI para constituir el Espacio de Libre Comercio de América Latina, así como los acuerdos de libre comercio suscritos entre los países de la CAN y el MERCOSUR. En ellos se definen los ámbitos principales de la cooperación: la integración comercial (de bienes y de servicios) y la libre circulación de personas y capitales; la infraestructura y el desarrollo; la cooperación en los sectores financiero, social y político; y, los asuntos jurídicos e institucionales. Se partió de la consideración de que el trabajo de concertación a realizar debe estar caracterizado por su enfoque global, por el respeto de las asimetrías, por su flexibilidad y gradualidad. Cada una de las partes continuaría con el perfeccionamiento y profundización de la integración y extendiendo en forma paralela y recíproca la normativa subregional buscando su armonización. Los Presidentes decidieron también que se utilizaría la base de los organismos ya existentes como la ALADI, el SELA, el IIRSA, la CAF, el FLAR, FONPLATA y el Convenio de Créditos Recíprocos de ALADI.

Durante la Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Suramericana de Naciones que tuvo lugar en Brasilia, el 30 de septiembre de 2005, se definieron las áreas prioritarias de la misma, las cuales son: el diálogo político; la integración física; el medio ambiente; la integración energética; los mecanismos financieros sudamericanos; las asimetrías; la promoción de la cohesión y la inclusión social; la justicia social y, las telecomunicaciones. Asimismo, se encargó a las Instituciones Regionales de Integración que preparen sugerencias, propuestas y planes específicos de trabajo sobre las áreas de la agenda mencionada, los cuales deberán ser presentados durante el primer semestre de 2006.²⁷

27. Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria. I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Brasilia, 30 de diciembre de 2005.

Este cuadro se completa con dos experiencias que se llevan a cabo simultáneamente en Centro y Sur América: el Plan Puebla-Panamá (PPP) y la Integración de Infraestructura de Suramérica (IIRSA), respectivamente. Ambas acciones están orientadas a lograr la tan necesaria creación de infraestructuras físicas requeridas para que la integración marche más expeditamente al mejorarse la interconexión vial, energética, de telecomunicaciones, etc.

El PPP fue lanzado el 15 de junio de 2001 sobre la base de ocho “iniciativas mesoamericanas”²⁸ que abarcan igual número de áreas de cooperación. En cada una de ellas se llevan a cabo diversos proyectos acompañados por un proceso de información, consulta y participación. Sus objetivos principales son asegurar la infraestructura física, reducir la vulnerabilidad ante los desastres naturales y elevar los niveles de vida de las poblaciones rurales. Participan del Plan, los nueve Estados del sur de México, más Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Las fuentes de financiamiento provienen de los propios Estados participantes, de las agencias de cooperación internacional y préstamos de las instituciones financieras multilaterales.

Por su parte, el IIRSA propuesto por el Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso en la Reunión de Presidentes de América del Sur de 1999, celebrada en Brasilia, busca la modernización e integración de la infraestructura física de la región a la vez que tiene un aspecto humano muy importante, pues implica la creación de empleo, la protección de los recursos naturales y de la riqueza cultural. En este programa se han identificado 350 proyectos de infraestructura que abarcan carreteras, puentes, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones y energía. Estos proyectos se adelantan, con algunas dificultades, en ocho ejes: MERCOSUR- Chile; Andino; Interoceánico Central; Amazonas; Escudo Guayanés; Perú-Brasil-Bolivia; Del Sur; Capricornio y la Hidrovía Paraguay-Paraná. Cuenta con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, la CAF y FONPLATA.

Sin embargo, y a pesar de que se iban logrando algunos avances en la convergencia de los diferentes sistemas de integración subregionales, en 2005 se decidió dar un nuevo giro al proceso y dotarlo de las instituciones necesarias para su fortalecimiento y ejecución efectiva, de tal manera que se dio

28. Integración vial; energía, telecomunicaciones, comercio, desarrollo humano, desarrollo sostenible, prevención de desastres y turismo.

inicio a un nuevo proceso de reflexión que llevó a la determinación de ir más allá de la integración económica comercial sino la articulación en lo político, social y cultural. Durante la última reunión extraordinaria del Consejo de Jefes de Estado de UNASUR, celebrada en mayo del presente año se eligió como Secretario General de la Unión al ex Presidente argentino Néstor Kirchner.

CONCLUSIONES

Hemos tratado de sintetizar un proceso largo y complejo como es el de los distintos proyectos de integración que se desarrollan en América Latina, explicando las razones que tuvieron los países para tomar la decisión de iniciarlos y avanzar en ellos a pesar de todos los inconvenientes endógenos y exógenos que han debido de enfrentar a lo largo de casi cuatro décadas, y sin embargo han perseverado en el intento, con retrocesos y procesos de letargo, pero sin duda siempre con algún grado de avance.

Es notorio que durante la última década el proyecto integrador se ha hecho más imperativo, no sólo porque ha quedado demostrado que la ampliación de los mercados es fundamental para sostener el crecimiento económico y el desarrollo sustentable de los países, sino porque además para enfrentar los desafíos del proceso globalizador existen mayores fortalezas en la unificación de las economías y en la concertación política.

El mundo del siglo XXI, evidentemente, es completamente distinto a aquel de los años setenta cuando se iniciaron los primeros modelos de integración latinoamericanos. El surgimiento de nuevos países, el desarrollo de la globalización, las negociaciones comerciales internacionales, el impresionante avance de las nuevas tecnologías y las comunicaciones son retos novedosos y rápidamente cambiantes que requieren de una gran dosis de creatividad para enfrentarlos y de músculo para resistir las fuerzas que gravitan en el ámbito internacional. Es allí donde los acuerdos integradores van a demostrar su utilidad y fortaleza. Creo que esto se ha entendido a nivel regional, y los Estados latinoamericanos están conscientes del reto que deben enfrentar, aunque sus tradicionales debilidades estructurales y políticas contribuyan a que el camino emprendido sea más difícil de transitar al presentarse una resistencia entre lo que buscan, desean y pueden hacer los particulares frente a las posibilidades reales del Estado y de los gobernantes quienes al fin y al cabo son los que marcan el ritmo del proceso.

Se han acelerado las decisiones para profundizar la integración y se negocia, especialmente en América del Sur, para que el espacio económico integrado se amplíe a todos los países para formar un gran bloque con la suficiente capacidad y presencia como para insertarse con ventajas en la economía internacional.

Para que esto sea posible es necesario que las uniones aduaneras ataquen los desequilibrios aún presentes, a fin de avanzar hacia una integración más profunda que contemple una mayor apertura en áreas importantes como lo son el comercio de servicios, inversiones, compras públicas, políticas de competencia, armonización de legislaciones y normativas fitosanitarias, medidas sobre contingentes arancelarios, normas técnicas, reglas de origen, y sobre todo en el cumplimiento de todo lo acordado hasta la fecha, mediante el reforzamiento de los Mecanismos de Solución de Controversias subregionales. La CAN, MERCOSUR y el MCCA están en la obligación de encarar un tratamiento más profundo de temas no arancelarios, que de no ser atendidos, seguirán siendo barreras insalvables para el sector privado (exportadores, importadores e inversionistas), y harán más difícil revertir el balance poco favorable que la integración presenta en los temas tocantes al desarrollo social y productivo de los países.

Por otra parte, los países deben dejar de anteponer sus problemas coyunturales a las políticas comunitarias, pues se seguirá posponiendo indefinidamente la profundización de la integración. Debe eliminarse de una vez por todas, el temor a la cesión de soberanía y a la creación de instituciones supranacionales fuertes. En esto, precisamente, reside la fortaleza de la integración y debe estimularse a la vez, el sentido de compromiso y solidaridad entre los Estados para respetar los acuerdos y decisiones. Otro ámbito que necesita esfuerzo y trabajo para enfrentar los retos descritos, es la necesidad de mejorar la gobernabilidad de los países, la puesta en práctica con seriedad de los cambios estructurales e institucionales en cada uno de ellos que permita la continuidad de las políticas, la transparencia, el verdadero ejercicio democrático, la organización social y la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Para la atracción de la inversión directa extranjera es imprescindible la seguridad jurídica para los inversionistas, exportadores e importadores, el establecimiento de normas legales claras, la eliminación de las perforaciones a los Aranceles Externos Comunes y la posibilidad de poder solucionar las controversias de manera efectiva y expedita.

Gran parte del camino ha sido andado como ha quedado reseñado en este trabajo, si se toman las medidas correctivas antes mencionadas y se cuenta con una fuerte voluntad política de los Estados, se pueden lograr grandes cosas en materia de integración en América Latina. El problema es la actual coyuntura política de la región donde se evidencian tendencias ideológicas diferentes, escenario no muy propicio para el entendimiento y la toma de decisiones colectivas. Es de hacer notar también, que en todos los esfuerzos reseñados no se ha hablado nunca de establecer unos criterios generales de carácter colectivo que deben de ser cumplidos por los países para nivelar sus economías y mercados y actuar todos en igualdad de condiciones

Al escuchar las diferentes posturas de los Estados frente a la integración y su visión a futuro, se tiene la impresión de que el término «integración» no es entendido de la misma manera por todos ellos. Se le dá esta connotación a cualquier esfuerzo regional que a todas luces se basan en la concertación política y no en los compromisos profundos que supone la integración económica, política, social y jurídica, si es hacia allá donde se supone que debemos ir.

Es una realidad o una utopía pensar en que finalmente la integración de América del Sur se logrará? Aparentemente el camino está bastante bien trazado, se cuenta con interesantes desarrollos, una experiencia acumulada en diversos campos especialmente el comercial y económico, perspectivas de unificación sumamente amplias, todas las características naturales y socioculturales reconocidas como factores favorables para la integración, pero se falla en lo primordial que es mantener el compromiso, el empuje, la constancia, la transparencia y el no anteponer los intereses particulares a los comunitarios. Mientras los altos dirigentes políticos no comprendan que muchas veces hay que sacrificar algunos aspectos individuales por el bien grupal la integración suramericana continuará rezagándose y sufriendo constantes “reinventiones” para satisfacer alguno de los egos políticos de la región. Lo que ya se ha alcanzado debe fortalecerse, los compromisos respetarse, no retroceder, cumplir las obligaciones, no ceder o cambiar por complacer al amigo político de turno. Lo que corresponde es el trabajo profundo, la toma de decisiones acertadas y el respeto permanente de ellas, es la única manera de que la ansiada integración se haga una verdadera realidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Baumann, Renato, Bustillo, Inés y otros; *Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes*. CEPAL. División de Comercio Internacional e Integración. Santiago de Chile, 2002.
- Bulmer-Thomas, Victor; *The Economic History of Latin America since Independence*. Cambridge University Press. Cambridge, United Kingdom, 2005.
- CEPAL; *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar su inserción en la economía mundial* (LC/G/1800(SES.25/3)), Santiago de Chile, 1994.
- CEPAL; *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, Tendencias*, (LC/G.2283-P), Santiago, Chile, Naciones Unidas. Agosto 2005.
- CEPAL; *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*. Santiago, diciembre, 2005.
- COMUNIDAD ANDINA; *La integración Política de la Comunidad Andina. Instrumentos y Normas derivadas del Acuerdo de Cartagena*. Ediciones de la Secretaría General de la CAN, Lima, Perú, 2002.
- COMUNIDAD ANDINA; *Estado de la Integración Andina*. Documentos informativos. (SG/di 750). Lima, 13 de julio de 2005.
- COMUNIDAD ANDINA; *Nuevo diseño estratégico para la integración Andina. Integración para el desarrollo y la globalización*. Documentos de trabajo (SG/dt 263) 18 de febrero de 2005.
- COMUNIDAD ANDINA; *La Comunidad Andina*. Documentos informativos. (SG/di 518). 28 de mayo de 2003.
- Durán Lima, José y Maldonado, Raúl; *América Latina y el Caribe: la Integración regional en la hora de las definiciones*. Documento de la CEPAL. Serie Comercio Internacional. Santiago de Chile, 2004.
- Fuentes, Alfredo y Villanueva, Javier; *Economía Mundial e Integración de América Latina*. BID-INTAL. Buenos Aires, 1989.
- IFEDEC. Centro Internacional de Formación Arístides Calvani; *La Decisión. Aportes para la integración latinoamericana*. Caracas, 1987.

Grisanti, Luis Xavier; *El nuevo interregionalismo trasatlántico: la asociación estratégica Unión Europea- América Latina*, Ed. Miguel Angel García e Hijo, Caracas, 2005.

Maldonado, Raúl; *Avance y vulnerabilidad de la integración en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago de Chile, 2003.

Mendible Zurita y otros; *La Integración Suramericana: presencia de Venezuela y Brasil*. Cuadernos CEA No 1, Universidad Central de Venezuela. Caracas, 2007.

Sosa Rodríguez, Raúl; *Historia de las Relaciones Económicas Internacionales de la América Latina*. Ediciones de la Academia Nacional de Ciencias Económicas. Caracas, 1992.

Tavares Maria da Conceicao y Gomes Gerson; *La CEPAL y la integración económica de América Latina*. Revista de la CEPAL No. Extraordinario (Octubre 1998) Págs.213-228.

Vilaseca I Requena, Jordi; *Los Esfuerzos de Sísifo. Integración Económica en América Latina y el Caribe*. Ed. Los Libros de la Catarata. Madrid, 1994.

Wagner Tizón, Alan; «*Integración, Desarrollo y Regionalismo Abierto: el caso de la Comunidad Andina*» Discurso pronunciado por el Secretario General de la Comunidad Andina, en el Seminario «Tratados Comerciales y Desarrollo Económico en las Américas», organizado por la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA). Quito, 31 de mayo de 2006.

Wionzeck, Miguel; *Integración de América Latina. Experiencias y perspectivas*. Fondo de Cultura Económica. México, 1964 www.aladi.org

www.comunidadandina.org

www.cepal.org

www.caf.com

José Briceño-Ruiz

UNASUR Y LAS TRANSFORMACIONES DEL NUEVO REGIONALISMO SUDAMERICANO

RESUMEN

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) es la iniciativa más reciente en el proceso de construcción de un nuevo regionalismo en América del Sur. Tal proceso se comenzó en 1993, cuando Brasil propuso la creación de una América del Sur Área de Libre Comercio (ALCSA). Fernando Henrique Cardoso continuó el proceso al plantear la creación de una Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA) en 2000. Esta última fue creada en 2004 que comprometía a la Comunidad Andina, Mercosur, Chile, Surinam y Guyana en una convergencia comercial. Sin embargo, las críticas del Presidente venezolano Hugo Chávez al proyecto CASA condujo a su modificación y la creación de UNASUR en 2008. Este trabajo analiza todo este proceso de construcción de un nuevo regionalismo de América del Sur.

Palabras clave: Integración regional, América del Sur, UNASUR, CASA, ALCSA.

ABSTRACT

UNASUR is the latest initiative in the construction process of a new regionalism in South America. This process began back in 1993 with the creation of ALCSA and it continued with the creation of CASA in 2004.

However, the critics of the Venezuelan, President Hugo Chavez to the casa project led to its modification and the creation of Unasur. This paper breaks down this process of construction of a new regionalism.

Keywords: Regional Integration, South-America, UNASUR, CASA, ALCSA.

En 1993 Brasil lanzó la propuesta de crear un Área de Libre Comercio Suramericana (ALCSA). Esta iniciativa fue anunciada por el Presidente Itamar Franco, bajo la premisa de suscribir un acuerdo de libre comercio entre los países de la Comunidad Andina (CAN) y el Mercosur. A partir de 1996, se iniciaron las negociaciones formales entre los ambos bloques de integración, pero en 2000, el Presidente Fernando Henrique Cardoso convocó a sus colegas suramericanos en un encuentro en Brasilia. Este fue el inicio de la estrategia para transformar la propuesta del ALCSA, centrada en el comercio, en la Comunidad Suramericana de Naciones (CASA), un proyecto de integración más integral que incluía aspectos políticos, de seguridad, de promoción de infraestructura regional y energía. En la Cumbre Energética de Isla Margarita (abril 2007), la CASA se transforma en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). En mayo de 2008, los presidentes suramericanos suscriben en Brasilia el Tratado que establece formalmente a la UNASUR.

En este trabajo se argumenta que la creación de la UNASUR significó un cambio en la estrategia de construcción del regionalismo sudamericano. Este argumento se basa en el hecho que la UNASUR se propone una serie de metas que trascienden los objetivos originalmente propuestos en la CASA. Esta última se basaba en cinco pilares fundamentales: la consolidación de la democracia y la paz en América del Sur; la convergencia de la Comunidad Andina (CAN) y el Mercosur en una zona de libre comercio; el desarrollo en conjunto de la infraestructura regional sudamericana; la integración energética, la lucha contra el tráfico de drogas y delitos conexos y la inversión en información, conocimiento y tecnología. Como señala Juan Gabriel Tokatlian, se trató de un proyecto minimalista, que se asentaba en la idea de una comunidad de intereses entre los países de América del Sur «mediante la fijación de pocas prioridades, de modo gradual y a través de ejemplos concretos, pueda conducir en el ancho plazo la Unión Sudamericana» (Toklatian, 2005: 77).

Este enfoque minimalista es ultrapasado en el Tratado de UNASUR que se propone una serie de metas en materias social, productiva, de lucha contra

la pobreza e inclusión de los pueblos originarios, como se expresa en su artículo 3, que van bien más allá del proyecto de la CASA. Se trata de un proyecto maximalista que trastocó completamente el original proyecto brasileño de construcción de un nuevo regionalismo sudamericano.

La UNASUR, en cambio, supone un giro que se inicia en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que se realiza en Cochabamba, Bolivia, en diciembre de 2006. Se pasa a promover un modelo de regionalismo en el cual, salvo los intentos de crear mecanismos comunes en el área de seguridad y defensa, la dimensión estratégica pierde importancia. En vez de ello, la UNASUR asume una serie de metas que coinciden con las propuestas desarrolladas a nivel nacional por ciertos gobiernos como el Hugo Chávez en Venezuela, Evo Morales en Bolivia y Rafael Correa en Ecuador. Esto supone por un lado, adoptar una agenda maximalista, que amplió de forma considerable los cinco pilares que se proponía desarrollar el nuevo regionalismo sudamericano desde su impulso en la Cumbre de Brasilia de 2000.

La UNASUR fue el resultado de un consenso entre la agenda minimalista de la CASA de Brasil y las demandas sociales de los nuevos gobiernos de izquierda, lo que daría como resultado un mínimo común denominador en términos de los objetivos a ser promovidos y las instituciones a ser creadas.

LA CONSTRUCCION DE LA CASA: UNA AGENDA MINIMALISTA PARA DAR UNA RESPUESTA ESTRATEGICA AL ALCA

La CASA fue en gran medida una respuesta al modelo al ALCA, que se basaba en un enfoque minimalista representado por pilares muy precisos que eran parte de una estrategia de respuesta al orden global y la creación de bloques económicos. Especialmente para Brasil, la CASA era una respuesta regional a un mundo en cambio, propuesta que surgía de la misma región, comprendiendo las realidades y problemas de América del Sur.

La CASA tenía una serie de objetivos ratificados en las diversas Declaraciones realizadas a partir de la Cumbre de Brasilia de 2000 que mostraban que se trataba una propuesta alternativa al ALCA, que aunque no rompía con la idea de libre, incluía otros mecanismos de integración que en no eran comerciales y tenía un ámbito de acción que no era sólo económico. Contrariamente a las tentativas de la ALCA y los TLC, la estrategia de la CASA apoyaba una modalidad de integración en la cual las fuerzas del mercado deben convivir con algunos mecanismos de intervención pública, como la promoción de la infraestructura regional o la integración energética. Estas formas de intervención buscarían resolver las deficiencias estructurales de

las economías latinoamericanas y las asimetrías que existen entre países y al interior de estos. Utilizando el lenguaje estructuralista, la CASA no era considerada una iniciativa de largo plazo para unir mercados sino para fusionar economías a través de la unión progresiva de los espacios económicos nacionales en una nueva entidad económica y política.

La filosofía de la CASA se basaba en la necesidad de forjar un bloque regional suramericano a partir del libre comercio entre los dos bloques sub regionales: la CAN y el MERCOSUR, es decir, el ALCSA. Este era el punto de partida de la integración. Además del comercio, la CASA buscaba establecer un espacio de solidaridad entre los países de la región para abordar problemas como la gobernabilidad democrática, la carencia de infraestructura adecuada, la existencia de desequilibrios regionales, la promoción de una estrategia de crecimiento económico con equidad, la lucha contra lo tráfico de drogas y la inversión en ciencia y tecnología.

Este proyecto minimalista fue desarrollado de forma gradual. Se suele decir que el proyecto sudamericano nace como una simple respuesta reactiva al ALCA limitada a lo comercial, representada por la propuesta del ALCSA. Sin embargo, antes del ALCSA se estaban produciendo cambios importantes en la forma como Brasil concebía sus relaciones con sus vecinos.

Por un lado, debido al éxito en esos años del Mercosur, el gobierno de Itamar Franco decidió abrir una proceso similar en el norte de América del Sur: la iniciativa Amazónica, anunciada en la Cumbre del Grupo de Río, realizada en Buenos Aires en diciembre de 1992 . El objetivo era generar un acercamiento con los países del Tratado de Cooperación Amazónica y complementar así en el norte del sub-continente sudamericano el proceso de integración que en el Cono Sur se estaba impulsando con el Mercosur (Cepik y Faria, 2003: 49). Esta idea de establecer un eje norte en la estrategia sudamericana de Brasil no era nueva, pues en la década del ochenta José Sarney había concebido un eje Brasilia-Caracas, que sería el equivalente al eje Brasilia-Buenos Aires que se impulsó a partir del Programa de Integración y Cooperación Económica entre Brasil y Argentina (Cervo, 2007: 206-207).

Por otro lado, la diplomacia asumía como un elemento de su política exterior el concepto de América del Sur, que adquirió mayor peso que el concepto de América Latina. En un estudio sobre este tema, Alberto Moniz Bandera (2006), muestra como históricamente la idea de América del Sur era relevante en la diplomacia brasileña, pero es partir del gobierno Collor que la expresión “América del Sur” adquiere un preponderancia sobre “Amé-

rica Latina” para describir las relaciones de Brasil con sus vecinos. Como señalan Cepik y Farias (2003: 74) “en la búsqueda de un concepto más “operativo” para la actuación en la región, desde el gobierno Collor se pasó a denunciar la invención del concepto de América Latina por Napoleón III, con ocasión de su aventura imperial en México, presentando la concepción de Suramérica como nuestra “verdadera” circunstancia”. Este cuestionamiento a la noción “América Latina” fue mucho más fuerte a partir de la firma por parte de México del Tratado de Libre Comercio de América Norte. Desde entonces “la presencia regional e internacional de Brasil ha sido percibida de manera creciente como un proceso íntimamente conectado a la emergencia de América del Sur como un grupo particular en la comunidad internacional” (Lima y Hirst, 2006: 29).

De igual manera, no se puede analizar el proyecto de un regionalismo sudamericano sin considerar que en los años de su promoción se estaba produciendo un cambio en el paradigma de la política exterior de Brasil, que tendría un impacto en su estrategia de integración. Uno de los pilares de la política exterior brasileña fue la idea de autonomía, entendida no sólo como la negativa de aceptar la participación de cualquier actor externo en la toma de sus decisiones, sino también en la decisión de promover un modelo de desarrollo económico para poder diversificar la estructura productiva del país y convertirlo en un actor de peso en la economía mundial. Esto justificó todos los programas de industrialización fundamentados en las ideas cepalistas de sustitución de importaciones, aunque tuviese un costo de aislarse del mundo.

El contexto de la década del noventa, con su lógica de apertura y liberalización hacía difícil continuar una estrategia de autonomía a través de la “autarquía”. Los cambios estructurales en la economía y la política mundial y hemisférica, obligaron a Brasil a integrarse de manera más profunda al mundo. Obviamente, esto tendría un impacto significativo en el concepto de autonomía, al cual Brasil no quería renunciar. La respuesta fue la propuesta de “autonomía por la integración”, que suponía la inserción internacional como un mecanismo para mantener la autonomía (véase Vigevani y Oliveira, 2007).

También debe considerarse las estrategias de las Empresas Transnacionales (ETN) brasileñas y el papel que comienza a desempeñar el mercado de los países sudamericanos en su mayor inserción internacional. En este sentido, la experiencia del Mercosur había sido muy valiosa para las ETN brasileño como espacio inicial en el proceso de internacionalización de sus activida-

des. Según De Neto Gouvea, dependiendo de las fuentes «de un tercio a la mitad de todas las compañías brasileñas involucradas en actividades internacionales comenzaron sus operaciones internacionales en el Mercosur» (De Neto Gouvea, 1998: 291). Si esto se logró obtener en el Cono Sur, existen razones para pensar que las ETN apoyen la ampliación de un mercado mayor sudamericano en el cual puedan continuar la etapa inicial de su proceso de internacionalización.

También se ha producido una expansión importante de las actividades de las compañías brasileñas del sector servicios, especialmente en el área de la construcción, como sucede con Odebrecht, la más importante de Brasil en este rubro. Odebrecht construye principales proyectos de infraestructura en Venezuela y la carretera interoceánica que vinculará Brasil con los puertos del Pacífico peruano. El proyecto de la CASA permitiría a las empresas de este sector continuar su expansión gracias a uno de los pilares de la CASA, como es el IIRSA. Además de esto, una vez consolidada esta estructura regional, las ETN brasileñas serían favorecidas por las existencia de nuevas vías de comunicación que facilitarían el tráfico de mercancía y reducirían los fletes, facilitando aún más su expansión en la región (Giacalone, 2006: 81-82).

En esta lógica el ALCSA era una manera de defender la autonomía frente al proyecto del ALCA. Sin embargo, pronto el gobierno brasileño comenzó a percibir que el ALCSA, aunque fuese un acuerdo comercial, podía también ser utilizado como un instrumento para fortalecer el poder de negociación de América del Sur en la negociación del ALCA. El original proyecto comercial fue adquiriendo al mismo tiempo un sesgo de proyecto político y estratégico que buscaba unificar los países suramericanos en un proceso de integración que sería previo a la ALCA y ayudaría a incrementar la interdependencia regional mediante la promoción de políticas comunes. El propósito era obviamente fortalecer la región frente a Estados Unidos.

Ahora bien, la agenda del ALCSA debía ser mínima, limitada a lo comercial. En otras palabras, desde sus orígenes el proyecto regionalista suramericano promovido por Brasil tuvo una agenda “minimalista” porque era coherente con su estrategia de autonomía “a través de la integración”. El adoptar mecanismo institucionales supranacionales; el ser parte de proyectos de integración con ambiciosos objetivos de desarrollo industrial regional coordinado (como en el Pacto Andino de los años 70), el impulso de políticas sociales regionales, no era aceptado por Brasil, por propuestas demasiado ambiciosas y no coherentes con su estrategia de política exterior.

En la base a este enfoque, entre 1993 y 1999 el gobierno brasileño buscó negociar un acuerdo de libre comercio entre la CAN y el Mercosur para establecer un ALCSA. Se trataba de una propuesta que se limitaba a promover el libre comercio entre los países suramericanos, sin considerar mecanismos de integración productiva o social. Sin embargo, el proyecto ALCSA entró en crisis a partir de 1998. El escenario cambia a partir de la crisis del real en Brasil (1998) y de su impacto en el Mercosur, que afectó la imagen de este bloque regional y propuso un debate sobre los ganadores (o el ganador) y los perdedores en esta iniciativa de integración. Al mismo tiempo, la CAN perdía el dinamismo que a había caracterizado en la década de los años noventa y, en particular, el eje Caracas-Bogotá, comenzaba a presentar señales de fractura. Además de eso, se agregaban los intereses de los grupos de presión internos opuestos a nuevos proyectos de libre comercio. Todos estos factores incidieron el complejo proceso negociador entre la CAN y el Mercosur para establecer el ALCSA.

En este escenario regional, el presidente Fernando Henrique Cardoso convocó en septiembre de 2000 a los presidentes andinos y “mercosurianos” a una Cumbre regional en Brasilia para discutir sobre la paz, la democracia, estabilidad y desarrollo de América del Sur. En la Cumbre también participó Chile, miembro asociado del Mercosur, y la Surinam y la Guyana, dos países que, a pesar de ser parte del Tratado de Cooperación Amazónica, han estado tradicionalmente aislados en la región y son históricamente más próximos a Caribe angloparlante.

La idea Cardoso era relanzar la estrategia brasileña de integración suramericana. El comercio continuaba siendo un pilar y el ALCSA se mantenía como un elemento para construir la unidad regional. En el Comunicado de Brasilia, documento final de la primera Cumbre suramericana se acuerda “iniciar negociaciones para establecer, en el plazo más breve posible y antes de marzo de 2002, una zona de libre comercio entre el Mercosur y la CAN. Este acuerdo representaría un impulso decisivo para la meta compartida de formación de un espacio económico comercial ampliado en América del Sur, con la participación de Chile, Guyana y Surinam” (Comunicado de Brasilia, 2000).

La propuesta de la CASA se proponía trascender el tema arancelario. Los presidentes delinearon otros cuatro pilares en la construcción del espacio suramericano: la democracia, la integración física e infraestructura, la lucha contra el tráfico de drogas y la información, conocimiento y tecnología. Con base en este enfoque, en la Cumbre de Brasilia se tomaron cuatro deci-

siones importantes: a) constituir para el año 2002 un sistema suramericano de cooperación económica y política entre sus miembros que, fundamentalmente, significaba la creación de una zona de libre comercio; b) instrumentar en un lapso de 10 años un Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA); c) hacer de la democracia un requisito necesario para ser parte del sistema; d) desarrollar acciones para luchar contra el crimen organizado, en particular el narcotráfico (Serbín, 2003: 35).

Este giro significaba una evolución del “enfoque ALCSA” hacia un “modelo más intervencionista”, giro que incluso Brasil estaba apoyando en el seno del Mercosur, cuando el año 2000 se anunció una agenda de relanzamiento del bloque regional que incluía propuestas muy similares a aquellas aprobadas en la Cumbre de Brasilia. Al transformar el ALCSA en la CASA, Cardoso se proponía contraponer una “agenda suramericana» más allá del comercio a la «agenda del ALCA”. Mientras esta última se basaba en los nuevos temas del comercio internacional (propiedad intelectual, servicios, compras gubernamentales, etc.), la propuesta brasileña (aunque incluyera el comercio) proponía desarrollar un espacio regional invirtiendo en infraestructura, energía, telecomunicaciones y desarrollo fronterizo (Bizzozero, 2003: 132).

En septiembre de 2002, los líderes suramericanos se reunieron en la ciudad de Guayaquil, Ecuador. En el Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura Regional, el documento final de la Cumbre, los Presidentes reiteraron su deseo de seguir impulsando “acciones de coordinación y cooperación con miras a la conformación de un espacio común suramericano” (Consenso de Guayaquil, 2002).

Después de la Cumbre de Guayaquil el proceso continuo, aunque no exento de dificultades. Se consiguió, no obstante, avances importantes, como la firma del Acuerdo de Libre Comercio entre la CAN y el Mercosur en el diciembre de 2003. Posteriormente, en el diciembre de 2004, fue finalmente establecida la CASA, en un encuentro de Presidentes suramericanos realizado en el Cusco, Perú. En la Declaración de Cusco se establecieron como metas de la nueva instancia de integración: a) el acuerdo y coordinación política y diplomática que consolide la región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones exteriores; b) la profundización de la convergencia entre el Mercosur, la CAN y Chile en una zona de libre comercio, a la que podrán adherirse el Surinam y la Guyana; c) la integración física, energética y de comunicaciones en América del Sur y el impulso de la Iniciativa de Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA); d) la armonización de

políticas de desarrollo rural y agroalimentario; e) la transferencia de tecnología y la cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura; y la creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil en la dinámica de la integración.

En septiembre de 2005, se realizó la I Cumbre de Presidentes y Jefes de Gobierno de la CASA, en Brasilia. En la Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria, fueron definidas como áreas a ser desarrolladas en la CASA: el dialogo político, la integración física; el medio ambiente; la integración energética; el establecimiento de mecanismos financieros suramericanos y la promoción de cohesión y justicia social (Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria, 2005).

Puede observarse entonces que los objetivos de la CASA desde sus inicios fueron limitados. Antes de la Cumbre de Cochabamba, el proyecto CASA tenía un claro perfil estratégico con liderazgo brasileño y un carácter minimalista perfectamente coherente con el principio de autonomía “mediante la integración” promovido por Brasil. La CASA era una respuesta frente a un escenario internacional en transformación, en cuyo diseño la diplomacia brasileña había desempeñado un papel crucial al concebir un espacio para ampliar el comercio y las actividades productivas de Brasil, desarrollar obras de infraestructura que conectasen al país con la región y se estableciese mecanismos de cooperación y concertación para resolver problemas como la gobernabilidad democrática, el tráfico ilegal de drogas y la energía. Todo era presentado en una creciente (por lo demás inédita) «summitry sudamericana» mediante la realización de encuentros presidenciales, a través de los cuales se buscaba mostrar América del Sur como un bloque, justo en el momento más intenso de las negociaciones con Estados Unidos. Todo esto explica la importancia otorgada a la creación de una zona de libre comercio entre el Mercosur y la CAN, el desarrollo de IIRSA y la cooperación en las negociaciones internacionales como el ALCA.

Es sólo en la Cumbre de Cochabamba de diciembre de 2006, cuando se comienza a considerar temas como la identidad cultural, la migración o una ciudadanía sudamericana. Esto no es de sorprender, pues ya en esa cumbre el protagonismo del Presidente venezolano Hugo Chávez en la política regional estaba en crecimiento y contaba con el apoyo cercano de Evo Morales y la simpatía del presidente electo ecuatoriano Rafael Correa. Otros objetivos como la promoción de una integración social y productiva, también resultaba de interés de países pequeños como Uruguay y Paraguay, que usaron el espacio de la CASA para plantear reivindicaciones de una mayor equidad en

el proceso de integración. Estas demandas ya habían sido presentadas en el seno del Mercosur, sin ser, en opinión de las economías pequeñas, debidamente satisfechas. A partir de allí se inicia un proceso de revisión del proyecto sudamericano, que concluiría con la creación de la UNASUR.

1. LA BREVE EXISTENCIA DE LA CASA

El modelo que Brasil se proponía impulsar a través de la CASA no era contrario al libre comercio. De hecho la convergencia de la CAN y el Mercosur en una zona de libre comercio (el ALCSA) era uno de sus pilares. A pesar de esto, se entendía que para América del Sur era crucial resolver problemas como la carencia de infraestructura, que en sí era una limitación para poder incrementar la interdependencia comercial, o incluso una mayor relación entre las sociedades suramericanas. Otros problemas como la inversión en ciencia y tecnología o la gobernabilidad democrática, que un modelo de integración “tipo ALCA” no ayudaban a resolver, eran considerados en la CASA. Esto generó respuestas muy diversas entre los países sudamericanos, incluido en algunos favorables la Idea de construir un bloque regional suramericano. La crítica tenía una doble vertiente: la primera porque se consideraba la CASA muy vinculada a los objetivos estratégicos de Brasil. La segunda porque existía dudas sobre la voluntad de Brasil de actuar como *paymaster* del proceso.

El escepticismo frente a la CASA era el resultado de una percepción que describía esta iniciativa como un proyecto más conectado a los intereses brasileños que a los intereses de la región en general. Este enfoque consideraba que el compromiso de Brasil con la integración suramericana es directamente proporcional a la utilidad de esta última en la promoción de sus intereses nacionales. Existen igualmente dudas en lo que concierne a la capacidad de Brasil para desempeñar un liderazgo en la América del Sur. En este sentido, como apunta el académico brasileño Eduardo Biacchi Gomes (2004: 110), “para que el país ejerza el tan divulgado liderazgo no basta discursos ni intenciones. El ejercicio del liderazgo se hace mediante la coordinación de políticas internas y externas con las cuales el país, utilizando todo su potencial natural, económico, diplomático, cultural, entre otros, cataliza los intereses de otros Estados movilizándolos hacia la conquista de objetivos comunes”.

El líder debe pagar los costos de su liderazgo. Existe la percepción que Brasil quiere ser el líder regional sin pagar, una situación que ha producido una crisis en el Mercosur. Tullo Vigevani (2006) explica este aspecto

aplicando el concepto de *paymaster* desarrollado por Walter Mattli (1999). La idea de *paymaster* se usa para explicar el funcionamiento de un proceso de integración regional en la identificación y análisis del posicionamiento de un país que, en el transcurrir del proceso, acaba llevando con gran parte de los costos. Aunque que la existencia de un *paymaster* no garantiza el éxito de una iniciativa de integración, es un factor que puede ayudar a generar expectativas de beneficios para sus miembros. Sin embargo, debe existir una correlación entre la capacidad de un *paymaster* de pagar los costos de la integración y su capacidad de hacerlo. Brasil sería el *paymaster* en el caso del Mercosur y la CASA - UNASUR, pero para Vigevani, «en el caso de Brasil percibimos que, contrariamente, la necesidad de pagar los costos de la integración es mucho mayor que su capacidad de hacerlo» (2006: 326).

Debido a estos factores, la intensidad del compromiso frente la CASA ha variado entre los países. Para el Mercosur (incluida Venezuela como su más reciente miembro lleno en proceso de adhesión) y Bolivia, este esquema regional es importante en su agenda de integración. En el caso de Argentina, ha apoyado la propuesta de la CASA, aunque se fue algo escéptico sobre la presencia de Guyana y Surinam. Además, para el gobierno de Kirchner, aunque la CASA era importante, siempre era secundaria en comparación al Mercosur, que seguía siendo el proyecto de integración más importante para Argentina. Para Paraguay y Uruguay, la CASA se presentaba como un espacio en el cual seguir propugnando por políticas para tratar las asimetrías, un tema que había encontrado una difícil recepción en el Mercosur en la década del noventa e inicios del nuevo milenio. Sin embargo, en particular antes de la llegada del Frente Amplio al poder en 2005, el gobierno uruguayo se oponía a la creación de una nueva institucionalidad que se sumase a la ya existente en la CAN y el Mercosur. Aunque que el Ecuador del gobierno de Rafael Correa no está interesado en la negociación de un TLC con Estados Unidos, apoyaba la CASA, pero no la consideraba una prioridad de su política de integración y continuaba apostando a la integración andina y al ALBA.

Este grupo de países demuestran un apoyo claro al proyecto sudamericano. Sin embargo, este grupo no es un monolito y se observa en su seno a partir de 2004 dos tendencias que pugnan por el liderazgo del proyecto sudamericano. Uno es el grupo de los miembros del Mercosur, que bajo el liderazgo brasileño, propulsor original de la CASA, conciben apoyar la versión minimalista del naciente bloque regional. El otro es el grupo ALBA, encabezado por Venezuela (con el apoyo de Bolivia y más recientemente de Ecuador), que promueven un proyecto maximalista del proceso de integración.

Colombia y Perú parecen privilegiar el libre comercio con Estados Unidos. Chile adoptó una actitud de apoyo pragmático a la CASA, mientras Guyana y Surinam están más explorando como lograr una mayor inserción en América del Sur, sin por eso dejar de participar en su tradicional espacio caribeño (Cf. Briceño Ruiz, 2007).

Esta división resulta de los diversos patrones de comercio y estructura productiva de los países de la región y, particularmente, de las significativas relaciones de algunos de ellos con Estados Unidos. La realidad evidencia que la interdependencia económica entre los países suramericanos es pequeña. Datos sobre el intercambio comercial de 2005 muestran que pocos países concentran sus exportaciones en el mercado suramericano. Una excepción es Bolivia, pero, por ejemplo, para Brasil el mercado suramericano representa un 13% de sus exportaciones. En el caso de los países andinos, el porcentual de las exportaciones para el mercado suramericano fue del 19,1% (Colombia), un 12% (Ecuador), un 9,8% (Perú) y un 4,3% (Venezuela) (Pereira, 2007: 231).

Esta complejidad geopolítica y las dificultades en las negociaciones entre la CAN y el Mercosur también generaron reacciones adversas en Brasil. Este fue el caso del sector empresarial. La coalición empresarial brasileña ha criticado el contenido económico-comercial limitado de los acuerdos sur-sur tales como las suscritos entre la CAN y el Mercosur. En un documento que la CEB entregó al Ministerio de Relaciones Exteriores en julio 2004, el sector empresarial manifestaba sus preocupaciones, que se concentraban en los siguientes aspectos: 1. La percepción que los “objetivos económicos no recibieron la debida prioridad del gobierno brasileño en las negociaciones”, que fueron orientadas por directrices esencialmente políticas; y 2. su limitada “participación en la discusión sobre las estrategias de negociación” (CEB apud en Motta Veiga, 2006: 15).

A partir de 2004 los cambios políticos en la región se sumaron a las dificultades arriba mencionadas e influyeron en el rediseño del proyecto sudamericano de la CASA a la UNASUR.

Por un lado, el triunfo de Hugo Chávez en el referendo revocatorio, produjo un debilitamiento de la oposición política a su gobierno, que luego de denuncias de fraude que nunca demostraron, quedó muy debilitada. Esto afectó su credibilidad en el plano doméstico y consolidó a Chávez en el gobierno. Con el frente político interno bajo control, el gobierno venezolano comenzó a desempeñar un mayor protagonismo en

la política latinoamericana, en particular en las iniciativas de integración. Esto era favorecido por una coyuntura favorable para promover una activa política exterior al contar con recursos derivados de los altos precios del petróleo, que le permitía al gobierno venezolano desarrollar programas de cooperación y asistencia financiera o energética con sus vecinos latinoamericanos.

Este mayor activismo venezolano coincidió con los años fundacionales de la CASA. Aunque la posición del gobierno de Chávez frente a este proceso de integración era favorable. Sin embargo, el Presidente venezolano tenía algunas objeciones sobre el naciente proceso de integración que representaba la CASA. La primera objeción era la denominación misma de “Comunidad Sudamericana de Naciones”, que era considerada equivocada en opinión del presidente venezolano, pues América del Sur era una sola nación. Por ello Chávez prefería la expresión “Unión del Sur”. En la Cumbre de Cochabamba al referirse al nombre CASA señaló “Propongo una Unasur”, y no Comunidad Suramericana de Naciones, un nombre que, para Chávez, no refleja la fuerza que debe tener el proyecto integrador” (Citado en Agencia EFE, 9/12/2006).

La segunda crítica era que la CASA tenía como uno de sus pilares la convergencia de la CAN y el Mercosur. Esto era criticado por Chávez, para quien estos dos procesos de integración se basaban en el neoliberalismo y no promovían una verdadera integración de los pueblos. Para el Presidente venezolano “la Comunidad Sudamericana debe trascender el Mercosur, la Comunidad Andina, y esas instituciones deben desaparecer. Si no, no estaremos haciendo nada” (Chávez citado en Yañez, 2005). En la Cumbre de Cochabamba, al comentar sobre una posible integración entre la Comunidad Andina de Naciones y el Mercosur, el mandatario venezolano afirmó: “no creo en esas convergencias. Nunca va a ocurrir esa convergencia porque no se quiere que ocurra, y en el mejor de los casos que ocurra, la convergencia entre la CAN y Mercosur, estarían convergiendo dos maquinarias que no sirven para enfrentar los grandes dilemas sociales, políticos y económicos del momento que estamos viviendo” (MINCI, 9/12/2006). Igualmente aseveró, “Yo prefiero mirar hacia el futuro. Creo que la CAN, con todo respeto, no sirve, me obligas a decirlo, y creo que el Mercosur tampoco” (citado en Agencia EFE, 9/12/2006).

El ascenso al poder de Evo Morales en Bolivia en 2005 también estuvo acompañado de una mayor crítica a la CASA. En una carta abierta enviada por el Presidente boliviano uno días antes del Cumbre de Cochabamba, Morales dejó en claro cuales era sus ideas sobre el proyecto de integración. Morales invoca el concepto de “buen vivir”. En la carta Morales señala:

Nuestra integración es y debe ser una integración de y para los pueblos. El comercio, la integración energética, la infraestructura, y el financiamiento deben estar en función de resolver los más grandes problemas de la pobreza y la destrucción de la naturaleza en nuestra región. No podemos reducir la Comunidad Sudamericana a una asociación para hacer proyectos de autopistas o créditos que acaban favoreciendo esencialmente a los sectores vinculados al mercado mundial. Nuestra meta debe ser forjar una verdadera integración para “vivir bien” (Morales, 2006).

Para Morales, se debía avanzar hacia un “tratado que haga de la Comunidad Sudamericana de Naciones un verdadero bloque sudamericano a nivel político, económico, social y cultural” (Morales, 2006). Por ello, Morales realiza una serie de propuestas en el ámbito social, económico y político que se observan en el cuadro 1. Estas propuestas suponían un cambio en el enfoque minimalista que había orientado la construcción de la CASA y convertirlo en ambicioso proyecto multidimensional.

Cuadro 1

Propuestas del Presidente Evo Morales

Ámbito político cultural	Ámbito económico	Ámbito ambiente naturaleza	Ámbito político institucional
<p>Liberar Sudamérica del analfabetismo, la desnutrición, el paludismo y otros flagelos de la extrema pobreza.</p> <p>Construir un sistema público y social sudamericano para garantizar el acceso de toda la población a los servicios de</p>	<p>Complementariedad y no competencia desleal entre nuestras economías.</p> <p>Comercio justo al servicio de los pueblos de Sudamérica.</p> <p>Medidas efectivas para superar las asimetrías entre países.</p> <p>Un Banco del Sur para el cambio.</p>	<p>Políticas públicas con participación social para preservar el medio ambiente</p> <p>Junta Sudamericana del Medio ambiente para elaborar normas estrictas e imponer sanciones a las grandes empresas que no respetan dichas reglas.</p>	<p>Profundizar democracias con mayor participación social.</p> <p>Fortalecer la soberanía y una voz común.</p> <p>Una Comisión de Convergencia Permanente para elaborar el tratado de la CSN y garantizar la implementación de los acuerdos.</p>

Ámbito político cultural	Ámbito	Ámbito ambiente	Ámbito político institucional
<p>educación, salud y agua potable.</p> <p>Más empleo en Sudamérica y menos migración.</p> <p>Mecanismos para disminuir la desigualdad y la inequidad social.</p> <p>Lucha continental contra la corrupción y las mafias.</p> <p>Coordinación sudamericana con participación social para derrotar al narcotráfico.</p> <p>Defensa e impulso a la diversidad cultural.</p> <p>Despenalización de la hoja de coca y su industrialización en Sudamérica.</p> <p>Avanzar hacia una ciudadanía sudamericana.</p>	<p>Un fondo de compensación para la deuda social y las asimetrías.</p> <p>Integración Física para nuestros pueblos y no sólo para exportar.</p> <p>Integración Energética entre consu-</p>	<p>Convención Sudamericana por el derecho humano y el acceso de todos los seres vivientes al Agua.</p>	

Elaborado por el autor en base a Morales, 2006.

En la carta del presidente boliviano también se criticaba uno de los pilares del proyecto brasileño de la CASA: la IIRSA. Morales sostenía que la integración física debía ser para los pueblos y no sólo para exportar, y por lo tanto la infraestructura debía respetar el ambiente, debía servir a para la comunicación regional, y no podía ser sólo una red de vías de exportación sino que debía generar polos de desarrollo locales (Morales, 2006).

En la Cumbre de Cochabamba, Rafael Correa, que ese año 2006 se había convertido en Presidente de Ecuador, también manifestó una crítica al IIRSA al señalar que la mayor parte de los proyectos aprobados en el marco de este programa debían ser revisor (Zibechi, 2006). A esto se sumaba que Uruguay y Paraguay continuaban reclamando en el Mercosur la adopción de medidas para tratar el tema de las asimetrías, por la cual también usaron los espacios de la entonces recién creada CASA para plantear tales demandas ya en un plano regional sudamericano.

Como señala Zibechi (2006), en la Cumbre de Cochabamba se enfrentaron dos proyectos de integración. El proyecto minimalista y de regionalismo estratégico que venía proponiendo Brasil desde el anuncio de la propuesta ALCSA, y la propuesta maximalista, que incluía elementos de integración social y productivo, impulsada por Chávez, Morales y, en menor medida, Correa y los socios de menor tamaño del Mercosur.

En la Declaración de Cochabamba, se mantuvieron los pilares fundadores de la CASA, pero se amplió la agenda de la integración sudamericana para incluir aspectos como: a) superar las asimetrías para una integración equitativa; b) nuevo contrato social suramericano; c) integración energética para el bienestar de la región; d) infraestructura par interconexión de los pueblos de la región; y) cooperación económica comercial; f) integración financiera suramericana, g) integración industrial y productiva; h) una ciudadanía suramericana; i) migración; j) identidad cultural, k) cooperación en materia ambiental, i) participación ciudadana y cooperación en cuestión de defensa (Declaración de Cochabamba, 2006). Este fue el inicio de la transformación de la CASA en UNASUR.

2. LA TRANSFORMACION DE LA CASA EN LA UNASUR

En Cochabamba se acordó realizar una Cumbre Sudamericana para tratar el tema energético. Esta se realizaría en abril de 2007, en Isla de Margarita, Venezuela, apenas cuatro meses después del encuentro de presidentes de Bolivia. Durante los meses entre ambos encuentros, el activismo venezolano se incremento, apoyado por Bolivia.

Así como no se puede entender la estrategia ALCSA-CASA sin evaluar el contexto de los objetivos de la política exterior brasileña, el giro hacia la UNASUR requiere evaluar la estrategia internacional de Bolivia y Venezuela. No se está argumentando que las preferencias nacionales de estos dos países fueron las que determinaron la forma de la UNASUR, pero desconocer su importancia conduciría a una explicación incompleta de este naciente boque regional.

En materia de política exterior, el gobierno venezolano ha generado una ruptura importante con la estrategia internacional del país, planteándose nuevas metas como la promoción del orden multipolar o rescatando ideas como la cooperación sur-sur o la integración bolivariana.

Un primer elemento vinculado a la política exterior que es crucial para entender en la agenda externa del gobierno de Chávez es la lucha contra un orden unipolar, que en la concepción del gobierno venezolano describe el mundo de la postguerra Fría. Chávez propone la sustitución de este orden unipolar por uno multipolar, en el cual existan diversos polos de poder que permitan establecer un orden internacional más equilibrado y menos dependiente de los designios de un centro único de poder. Para Chávez, América del Sur debe convertirse en uno de los polos de poder de ese orden multipolar, lo que exige rescatar la idea bolivariana de unidad latinoamericana y fomentar el acercamiento de los pueblos del Sur. En este contexto, la integración tiene un carácter “autonomista”, en el sentido que busca a convertir a la región en actor político no subordinado al poder unipolar representado por Estados Unidos. Esta lucha contra el orden multipolar se debe articular, en la perspectiva del gobierno venezolano, con la promoción de la integración bolivariana y la cooperación sur-sur (véase Briceño Ruiz, 2006).

El materia de política económica se debe destacar la crítica al modelo económico neoliberal realizada por la administración Chávez (véase Briceño Ruiz, 2006). Expresión de este rechazo es la descripción que en reiteradas ocasiones Chávez ha hecho del neo-liberalismo como el «camino al infierno» Durante varios años el rechazo al modelo neo-liberal, muy fuerte en el plano de la retórica, tuvo un referente empírico alternativo poco claro. En sus primeros años Chávez acudió al discurso de la Tercera Vía, posteriormente avaló políticas de desarrollo endógeno y más recientemente se ha convertido en un fervoroso crítico no ya sólo del neo-liberalismo sino del sistema capitalista en si, planteado la creación del Socialismo del siglo XXI.

Tanto la promoción de un orden multipolar como el rechazo al neo-liberalismo son dos variables cruciales para entender el interés de Chávez en ingre-

sar como miembro pleno del Mercosur y el desarrollo de la iniciativa ALBA y su participación en la UNASUR.

Bolivia, por su parte, también apoyaba la creación un orden multipolar y equilibrado. Según un documento de la Cancillería, «Bolivia busca contribuir a la construcción de una comunidad internacional multilateral, armónica, complementaria y con autodeterminación de las naciones y los pueblos, propiciando relaciones políticas, económicas y culturales basadas en los principios de complementariedad y equilibrio» (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2007: 1). En materia de integración regional, el gobierno de Evo Morales «propugna procesos de integración complementarios y solidarios para reducir las asimetrías entre países y regiones» (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2007: 1).

En consecuencia, tanto Chávez como Morales, aunque el liderazgo del primero es evidente, comenzaron a desarrollar una estrategia para que fuesen parte del proyecto regional suramericano estos objetivos de creación de un bloque de poder y de construcción de un modelo de integración “no liberal” sino basada en la complementariedad. Esto significaba incluir muchas de las propuestas planteadas por Morales en su Carta Abierta previa a la Cumbre de Cochabamba, pero también las propuestas de Chávez de promover la integración energética o la creación del Banco del Sur. Obviamente, la crítica al nombre “Comunidad Suramericana” se mantenía, especialmente por parte de Hugo Chávez.

Se observa entonces una suerte de lucha por el liderazgo entre Brasil y Venezuela, que tiene como su núcleo, al menos en esta etapa crucial del proyecto sudamericano, el modelo de integración que se adopta en la UNASUR. Sean Burges (2007: 1343-1344), ha descrito muy correctamente este proceso como una competencia en puede ser ubicada en una división sobre la importancia dada al pragmatismo de la políticas y la pureza ideológica. Tras este debate se esconde la forma como ambos países conciben su inserción en la economía política mundial lo que evidencia “posiciones opuestas sobre las relaciones latinoamericanas y sureñas en el sistema global” (Burges, 2007: 1344). Citando de nuevo una acertada afirmación de Burges (2007: 1344):

Brasil está buscando de forma interesada buscando crear oportunidades para si mismo, que pueda ofrecer oportunidades a los “socios” regionales. El objetivo es hacer a América del Sur un mercado vibrante para los productos brasileños y una fuente de recursos energéticos que la economía del país necesita. Esta actitud pragmática, egoísta y amistosa con el mercado

no es neoliberal en su núcleo –pues supone que el Estado apoya a las empresas nacionales en la exploración de oportunidades regionales y globales–, pero contrasta con la declarada visión socialista que está sido adelantada por Chávez. El Presidente venezolano está llevando rápidamente su país hacia un camino estatista que concentrará las decisiones económicas en manos del Estado. Todo debe estar subsumido a la prerrogativa del desarrollo societal y humano según el ethos socialista como es entendido por Chávez.

Desde una perspectiva semejante, Andrés Serbín (2007) muestran las diferencias sustantivas entre el proceso del ALBA, liderado por Venezuela, y la CASA-UNASUR. Aunque Serbin está entre quienes considerar el UNASUR como un continuum del CASA, un argumento distinto al desarrollado en este capítulo, el análisis de Serbín sobre la existencia de dos visiones sino en conflicto, al menos en contradicción sobre el nuevo regionalismo sudamericano, es coherente con lo hasta manifestado en este ensayo. Para Serbín existe una marcada diferencia conceptual e ideológica entre el ALBA y la UNASUR.

Según Serbín (2007: 196), en la CASA-UNASUR, “los principios de la liberalización económica y de mercado y el regionalismo abierto no han estado en cuestión, en lo que no se alejan demasiado de las concepciones sobre libre comercio e inversión del ALCA: el objetivo principal sigue asociado con la potenciación de la capacidad regional de insertarse más ventajosamente en la economía internacional. El arribo de gobierno de centro-izquierda en países como Argentina, Brasil o Uruguay ha significado una mayor intervención del Estado en la regulación del mercado o en la promoción de política sociales, pero no una ruptura radical con el proyecto de los principios de apertura y regionalismo abierto (Serbín, 2007: 196). En el ALBA, en cambio, “el Estado asume un papel protagonista como rector tanto del mercado como de la sociedad, en función de un desarrollo endógeno fuertemente crítico con la globalización, entendida como neoliberal, y de una reivindicación del socialismo”. (Serbín, 2007: 197).

Estas diferencias sobre el modelo de integración que debían adoptar el proyecto de integración eran patentes después de la Cumbre de Cochabamba. En giro hacia la modificación del naciente proceso de la CASA se produjo en la Primera Cumbre Energética de América del Sur, la Isla Margarita, Venezuela, en abril de 2007. En esta Cumbre la CASA fue rebautizada como UNASUR. Además del cambio de denominación del bloque regional suramericano, en esta Cumbre se ratificó la importancia de la dimensión energética en el proceso de integración regional. En la Declaración de Mar-

garita “Construyendo la Integración Energética de Sur” se enfatizó que la integración energética debe ser utilizada como un instrumento importante para promover el desarrollo social, económico y la erradicación de la pobreza. En este sentido, los presidentes reiteraron el compromiso con la universalización del acceso a la energía como un derecho ciudadano (Declaración de Margarita, 2007).

En esta Cumbre se decidió iniciar negociaciones para suscribir un Tratado en el cual se establecería los objetivos, mecanismos y la estructura institucional de la UNASUR. Este acuerdo fue suscrito en una Cumbre suramericana realizada en Brasilia en mayo 2008 y significó al abandono de la estrategia minimalista promovida por Brasil desde el proyecto del ALCSA y la adopción de un proyecto maximalista, más cercanos a las propuestas de Venezuela y Bolivia.

Esto se evidencia en el artículo 2 del Tratado, en el cual se afirma que: «La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en el ámbito cultural, social, económico y político entre sus pueblos, priorizando el diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, la financiación y el medio ambiente, entre otros, con el propósito de eliminar la desigualdad socioeconómica, alcanzar la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados» (Tratado de UNASUR, art. 2).

Aunque la CASA y la UNASUR se presentan como la continuidad de un mismo proceso que se enmarca en una ruptura con el neo-liberalismo, no representan un mismo modelo de integración. Comparten el hecho de no considerar el mercado y la apertura comercial como sacrosantos. En este aspecto, se puede observar la convergencia entre las posiciones lideradas por Venezuela y Brasil. No obstante, existen matices y evidentes diferencias en otros aspectos del proyecto de integración. Para Brasil, la CASA era un proyecto minimalista, que cierta dosis de realismo se basaba en pocos pilares que se proponía objetivos alcanzables en un mediano plazo y que se concebía como una respuesta estratégica a lo que sucedía a nivel global y hemisférico. Esto era criticado por el eje encabezado por Venezuela. La UNASUR recoge las demandas de estos países. Como puede observarse en el cuadro 2, la UNASUR se propone objetivos muy diversos, algunos de ellos con un muy fuerte contenido político y social, los cuales podrían ser difíciles de alcanzar en el contexto del complejo contexto suramericano actual.

Cuadro 2

Objetivos de la UNASUR

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">a) El fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de UNASUR en el escenario internacional;b) el desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región;c) la erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de estudios y títulos;d) la integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región;e) el desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables;f) la integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros;g) la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático;h) el desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa;i) la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana;j) el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud;k) la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas;l) la cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así |
|--|

- como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza;
- m) la integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva;
 - n) la definición e implementación de políticas y proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica, con miras a incrementar la capacidad, la sustentabilidad y el desarrollo científico y tecnológico propios;
 - o) la promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades;
 - p) la participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre UNASUR y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana;
 - q) la coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales, para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado;
 - r) la promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados Miembros de UNASUR;
 - s) el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa;
 - t) la cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, y
 - u) la cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación.

Fuente: Tratado de la UNASUR

Se puede observar además como aunque se mantienen antiguos pilares de la CASA, ciertamente ahora como parte de un amplio conjunto de objetivos, se modifica incluso la forma de presentarlos en el tratado. Por ejemplo, no se hace mención del IIRSA y en el objetivo e) de la UNSUR (véase cuadro

2), el desarrollo de una infraestructura se subordina a la adopción de criterios de desarrollo social y económico sustentable. De igual manera, no se hace mención al ALCSA a través de la convergencia de la CAN y el Mercosur, sino que plantea el objetivo de “la cooperación económica y comercial” que se vincula una serie de objetivos descritos en el ordinal I) del artículo 3 (véase cuadro 2).

Al colocarse en un segundo plano la cuestión comercial y de infraestructura, la UNASUR se convierte en un acuerdo cuyas metas centrales son la cooperación y el diálogo político y la integración social y productiva. Este resultó ser el mínimo común denominador resultante de las posiciones lideradas por Brasil y Venezuela.

Para Brasil, la UNASUR se convirtió en un espacio para construir un espacio sudamericano de diálogo y concertación política, especialmente en temas relativos a la seguridad regional. Esto se manifiesta en la propuesta de crear la Comunidad Sudamericana de Defensa y en el papel que se otorga a UNASUR en concertación e incluso resolución de conflictos que se puedan presentar entre sus países miembros a través del diálogo político. Se puede argumentar que serán estos dos aspectos de la UNASUR en los cuales la diplomacia invertirá más recursos. Esto no significa que abandona sus metas del IIRSA y el ALCSA, pero quizás para estas metas ya no se necesita la UNASUR. La convergencia entre la CAN y el Mercosur en una zona de libre comercio se viene produciendo desde la firma del Acuerdo de Complementación Económica no. 59 de la ALADI (ACE 59). La IIRSA es una iniciativa que ha adquirido su dinámica propia y continúa avanzado en la creación de la infraestructura sudamericana.

Para Venezuela y sus aliados, la inclusión de objetivos en materia de lucha contra la pobreza, tratamiento de las asimetrías, promoción de la diversidad cultural y los condicionamientos impuestos a la promoción del comercio o la infraestructura, suponen un reconocimiento a sus demandas de un proyecto más allá de lo comercial.

La consecuencia de este proceso es la transformación del proyecto sudamericano de un proyecto minimalista y pragmático a un ambicioso proyecto maximalista expresado en la UNASUR. Se pasó de un modelo de “regionalismo estratégico” a un híbrido con metas comerciales, sociales, productivas y políticas. Este cambio en la “lógica de la integración” tendrá consecuencias en la forma como los distintos actores de la región asumirán su compromiso político con la idea de construir un nuevo regionalismo sudamericano.

CONCLUSIÓN

La creación de la UNASUR en 2008, es el acontecimiento más reciente del proceso de construcción de nuevo regionalismo sudamericano, iniciado con la propuesta del ALCSA, posteriormente transformada en CASA. A partir de iniciativa de la CASA se ha reconocido que el libre comercio no era suficiente y que existe una agenda no comercial y una agenda social y productiva que debe ser parte en la negociación de un acuerdo comercial. Sin embargo, cuando el liderazgo de este proceso estuvo en manos exclusivas del Mercosur y, en particular, del Brasil, la idea era construir esta nueva agenda de integración a partir de una estrategia minimalista, pragmática y con un fuerte contenido estratégico en el sentido de ser una respuesta a la construcción de bloques regionales y en particular a la negociación del ALCA.

El creciente protagonismo del gobierno de Hugo Chávez en la política sudamericana, acompañado por la emergencia de gobiernos aliados en Bolivia y Ecuador, supuso un debate en el seno de la aún naciente CASA. Estos gobiernos entendían que asuntos tales como el desarrollo regional, la política industrial, el tratamiento de las asimetrías, el acceso a la salud o los servicios públicos ya no pueden dejar de ser discutidos en estas tentativas de integración.

El resultado de estas dos posiciones fue la UNASUR, que resultó el mínimo común denominador que se logró alcanzar, pero resulto en la modificación de la estrategia minimalista por una maximalista que no fueron previstos en la propuesta de Fernando Henrique Cardoso en la primera Cumbre suramericana del año 2000. En este sentido, se puede argumentar que la UNASUR significa en verdad una transformación de la CASA para incluir algunos elementos del discurso político del actual gobierno venezolano y socios.

Ahora bien, la cuestión es saber cual de los elementos de esta convergencia será operativa en el desarrollo de la UNASUR. Hasta ahora, la dimensión de diálogo político y seguridad ha sido relevante, pues la UNASUR se anotó un éxito al ayudar a resolver la crisis en Bolivia en 2008. Igualmente, el grupo regional ha servido como espacio de discusión sobre la crisis entre Venezuela y Colombia debido a la decisión de este último país de instalar varias bases militares en su territorio. En cambio, los avances en los temas sociales y productivos son mínimos, aunque es justo reconocer que el proceso de integración está apenas en su fase inicial.

En cualquier caso, la evolución de la CASA a la UNASUR evidencia la complejidad en la construcción de un nuevo regionalismo sudamericano que convierta a esta sub-región en un actor político y económico. Las crecientes diferencias en términos de proyectos políticos, orientaciones ideológicas, modelos de desarrollo económico y patrones de inserción internacional plantean un escenario de mayores complejidades.

BIBLIOGRAFÍA

- AGENCIA EFE. 9 diciembre del 2006, “Chávez desata controversia sobre el Pacto Andino y el Mercosur”, disponible en línea. <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/7189> (consulta: 31/10/2009).
- BIACCHI GOMES, Eduardo (2004), *A globalização econômica e a integração no continente americano: desafios para o Estado brasileiro*, Ijuí, RS, Brasil, Editora Unijui de Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.
- BIZZOZERO, Lincoln (2003), “Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del Mercosur ¿Hacia una nueva cartografía sudamericana/interamericana?”, *Nueva Sociedad*, no. 186, julio-agosto 2003, pp.128-142.
- BRICEÑO RUIZ, José (2006). “The Free Trade Area of the Americas in the Foreign Policy of Hugo Chavez”. *UNISA Latin American Report*, Pretoria, Sudáfrica, vol. 22, nos. 1 y 2.
- BRICEÑO RUIZ, JOSÉ (2007) “Del ALCSA a la Comunidad Sudamericana de Naciones. Explicando el nuevo regionalismo caribeño”, en Briceño Ruiz, José y Heinrich Gorodeckas (compiladores). *El ALCA frente al regionalismo Sudamericano. Las opciones para Venezuela*. San Cristóbal, Universidad de los Andes –CEFI, Universidad de Carabobo– CELAC, pp. 128-129.
- BRICEÑO RUIZ, José (2008), “El regionalismo estratégico en las interacciones entre Estados Unidos y el Brasil en el ALCA. Un análisis desde el liberalismo intergubernamental”, en De Lombaerde, Philippe, Shigeru Kochi y José Briceño Ruiz (editores), *Nuevas dimensiones y estrategias de integración en el Continente Americano: Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*, Madrid. Siglo XXI, 2008.

- BURGES, Sean (2007), Building a global southern coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez, *Third World Quaterly*, vol. 28, n° 7, pp. 1343-1358.
- CEPIK, Marco Aurélio Chaves y Carlos Aurélio Pimenta de FARIA (2003) "Brasil y América Latina: Bolivarismos antiguos y modernos", *Análisis Político*, no. 49, Bogotá, mayo-agosto, pp. 63-82.
- CERVO, Amado Luiz (2007), *Relações internacionais da América Latina. Velhos e novos paradigmas*, São Paulo, Saraiva.
- CERVO, Amado Luiz (2008), *Inserção internacional. Formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo, Saraiva.
- COMUNICADO DE BRASILIA, I Reunión de Presidentes de América del Sur, Brasilia, 31 de agosto al 1 de septiembre de 2000.
- CONSENSO DE GUAYAQUIL SOBRE INTEGRACIÓN, SEGURIDAD E INFRAESTRUCTURA REGIONAL, II Reunión de Presidentes de América del Sur, Brasilia, 26 y 27 de julio de 2002.
- DECLARACIÓN DE COCHABAMBA. DECLARACIÓN DE SEGUNDA CUMBRE DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES, Cochabamba, Bolivia, 8 y 9 de diciembre de 2006.
- DECLARACIÓN DE MARGARITA CONSTRUYENDO LA INTEGRACIÓN ENERGÉTICA DEL SUR
- DECLARACIÓN PRESIDENCIAL Y AGENDA PRIORITARIA. PRIMERA REUNIÓN DE JEFES DE ESTADO DE LA COMUNIDAD SUDAMERICANA DE NACIONES BRASILIA, 30 DE SEPTIEMBRE DE 2005.
- DE GOUVEA NETO, Raul (1998), "Mercosur": Fostering Regional Economic Integration, *Thunderbird International Business Review*, vol. 40, no. 6, November – December, pp. 585-604.
- GIACALONE, Rita (2006), "La Comunidad Sudamericana de Naciones: ¿Una alianza entre izquierda y empresarios?", *Nueva Sociedad*, no. 202, marzo – abril, pp. 74-86.
- LIMA, María Regina Soares de y Monica HIRST (2006), "Brazil as an Intermediate State and Regional Power", *International Affairs*, vol. 82, no. 1, pp. 21-40.
- MINISTERIO DE COMUNICACIÓN E INFORMACION DE VENEZUELA (MINCI) (2006), *Noticias Prensa Presidencial*. "Presidente Chávez

considera necesario luchar contra la impotencia”, disponible en línea política, http://www.minci.gob.ve/avances/28/11285/presidente_chez_considera.html (Consulta 31/10/2009).

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO DE BOLIVIA (2007), Bolivia Soberana. Informe de Gestión 2007, disponible en línea: <http://www.rree.gov.bo/webmre/publicaciones//d80.pdf> (consulta: 9 de noviembre de 2009).

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto (2006), “O Brasil e America do Sul”, en ALTEMANI, Henrique y Antônio Carlos LESSA (organizadores), *Relações internacionais do Brasil. Temas e agendas*, vol. 1, São Paulo, Saraiva, pp. 267-297.

MORALES, Evo “Construyamos con nuestros pueblos una verdadera Comunidad Sudamericana de Naciones para ‘Vivir bien’”, ALAI, América Latina en Movimiento, 2006-10-04, disponible en línea: <http://alainet.org/active/1371> (Consulta: 24/09/2009).

MOTTA VEIGA, Pedro da (2006) “Formulação de políticas comerciais no Brasil. A mudança do padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil”, *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, ano 20, no. 86, janeiro-março, pp. 9-26.

PEREIRA, Lia Vals (2007), “La integración sudamericana y la agenda brasileña de acuerdos comerciales: Balances y perspectivas”, *Pensamiento Iberoamericano*, no. 0, segunda época, pp. 215-234.

SERBIN BARTOSCH, Andrés (2003), “El largo (y difícil) camino hacia una integración sudamericana”, en Consuelo Ahumada y Arturo Cancino (editores), *Comunidad Andina y Mercosur en la perspectiva del ALCA*, Bogotá, Memorias del Observatorio Andino, Centro Editorial Javeriano.

SERBIN, Andrés (2007), “Entre UNASUR y ALBA: ¿Otra integración (ciudadana) es posible?”, *Anuario de integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, no. 6, pp. 7-33.

TOKATLIAN, Juan Gabriel (2005), “La Comunidad Sudamericana: una perspectiva minimalista”, *Revista de Estudios Sociales*, no. 21, agosto, Bogotá, pp. 75-79.

TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNION DE NACIONES SURAMERICANAS, Brasilia, 23 de mayo (2008).

- VIGEVANI, Tullo (2006), “A ALCA e a política externa brasileira”, en ALTEMANI, Henrique y Antônio Carlos LESSA (organizadores), *Relações internacionais do Brasil. Temas e agendas*, vol. 1, São Paulo, Saraiva, pp. 321-356.
- VIGEVANI, Tullo y Marcelo Fernandes de OLIVEIRA (2007), “Brazilian Foreign Policy in the Cardoso Era: The Search for Autonomy through Integration”, *Latin American Perspectives*, vol. 34, no. 5, pp. 58-80.
- YAÑEZ, Antonio, “Comunidad Sudamericana de Naciones ¿con impronta venezolana o brasileña?”, *La Onda Digital*, no 256, 04/10/05 al 10/10/05. Disponible en: <http://www.laondadigital.com/laonda/laonda/201-300/256/B21.htm> Acceso: 31 de octubre de 2009.
- YEATES; Nicola (2005), “Globalization” and Social Policy in a Development Context Regional Responses, United Nations Research Institute for Social Development, Social Policy and Development Programme Paper Number 18 April 2005.
- ZIBECHI, Raúl (2006), *Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones: Las horas amargas de la integración latinoamericana*, disponible en línea: <http://www.ecoportat.net/content/view/full/65520> (consulta: 29/09/2009).

**Georgina Cipoletta Tomassian, Patricio Rozas,
Ricardo J. Sánchez y Varinia Tromben**

POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTE EN AMÉRICA LATINA: RESTRICCIONES AL DESARROLLO Y A LA INTEGRACIÓN

RESUMEN

Las políticas de infraestructura, transporte y logística en América Latina presentan algunas carencias y debilidades que podrían afectar el desarrollo de la región, tanto económico como social, incluyendo la integración regional. En el presente artículo se delinearán los principales componentes del diagnóstico sobre la tríada infraestructura-transporte-logística, y se abordará la situación de las iniciativas regionales de integración física, el estrés de la infraestructura de transporte, y la falta de integralidad y sostenibilidad de las políticas para el sector.

Palabras clave: Desarrollo económico, integración, infraestructura, servicios de infraestructura, transporte, brecha de infraestructura.

ABSTRACT

The aim of this paper is to present the main components of the diagnosis of the Infrastructure-Transport-Logistic triad, tackling the situation of the regional initiatives and the lack of correlation and unsustainability of the politics in the sector.

Keywords: Economic Development, Integration, Infrastructure, Infrastructure Services, Transport, Infrastructure Breach.

1. Introducción

El presente artículo tiene como finalidad exponer la situación de los servicios de infraestructura¹ en América Latina que, debido a las características de su actual condición, podrían ser una restricción al desarrollo económico y social de la región, como así también a su integración, en vez de constituir un instrumento que contribuya a tales objetivos.

En términos conceptuales, gran parte del diagnóstico presentado es aplicable al conjunto de los servicios de infraestructura económica de América Latina (AL), no obstante que el artículo presenta un marcado énfasis sobre la infraestructura y los servicios de transporte.

La conformación de las políticas de infraestructura, transporte y logística en la región presenta algunas carencias y debilidades que podrían afectar, tanto el desarrollo económico como social de los países, y a la integración regional. Entre dichas carencias o debilidades se mencionan la falta de integralidad en el diseño, ejecución y control de las políticas públicas, la escasez de la provisión física de infraestructura y servicios, la presencia de obstáculos regulatorios e institucionales, la ausencia de criterios de sostenibilidad y la persistencia de problemas históricos relacionados con la organización del transporte, entre otras.

La situación actual de los servicios de infraestructura puede estar representando una limitación al desarrollo potencial de los países: la ausencia de una infraestructura adecuada, así como la provisión ineficiente de los servicios, constituyen obstáculos de primer orden para la implementación eficaz de políticas públicas, el pleno logro de metas de desarrollo económico y social, y la concreción de los objetivos de integración.

1. Entendemos por “servicios de infraestructura” a la provisión de infraestructura económica (energía, transporte, telecomunicaciones y agua y saneamiento) y sus servicios conexos.

El principal objetivo del artículo es proporcionar antecedentes sobre algunos de los principales temas mencionados en relación con una mejor disposición de las políticas de servicios de infraestructura. Para tales efectos, en la segunda sección se mencionan algunos aspectos sobre la situación de los servicios de infraestructura de transporte. En la tercera sección se discuten los aspectos más relevantes y específicos de la integración física de los países de la región, destacándose las particularidades de las diferentes iniciativas de integración de América Latina, donde se vislumbra un proceso que ha empezado a sustentarse en el plano de la economía real. Posteriormente, en una cuarta sección se analiza el estrés de la infraestructura y su efecto sobre la brecha de la misma en la región, la que se entiende tanto respecto del progresivo desajuste entre oferta y demanda de servicios de infraestructura de transporte, como también en relación a la progresiva distancia que tiende a caracterizar la prestación de los servicios en AL respecto de los parámetros internacionales, especialmente de las economías emergentes de otras regiones. En la quinta sección se abordan los principales aspectos relacionados con las políticas integradas de infraestructura, transporte y logística, así como con los criterios de sostenibilidad en el diseño y ejecución de las políticas relacionadas con la actividad.

2. Un breve diagnóstico de los servicios de infraestructura de transporte y logística en América Latina.

En las últimas cuatro décadas, la teoría económica ha venido sosteniendo cada vez con mayor fuerza que la provisión eficiente de los servicios de infraestructura es uno de los aspectos más importantes de las políticas de desarrollo, tanto a nivel nacional como regional (Rozas y Sánchez, 2004). Por lo tanto, la ausencia de una infraestructura adecuada, así como la provisión ineficiente de los servicios, constituyen grandes obstáculos para la implementación eficaz de políticas públicas, el pleno logro de metas de desarrollo económico y social, y la concreción de los objetivos de integración. En virtud de las exigencias de una mayor competitividad en los mercados internacionales y el desarrollo económico, vía incremento de la productividad de los agentes económicos, los países requieren ampliar y modernizar su infraestructura básica de acuerdo con los estándares tecnológicos internacionales, así como lograr niveles máximos de cobertura de cada territorio nacional y satisfacer eficazmente las necesidades asociadas a la prestación de los servicios de infraestructura.

La infraestructura tiene asimismo un alto impacto social (Rozas y Correa, 2006). En la medida en que se mejore el desarrollo de infraestructura y la

conectividad de una economía, podrá reducirse el costo de comercialización, obtener mayor competitividad, estimular nuevas inversiones, brindar mayor nivel de satisfacción a los clientes del exterior y ganar nuevos mercados. De esta manera, la infraestructura constituye una parte integral del sistema productivo que facilita la distribución de mercancías e impacta significativamente tanto en los resultados de las empresas de la economía, como en la organización de los territorios y en su dinamismo económico y social.

El impacto social de la infraestructura tiene que ver justamente con su potencial como mecanismo de cohesión territorial, económica y social, dadas sus posibilidades de integrar y articular el territorio, proveyendo de accesibilidad desde el exterior y conectividad en el interior, mejorando las condiciones y la calidad de vida de las personas. Por lo tanto, la infraestructura no solamente incrementa la productividad y reduce los costos de producción, expandiendo con ello la actividad comercial, la inversión privada y la acumulación de capital, sino que también facilita el desarrollo social, especialmente cuando la infraestructura está inserta en políticas de conectividad e inclusión social orientadas a las regiones más desamparadas económica y socialmente, contribuyendo a la vez a reducir los desequilibrios distributivos.

Al mismo tiempo, los servicios en red de la infraestructura económica constituyen un elemento central de la integración del sistema económico y territorial de un país, haciendo posible las transacciones dentro de un espacio geográfico/económico determinado, y con el exterior. Es decir, tales redes constituyen un elemento articulador de la estructura económica de los países y de sus mercados, y mecanismos concretos de acoplamiento de las economías nacionales con el resto del mundo, al hacer posible la materialización de los flujos de comercio.

En este sentido, las inversiones en obras de infraestructura facilitan la reducción de los costos asociados al consumo de los servicios, y contribuyen a mejorar el acceso a los mercados de bienes e insumos, y a incrementar la cobertura y calidad de los servicios provistos a la población, así como su bienestar. Además, el desarrollo de la infraestructura en el marco de políticas de integración regional permite, en algunos casos, la internacionalización de la prestación de servicios de infraestructura, contribuyéndose a generar escalas de producción más eficientes.

A partir de mediados de la década de los ochenta y principio de los noventa, la cobertura y calidad de los servicios relacionados con la disponibilidad de infraestructura física y de redes mejoraron en la mayoría de los países de América Latina: se modernizaron los puertos y los aeropuertos, como así

también muchos segmentos del sistema vial de los países, a través de reformas y la aplicación de asociaciones público-privadas. Sin embargo, en el transporte de superficie, aunque se ha mejorado la prestación de las carreteras troncales, la cobertura no ha sufrido mayores variaciones, mientras que –en amplios sectores– el segmento ferroviario se ha deteriorado; el rezago en estas áreas sigue constituyendo un factor de gran preocupación (CEPAL, 2004; Fay y Morrison, 2005; Sánchez y Wilmsmeier, 2005; Doerr y Sánchez, 2006).

Sin embargo, al compararse el desarrollo obtenido respecto de los niveles alcanzados por otras economías emergentes (para no mencionar los estándares de las economías desarrolladas) y analizarse la capacidad de respuesta de los países de la región a la proyección de la demanda de servicios de infraestructura en los próximos años, se concluye que el crecimiento de las coberturas de los servicios de infraestructura ha sido insuficiente. La principal razón de esta insuficiencia radica en las dificultades que han tenido los países de América Latina para mantener un ritmo adecuado de inversión en las distintas áreas de infraestructura durante el período 1997-2006, lo que probablemente se haya agravado durante el trienio siguiente por efecto de la crisis internacional más reciente. La inversión en infraestructura en los países de la región –medida como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB)– disminuyó progresivamente entre 1997 y 2006, a pesar que América Latina casi duplicó la tasa de crecimiento del PIB durante ese período respecto del promedio del período 1980-2002 (Rozas, 2008b).

Algunos problemas que se observan en la región sobre la provisión eficiente de servicios de infraestructura permiten afirmar que existe un gran campo de acción para mejorar su implementación y maximizar los efectos positivos antes señalados. Una síntesis de los problemas que los países deben resolver se puede resumir en el siguiente listado:

1. Alta dispersión y multiplicidad de visiones públicas respecto a la infraestructura y los servicios, y la consecuente falta de integralidad en el abordaje de las políticas en sus diferentes procesos (concepción, diseño, implementación y seguimiento, fiscalización y evaluación).
2. Estrechez física o escasez en la provisión de infraestructura y servicios.
3. Fallas u obstáculos institucionales y regulatorios tanto en la conducción de las políticas como en la organización de los mercados.

4. Debilidad y/o ausencia de criterios de sostenibilidad en la concepción de las políticas de los servicios de infraestructura, especialmente en el transporte.
5. Problemas en la facilitación del transporte y el comercio, que se relacionan entre otros aspectos, con las regulaciones técnicas y la burocratización de los procesos comerciales.

Asimismo, aspectos tales como el acceso al financiamiento, la calidad y funcionamiento de las asociaciones público–privadas, la institucionalidad y contabilidad regulatoria y las condiciones de funcionamiento y maduración de los mercados de infraestructura completan el espectro de cuestiones que deberán ser revisadas para maximizar el aporte de los servicios de infraestructura al desarrollo y la integración.

Al contrastar la importancia de la provisión eficiente de servicios de infraestructura para el desarrollo económico y social y la integración con la situación imperante en América Latina, surge claramente que, tanto para la región como para sus países, el principal desafío es alinear la concepción, diseño, ejecución y seguimiento, fiscalización y evaluación de las políticas de infraestructura y servicios conexos con la maximización de sus efectos en relación al desarrollo. Es decir, que la región requiere una revisión de sus políticas para los servicios de infraestructura, y es recomendable que dicha revisión se incorpore de inmediato a la agenda del desarrollo en la región y sus países (USI, 2010).

En el caso específico de la infraestructura de transporte vial, los niveles de inversión aplicados han contribuido a generar un complejo escenario caracterizado por dificultades asociadas a una demanda creciente de infraestructura de transporte y una oferta estancada, y a la aparición de numerosos cuellos de botella entre los cuales se destacan: insuficiente interconexión terrestre en los principales corredores; transporte terrestre insuficiente desde los principales centros de producción hacia los mercados de transformación, consumo y exportación; limitaciones físicas en la capacidad de puentes; problemas de acceso a las principales ciudades; y deficiencias físicas y organizacionales en los pasos de frontera. Asimismo, el desarrollo del sector enfrenta problemas asociados a lo que se ha denominado “descreme del mercado”, término que alude a la focalización de la inversión privada en los tramos más rentables de la red y principalmente en actividades de conservación y mejoras, lo que repercute en el poco crecimiento de la capacidad instalada del sector. Además, existen problemas de seguridad para equipos y bienes (“piratería del asfalto”), altos niveles de accidentabilidad, y proble-

mas de financiamiento y casi nula capacidad operativa para la conservación de caminos terciarios, los cuales son acentuados por diversas prácticas de corrupción (Sánchez y Wilmsmeier, 2005).

Los problemas que afectan a la infraestructura vial no son los únicos que están presentes en la infraestructura de transporte. Sucintamente puede identificarse, asimismo, problemas en las demás áreas de infraestructura de transporte tales como: restricciones regulatorias o de capacidad en los corredores marítimos, problemas de conectividad, insuficiencias y “*missing links*” en las redes ferroviarias, incapacidad de la red ferroviaria para soportar el peso de trenes empleados a plena capacidad, o para operar trenes de mayor tamaño o a mayor velocidad; accesos terrestres insuficientes en los principales puertos de la región, además de su escasez de calado y de patios. El riesgo de congestión es uno de los que mayor preocupación causa actualmente, al observarse un detenimiento de los proyectos de desarrollo portuario. De todos modos, es preciso destacar que en materia de infraestructura y servicios portuarios: i) la región muestra un contrapunto entre un continuo crecimiento del tráfico soportado con aumentos en la productividad de sus activos frente a escasos aumentos o mejoras en infraestructura de acceso marítimo, logística y conectividad interior; y ii) los principales puertos presentan, en términos generales, una adecuación a la evolución de la actividad económica de los últimos años, aunque se observa con preocupación cierta lentitud en completar las reformas necesarias para hacer sostenible su desarrollo hacia el futuro. En comparación, la conectividad hacia el interior de los países presenta moras y fallas de organización que cargan los costos logísticos totales y constituyen un obstáculo al mejoramiento de la competitividad y la productividad de las economías de la región (USI, 2010).

Los obstáculos al desarrollo del transporte y del comercio no solo provienen de una infraestructura deficitaria, destacándose también los aspectos institucionales del sector. Por ejemplo, en un estudio sobre los obstáculos al transporte terrestre internacional de cargas en el MERCOSUR de Cipoletta y Sánchez (2003), se estimó que el peso relativo de los problemas institucionales era mayor a los provocados por las estrecheces físicas de la infraestructura. Entre estos problemas institucionales, se destacan las trabas burocráticas, las demoras e incertidumbres en las autorizaciones internacionales, la falta de continuidad en los organismos públicos y de los funcionarios, la multiplicidad y superposición de normas nacionales, los incumplimientos en las normativas sub-regionales, la acumulación de sobretiempos y costos extras en las operaciones de frontera, y de carga y descarga en los puntos de origen y destino, las diferencias entre países en el

profesionalismo de las empresas transportistas, la excesiva cantidad de trasbordos de carga en las fronteras, la unidireccionalidad y alta estacionalidad de los tráficos y nivel de regresos en lastre, las asimetrías en el tratamiento tributario entre los países, y los problemas de seguridad en las carreteras (Sánchez, 2008).

Consecuentemente, el desarrollo insuficiente de infraestructura de transporte se traduce en costos logísticos y de transporte elevados. Es frecuente que se señale que para la mayor parte de los países, los costos logísticos constituyen un componente más importante que los aranceles dentro de los gastos comerciales totales. Varios estudios han hecho el ejercicio de estimar estos costos. Por ejemplo el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (2009) estiman que los costos logísticos en los países de América Latina se sitúan entre 16% y 25%, lo que contrasta negativamente con el promedio de 9% registrado en los países de la OCDE. Ambos organismos han puesto de relieve que estos costos han alcanzado una gravitación mayor que las tradicionales barreras comerciales, lo cual afecta, por cierto, una mejor inserción de las economías de la región en el comercio internacional, en la medida que erosiona la competitividad de los productores latinoamericanos y encarece el acceso a los bienes que se importan.²

Por otra parte, el desarrollo débil e insuficiente de la infraestructura de transporte ha constituido una de las razones para explicar las dificultades del proceso de integración de los países de América, al no permitir adecuadamente la integración física de los territorios y mercados de la región, restando fuerza a las diversas iniciativas emprendidas en este plano, que en pocas ocasiones han carecido de un soporte real para su implementación.

La magnitud del déficit de infraestructura, así como la importancia que éste ha alcanzado en la discusión sobre las políticas de desarrollo, hace posible

2. Así, por ejemplo, en la nota citada se señala que los aranceles *ad valorem* en el rubro alimentos oscilan entre el 3% y el 12%, pero cuando el producto llega al consumidor final, el componente de la logística supera a veces el 50% del precio final. Por cierto, los agentes económicos que más sufren los elevados costos logísticos son las pequeñas empresas –el motor del crecimiento y empleo en la región–, que representan en promedio el 48% del valor total de sus ventas. En González, Guasch y Serebrisky (2008) los costos logísticos en América Latina varían entre 18% y 32% del valor del producto mientras en Estados Unidos ronda el 9,5% y en Singapur 8,5%. Finalmente un estudio más reciente, estima el costo de la logística entre 10 y 15% del producto final, sin embargo el autor calcula que en el caso de los países en desarrollo este valor puede superar el 20% (Martínez Rivas, 2010).

sostener que va siendo necesario, cada vez con mayor premura, que los países se avoquen al análisis de los principales aspectos involucrados en el comportamiento de la inversión en infraestructura y de los servicios provistos, especialmente en relación con la infraestructura de transporte. Resulta primordial que las inversiones en infraestructura y servicios asociados sean analizadas y ejecutadas atendiendo a: i) el grado de cobertura brindado; ii) la calidad de las prestaciones; iii) la sostenibilidad; iv) la articulación con los servicios de infraestructura complementarios (en el caso de transporte, la intermodalidad). Asimismo, es preciso considerar que las inversiones en infraestructura deben contemplar no solamente la expansión de la capacidad sino también su mantenimiento. En la situación actual, las malas políticas de conservación o mantenimiento suelen agravar los problemas derivados del uso intensivo o excesivo que se le da a la infraestructura existente (Sánchez, 2008).

Parte importante del problema es el resultado de las políticas aplicadas en las últimas cuatro décadas en relación con la creación, conservación y expansión de la infraestructura de transporte y de las actividades de apoyo del sector, las cuales significaron en la mayoría de los casos que se disminuyera ostensiblemente la inversión pública y se adjudicara la responsabilidad del desarrollo del sector a los agentes privados, quienes se focalizaron en los segmentos más rentables de la actividad y estuvieron lejos de aportar los recursos financieros que los países y las necesidades del desarrollo demandaban.

El debilitamiento del rol del Estado significó no sólo la baja de la inversión pública sino también cierta mitigación en el uso de instrumentos y herramientas del planeamiento estratégico, lo que se tradujo en la potenciación de dos problemas esenciales, antes mencionados, que hoy aparecen con toda su fuerza en la evaluación del desarrollo del sector: i) la ausencia de visiones integradas de las políticas de transporte, infraestructura y logística; y ii) la falta de aplicación de criterios de sostenibilidad en el diseño y ejecución de las políticas, especialmente en los servicios de infraestructura de transporte. En consecuencia, las políticas emprendidas han segmentado el desarrollo de actividades que están interrelacionadas en su propia naturaleza, han carecido de una visión de largo plazo y no han contado con una institucionalidad adecuada que incluya marcos normativos regulatorios eficaces e instrumentos de fiscalización adecuados (USI, 2010).

3. El aporte de la integración física a la integración regional

La integración regional es el proceso mediante el cual diversas economías nacionales buscan aumentar su complementación y obtener mayores beneficios. Bajo esta premisa, la conformación de bloques de integración regional implica una serie de ventajas generales para las economías de los países miembros, entre las cuales se destacan: el mayor poder de negociación; la ampliación de la capacidad de atracción de recursos internacionales; el mejor aprovechamiento de las economías de escala en la producción; la extensión del mercado efectivo; y la menor vulnerabilidad económica ante factores externos, entre otras. En este sentido, los espacios de integración regional o subregional tienen el potencial de constituirse en plataformas destinadas al mejor aprovechamiento de las oportunidades de la economía mundial globalizada, al mismo tiempo que pueden consolidarse como atenuantes de la vulnerabilidad ante las fluctuaciones y los riesgos de los mercados globales para sus países miembros.

Los procesos de integración regional pueden ser vistos, al menos, en tres dimensiones:

- **Económica y comercial**, que contempla distintos grados o etapas de integración (acuerdos preferenciales de comercio; área de libre comercio; unión aduanera; mercado común y unión económica y monetaria);
- **Política**, que implica una mayor profundidad, coordinación y armonización de acciones en el ámbito gubernamental e institucional entre sus miembros; y
- **Física**, en la que la infraestructura y sus servicios son los protagonistas.

América Latina y el Caribe no ha sido ajena a este tipo de experiencias integradoras, desarrollando los primeros planteamientos de integración económico-comercial desde la década de los años cincuenta y profundizándolos hasta la actualidad (MERCOSUR, CAN, Mercado Común Centroamericano, CARICOM, etc.). Asimismo, también en la región se han ido desarrollando distintos mecanismos de integración a nivel político, como por ejemplo: Grupo de Río, UNASUR, ALBA, SELA, ACS, SICA, etc.).³

3. UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas; SICA: Sistema de la Integración Centroamericana; ACS: Asociación de Estados del Caribe; ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América; SELA: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe.

Los procesos integracionistas en América Latina lograron un importante avance en la primera mitad de los años noventa, especialmente desde el punto de vista comercial. Sin embargo, los esfuerzos de integración se vieron disminuidos en la segunda parte de dicha década, principalmente debido a la sucesión de crisis económicas que afectaron a los países de la región, y a otros factores vinculados esencialmente a aspectos políticos y de crisis de confianza, entre otros.

Aunque las dos primeras dimensiones de la integración mencionadas han sido ampliamente analizadas en la literatura especializada, esto no ha ocurrido en el caso de la integración física, pese a su importancia y a registrar avances concretos en la región, aún cuando los problemas políticos o económicos han afectado intensamente el proceso de integración en las otras dos dimensiones. En esta sección intentaremos destacar la relevancia de la integración física como base de sustentación del proceso en su conjunto.

3.1. La importancia de integración física en América Latina y el Caribe

América Latina registra limitaciones importantes en la provisión de servicios de infraestructura (y especialmente de transporte) que pueden condicionar seriamente su competitividad comercial y su desarrollo futuro.

Como se verá en la sección siguiente del presente artículo, América Latina registró entre 1995 y 2010 un mayor crecimiento de la demanda de los servicios de infraestructura de transporte respecto de su oferta. Más aún, durante la última fase expansiva 2003-2007, se aprecia una ampliación de dicha brecha.⁴ Si bien ésta se reduce en 2009, debido a la crisis económica global, a partir de 2010 vuelve a incrementarse. En la medida que la región retome un sendero de expansión de largo plazo y la demanda externa se recupere, la brecha debería continuar expandiéndose, lo cual hace necesario aumentar las inversiones y acciones para el desarrollo de la infraestructura de transporte como una prioridad en las agendas de los países de la región.

La ejecución de obras de infraestructura en el marco de políticas de integración regional permite la internacionalización de la prestación de los servicios que se sustentan en ésta. Asimismo, este desarrollo favorece la integración económica, política y social entre los países y contribuye a suplir algunos déficits de dotación de recursos naturales que algunos países pudieran registrar. Una adecuada disponibilidad de obras de infraestructura de interés

4. Véase los gráficos 2 y 3 en la sección 4.

regional, así como la prestación eficiente de sus servicios conexos, contribuye a que los países de dicha región puedan alcanzar un mayor grado de especialización productiva y desarrollar ventajas competitivas en los mercados globales.

De este modo, la integración de la infraestructura a nivel regional se erige como un tema clave para potenciar el crecimiento y alcanzar mayores niveles de desarrollo en la región. Es por ello que en América Latina y El Caribe se requiere el desarrollo y profundización de las fórmulas que le permitan funcionar como un espacio integrado, y es en este sentido que se torna imprescindible disponer de una infraestructura física que conecte a los países de la región, articulando sus vías de comunicación mediante carreteras, ferrocarriles y transporte fluvial y marítimo, como así también integrando las diferentes formas de energía y las telecomunicaciones.

Los motivos que hacen importante la integración física regional (IFR) responden a las características propias de dicha forma de integración, a saber:

- 1) La IFR conduce a la realización efectiva de la integración económica y comercial, y aún de la política, las que serían más dificultosas sin el sustento de la infraestructura correspondiente.
- 2) La IFR permite solucionar progresivamente y de manera conjunta problemas que son comunes, como, por ejemplo, cuellos de botella físicos, tramos faltantes para las comunicaciones, obstáculos al comercio, entre otros, al mismo tiempo que estimula la creación o reorganización de cadenas productivas, facilita una inserción más competitiva en los grandes mercados del mundo, fomenta el desarrollo de espacios geográficos aislados, propicia el desarrollo descentralizado, y disminuye el costo comercial y de distribución. Al mismo tiempo, la IFR permite avanzar en la búsqueda de soluciones de problemas concretos, de utilidad mutua, más allá de las diferencias políticas o diplomáticas existentes entre los países miembros.⁵
- 3) La IFR tiene un gran potencial para fomentar la unión, la paz, y el desarrollo, en su sentido más amplio; así, también, para lograr una mayor equidad social y disminuir las asimetrías entre y dentro de los países.

5. Aunque existen algunas excepciones más complejas, esto es lo que ha ocurrido efectivamente en la mayoría de los casos, tanto en los proyectos de la IIRSA, como en el Proyecto Mesoamérica.

- 4) La IFR tiene un papel que se relaciona con el largo y el mediano plazo, propio de las inversiones en infraestructura, lo que permite que su ejecución sea más acompasada y muchas veces no se detenga en periodos críticos.
- 5) La IFR puede ser un vehículo apropiado para la promoción de toma de decisiones consensuadas hacia el desarrollo sostenible.
- 6) La IFR incorpora más activamente la participación y decisión de los gobiernos locales y el sector privado, a través de la promoción, financiamiento, construcción u operación de obras de integración física.

Este último hecho es importante ya que en las dos primeras esferas de la integración que se han mencionado, es el sector público el que concentra la participación más activa (y la mayoría de las veces a muy alto nivel). Esto incide en que la agenda sea «capturada» más fácilmente por intereses nacionalistas o que las urgencias (como las que imponen las grandes crisis económicas) cambien las prioridades políticas, dificultándose la aplicación de medidas de integración efectivas. En la IFR, en cambio, la participación del sector privado y de los gobiernos locales —en un marco adecuado— puede servir de catalizador del proceso, movilizandolos intereses y recursos para que las obras se realicen. Una vez realizada la conexión física, existirán interesados en su empleo para los efectos de ampliar los mercados e incrementar el comercio interregional entre subregiones, mismos que antes no comercializaban o lo hacían en muy pequeña escala.

A continuación presentamos las iniciativas de integración física de la región y los avances en las carteras de proyectos de infraestructura que se han llevado a cabo en el marco de esos procesos.

3.2. Las iniciativas de integración física en América Latina

Las dos iniciativas más importantes de integración regional que incorporan en América Latina la dimensión de la integración física del territorio son: la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), y el Proyecto Mesoamérica (PM) en América Central.

La **IIRSA**, nacida en el año 2000, es uno de los procesos que mayores avances ha alcanzado en los últimos años en nuestra región. La IIRSA es un mecanismo de cooperación y diálogo entre doce países de América del Sur para intercambiar información y coordinar políticas y planes de inversión sectoriales. Tiene como objetivo promover la integración física en las áreas de transporte, comunicaciones y energía, procurando promover el desarro-

llo sostenible de la región. Su papel estratégico consiste en mitigar y, en lo posible, eliminar los obstáculos de integración física más notorios (cuellos de botella, tramos faltantes, etc.); fomentar el comercio intra-regional en América del Sur; estimular la reorganización de cadenas productivas; asistir en la construcción de una economía sudamericana más integrada, competitiva, y dinámica en un marco de sostenibilidad social y ambiental; incentivar la participación del sector privado; abogar por la armonización de políticas públicas y marcos regulatorios entre los países y sectores y disminuir el costo comercial y distribución mediante el desarrollo de infraestructura en los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones.

El ***Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica*** (PM, más conocido como Proyecto Mesoamérica y ex-Plan Puebla Panamá o PPP) fue lanzado oficialmente a mediados de 2008 (aunque sus trabajos comienzan en el año 2001 con el PPP), con el objetivo de promover la integración del Sureste de México y Centroamérica, además de Colombia y República Dominicana, (que se incorporaron posteriormente) mediante el desarrollo de proyectos de infraestructura y de índole social que buscan generar desarrollo, dotar a los países miembros de mayor competitividad y, en consecuencia, impactar positivamente a sus poblaciones. En el marco del Proyecto Mesoamérica los gobiernos avanzan en la solución de retos regionales con una visión de largo plazo, nutriendo al Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla y articulando sus componentes con el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y sus diferentes Consejos de Ministros, para promover una cooperación entre los países miembros. En este marco, el PM articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración, y aborda en su agenda diversas áreas temáticas tales como transporte, energía, telecomunicaciones, facilitación comercial y competitividad, salud, medio ambiente, desastres naturales y vivienda.

3.3. Avances en las carteras de proyectos de integración física

En febrero de 2010, la Cartera de Proyectos ***IIRSA*** contaba con 512 proyectos de infraestructura de transporte, energía y comunicaciones, distribuidos en nueve Ejes de Integración y Desarrollo, que podrían generar una inversión estimada de 75.087 millones de dólares.

Los proyectos que forman parte de dicha cartera son seleccionados bajo una visión regional y consensuada entre los doce países suramericanos. Por lo tanto, la misma procura ordenar, priorizar y promocionar la inversión en infraestructura, con una visión de desarrollo sostenible para América del

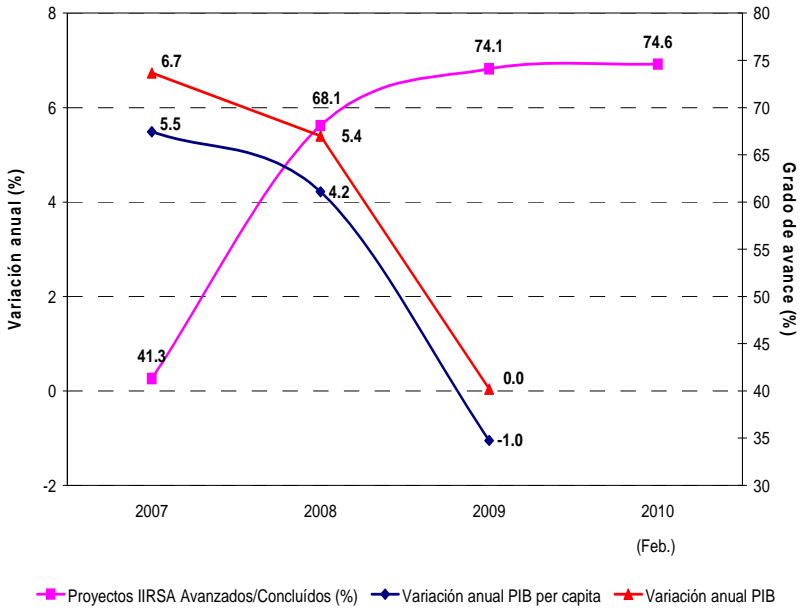
Sur. Cabe destacar que la inclusión de un proyecto en la cartera establece una priorización preliminar, pero no garantiza su financiamiento ni su ejecución. La inclusión de los proyectos en la cartera no implica que todos los estudios asociados a los mismos hayan sido concluidos.

A inicios del 2010, un 74,6% de los 512 proyectos de la cartera IIRSA, es decir 382 proyectos, presentó avances concretos: 52 de estos proyectos (10,2%) ya habían concluido; 184 proyectos, equivalentes al 35,9%, estaban en ejecución y otros 146 (28,5%) estaban en preparación efectiva. Asimismo, en términos de la inversión involucrada en la ejecución de los proyectos, aquellos que ya se concluyeron representan el 8,3% (6.209 millones de dólares) del total estimado; a su vez, los proyectos que están ejecución involucran una inversión de 37.660 millones de dólares, equivalentes al 50,2% del total estimado, en tanto los proyectos que permanecen en preparación efectiva representarían un tercio del monto total estimado, es decir, 24.998 millones de dólares. El resto se registra en etapa de perfil.

En virtud de los antecedentes expuestos, aún si se emplea un significado más restrictivo del término «avances concretos» y sólo se considerara en esta categoría a los proyectos concluidos y a aquellos que efectivamente se hallan en estado de ejecución, el grado de avance al año 2010 continuaría siendo significativo: 236 proyectos (46,1% de la cartera) y 43.869 millones de dólares (58,4% de la inversión estimada total de la cartera).

En el Gráfico 1 se presenta el grado de avance alcanzado en los proyectos de la cartera IIRSA para los años 2007 a 2009, en contraste con el PIB de la subregión abarcada por IIRSA para estos años. Puede observarse que a pesar de la gran incidencia de la última gran crisis económica internacional sobre el desempeño de los países de la subregión en 2009, la integración física registró avances concretos de gran importancia en las mismas circunstancias.

GRÁFICO 1
EVOLUCIÓN DE LA CARTERA DE PROYECTOS IIRSA Y CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CAPITA, 2007-2009



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información de IIRSA a febrero de 2010 y de CEPAL, Naciones Unidas.

Notas: Los datos del PIB están expresados a precios constantes de 2000 y corresponden al acumulado anual de los 12 países de la IIRSA. Se presenta la información de los años 2007 a 2009 y los inicios del 2010, a los efectos de comparar momentos diferentes de la iniciativa en relación al ciclo económico de la región (auge, inicio de la crisis y valle).

Además de los avances en la cartera de proyectos, cabe mencionar el desarrollo de algunas herramientas diseñadas para el apoyo de los objetivos de la iniciativa. Una de ellas es la “Metodología IIRSA de Análisis del Potencial de Integración Productiva y Desarrollo de Servicios Logísticos de Valor Agregado”, la cual se utilizará para identificar la contribución de los proyectos de IIRSA a la integración productiva en su área de influencia y asegurar el surgimiento de una oferta adecuada de servicios logísticos al sector productivo, en su carácter de usuario de dicha infraestructura.

Otra de las herramientas es la “Metodología IIRSA de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE)”, un nuevo instrumento de planificación ambiental y social para la Iniciativa que permitirá dimensionar los impactos combinados de los proyectos de la Cartera, identificando oportunidades de desarrollo socio-ambiental de los grupos de proyectos IIRSA, estableciendo lineamientos de gestión e inversiones asociadas que generen opciones de desarrollo sostenible.

Asimismo se ha trabajado en la “Metodología de Evaluación de Proyectos Transnacionales de Integración”, que tiene por finalidad la identificación –de manera objetiva y transparente– de los costos y beneficios que cada país obtendría de un proyecto multinacional (la metodología, desarrollada con el apoyo de CEPAL se encuentra en la fase final de desarrollo).

Por su parte, el plan de trabajo de la IIRSA en materia de *Procesos Sectoriales de Integración* (PSI) para identificar obstáculos normativos e institucionales que impiden el desarrollo de la infraestructura básica en la región, ha desarrollado un conjunto importante de estudios y diagnósticos sobre aspectos normativos y regulatorios que rigen la provisión de servicios de infraestructura. Los PSI trabajan en transporte marítimo, aéreo y multimodal, pasos de frontera, integración energética, instrumentos de financiamiento y TICs; siendo sus principales objetivos la convergencia de las regulaciones y normatividad relevantes, la competitividad en la prestación de servicios, la promoción de la inversión privada en infraestructura, la facilitación comercial y de transporte, entre otros. Específicamente, existen dos proyectos –además de los 512 proyectos de la cartera, mencionados previamente– que corresponden a los PSI y que se encuentran incorporados en la “Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010” (AIC)⁶ de

6. La AIC es un primer conjunto acotado de 31 proyectos de alto impacto para la integración física y el desarrollo sostenible de la región, seleccionados de la Cartera IIRSA por los gobiernos en consenso, con el objetivo de estimular el financiamiento y la ejecución de los mismos en el corto plazo. La inversión estimada de la AIC es de 10,4 millones de dólares. (Fuente: www.iirsa.org, febrero de 2010).

la IIRSA. Estos son: “Exportación por Envíos Postales para PyMES” e “Implementación de Acuerdo de Roaming en América del Sur”, con inversiones estimadas en 2,9 millones de dólares (www.iirsa.org, febrero 2010).

En síntesis, efectivamente, la IIRSA ha logrado importantes avances en materia de planificación e implementación de proyectos de integración física a nivel regional. Cabe destacar, sin embargo, que aún queda un largo camino para alcanzar los objetivos propuestos. En este sentido, resulta fundamental poder concertar más eficientemente la alta preponderancia que se ha asignado a la ejecución de los proyectos de infraestructura respecto de las insuficiencias observadas en el desarrollo y la concreción de los objetivos de los procesos sectoriales (PSI), dada su importancia para generar un mayor dinamismo y eficiencia a los mercados de infraestructura, lo que resulta esencial para la integración de la región. Asimismo, además de la necesidad de realizar un fuerte trabajo relativo a la difusión de la IIRSA en la sociedad, también se requiere mejorar la complementariedad de la IIRSA con las dimensiones económicas y políticas de la integración regional existentes en América del Sur⁷ y alcanzar una institucionalidad eficaz que permita implementar políticas sustentables y sistematice el marco regulatorio para viabilizar los objetivos de la integración física regional.

En lo que se refiere al *Proyecto Mesoamérica*, uno de los más importantes avances ha sido el desarrollo de la *Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM)*, que permite aumentar la conectividad interna y externa de las economías de la región mediante la construcción, rehabilitación y mantenimiento de 13.132 km de carreteras, distribuidos en 5 corredores viales regionales.

En el marco de la Modernización de Aduanas y Pasos Fronterizos, se ha avanzado en la aplicación del *Procedimiento Mesoamericano de Tránsito Internacional de Mercancías (TIM)* en la frontera El Amatillo, entre El Salvador y Honduras con reducciones de hasta un 75% en el tiempo de tránsito.

3.4. La integración física como un proceso de integración “silente”

Las dos primeras formas de integración mencionadas previamente (económico-comercial y política) han sido ampliamente analizadas en diversos es-

7. Al respecto, al momento en que este documento se escribe, se discuten las posibilidades de inserción de la Iniciativa IIRSA dentro de la estructura de la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas, comunidad política y económica que integra a los doce países independientes de Sudamérica).

tudios y producciones académicas a nivel internacional; por esta razón no serán ahondadas en el desarrollo de este artículo, lo que no implica mitigar su importancia. Respecto a la integración física, hemos de observar una importante mora analítica dentro de las reflexiones sobre la integración física regional.

Queremos ser enfáticos en este punto, la IFR es la menos difundida, a pesar de tratarse de una verdadera y positiva “integración silente”. La razón para llamarla de esta forma se debe a que el proceso de integración física continúa desarrollándose, aunque la integración política y la económica estén en problemas, y en algunos casos, prácticamente detenidas.

Tal como se ha comentado oportunamente, los casos de la IIRSA y el Proyecto Mesoamérica (e incluso el de CARICOM, no analizado en este artículo), representan buenos ejemplos para dar cuenta de los avances de dicha “integración silente”, incluso bajo los efectos de la última gran crisis económico-financiera internacional, la que generó estancamiento y recesión en las economías de la región.

En tal sentido, puede observarse en el ejemplo de la IIRSA que el monto total de inversiones estimadas para proyectos de su cartera (avanzados o concluidos), alcanzó un valor de 21,2 mil millones de dólares en 2007; 55,6 mil millones de dólares en 2008, 68,2 mil millones de dólares en 2009 y 68,9 mil millones de dólares a febrero de 2010. Dichos valores representaron un 35% del total de las inversiones estimadas para la cartera IIRSA en 2007, 81% en 2008, 91% en 2009 y 92% a febrero de 2010; mostrando una evolución positiva en el grado de avance de los proyectos de infraestructura de integración regional.

El caso del Proyecto Mesoamérica también permite ver avances en la integración física, aun en períodos críticos, mostrando un avance de un 50% en la conclusión de las obras de construcción y modernización (equivalentes a 6.629 Km. de carreteras). Entre las obras recientes, se destacan la inauguración de la carretera entre Guatemala y el Estado de Tabasco, México (octubre de 2009), así como la modernización del puesto fronterizo entre ambos países. Además, en 2009 se han concluido otras importantes obras como el Puente Internacional Río Hondo (México-Belice); el Puente Fronterizo de La Amistad (El Salvador-Honduras); el Puente Internacional sobre el Río Sixaola (Costa Rica-Panamá) y de un nuevo puente internacional entre Salvador y Guatemala.

Asimismo, a dicha fecha, también se registró un avance del 69% en el Sistema de la Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC)

que consiste en la construcción de aproximadamente 1.790 Km. de líneas de transmisión eléctrica desde Guatemala hasta Panamá y la conexión a 15 subestaciones de transformación, a un costo de más de US\$ 500 millones. Por su parte, también se registraron importantes avances en el marco de la Modernización de Aduanas y Pasos Fronterizos, logrando reducciones de hasta un 75% en el tiempo de tránsito en la frontera El Amatillo, entre El Salvador y Honduras, con la aplicación del Procedimiento Mesoamericano de Tránsito Internacional de Mercancías (TIM).

A modo de síntesis, y considerando las iniciativas de integración física en la región (IIRSA, Proyecto Mesoamérica y CARICOM) resulta altamente importante destacar que existen obras físicas de integración que no existían en la región algunos años atrás, y que la ejecución de estas obras se mantuvo durante el período que se ha caracterizado por sucesivas crisis económicas internacionales y que significó estancamiento y recesión en la región. A pesar de todo, y aunque a un ritmo lento, la IFR ha avanzado y se ha extendido, convirtiendo proyectos en obras concretas, las que junto con fortalecer los procesos de integración económica y política de la región, posibilitan un desarrollo económico y social para los países de América Latina y el Caribe.

4. El estrés de la infraestructura de transporte

La infraestructura económica en América Latina ha estado expuesta a un fuerte estrés en las últimas décadas, debido tanto a algunos factores que condicionan la evolución de la oferta de infraestructura -especialmente la volatilidad de las inversiones dirigidas al sector, y la inestabilidad de las políticas económicas y de desarrollo y mantenimiento de la infraestructura-, así también por un continuo crecimiento de la demanda de servicios sustentados en ésta. El desajuste observado entre la evolución de la oferta y de la demanda se agrega a la falta de integralidad de las políticas y problemas institucionales y regulatorios diversos, que profundizan el estrés de la infraestructura. Un resultado claro de este estrés es el crecimiento de la brecha de la infraestructura medida como diferencias de la evolución entre la oferta y la demanda de la misma.⁸

8. Sobre el tema es interesante analizar un importante estudio publicado por BID-INTAL que mide la brecha de la infraestructura económica en América Latina, ver Carciofi y Gayá (2007).

La infraestructura es un factor crítico para el crecimiento económico, la productividad y el desarrollo territorial equilibrado, ya que su expansión contribuye a reducir las desigualdades regionales y locales que afectan a los países de la región. Al respecto, existe una vasta literatura teórica y empírica sobre la relación existente entre infraestructura y crecimiento económico, territorialidad e institucionalidad.⁹

¿Cuáles son los mecanismos económicos subyacentes a la relación existente entre infraestructura y desarrollo económico? Por el lado de la oferta, una mayor disponibilidad y calidad de los servicios de infraestructura contribuyen a incrementar la productividad de los factores y reducen los costos de producción, favoreciendo de este modo, la competitividad de las firmas e incentivando la inversión y el crecimiento económico. Por el lado de la demanda, el crecimiento económico genera un aumento de la demanda por servicios de infraestructura, completándose el círculo virtuoso.

En lo que se refiere específicamente al sector transporte, la calidad y eficiencia de la infraestructura impactan directamente sobre los costos de logística en general y del transporte en particular, lo que incide significativamente en la competitividad de las empresas y, consiguientemente, en sus decisiones de localización, inversión y producción. El desarrollo de la infraestructura de transporte también permite reducir la distancia económica entre los centros productivos y sus mercados destino –tanto a nivel nacional como internacional–, influyendo, por lo tanto, sobre la distribución espacial de la actividad económica nacional, así como en la forma en que se estructuran los flujos de comercio internacional.

América Latina presenta una declinación de su inversión en infraestructura que es notoria desde mediados de los años ochenta. Esto ha llevado como consecuencia que la infraestructura, en general y en particular de transporte, presenta importantes deficiencias. Más aún, si se compara la región con otras economías emergentes, queda de manifiesto que este rezago se expresa tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Una de las razones que explica este retraso lo constituye el hecho que la inversión total en transporte en la región se ha reducido a la mitad durante las últimas dos décadas y en términos del PIB, representa un tercio de su nivel a mediados de los ochenta, a diferencia de por ejemplo los países asiáticos, que durante este período

9. Véase Rozas y Sánchez (2004) para una revisión de la literatura sobre el desarrollo de la infraestructura y el crecimiento económico.

han incrementado su inversión en infraestructura (Calderón y Servén, 2003; Rozas, 2008b).

Este retraso en la dotación de infraestructura (como también en la operación de los servicios) puede restringir seriamente el desarrollo de los países de América Latina, al limitar las posibilidades de expansión económica en el tiempo, impidiendo los beneficios derivados de las economías de escala y la especialización, tanto a nivel subnacional, nacional y regional, lo que implica que tanto la productividad de los agentes económicos como la competitividad de las industrias y de las economías de la región sean erosionadas, a la par de obstruir una mejor calidad de vida de las personas.

La declinación de la inversión en infraestructura –especialmente en la infraestructura de transporte terrestre y en algunos países de América Latina con más énfasis que en otros– ha provocado dos tipos de efectos: a) un creciente rezago en la dotación de infraestructura y de servicios conexos respecto no sólo de los países desarrollados, sino, también, respecto de otras economías en desarrollo (o emergentes), que a comienzos de los años setenta exhibían niveles de provisión de servicios por debajo de América Latina,¹⁰ y b) con la sola excepción de las telecomunicaciones, se han producido diversos efectos sobre la calidad de los servicios prestados, cuya percepción por parte de los usuarios también los ubica por debajo de los observados en otras economías emergentes. En este contexto, un aspecto central del desafío que se tiene por delante es detectar aquellos puntos de saturación en la infraestructura de transporte de América Latina que pudiesen imponer restricciones a la expansión del comercio y por ende, al desarrollo futuro de la región.¹¹

La infraestructura de transporte ha sido sometida al mismo estrés general antes mencionado, con un resultado similar en términos de crecimiento de la brecha de infraestructura. Para estimar la evolución de la brecha de infraestructura de transporte, se establece, por un lado, la evolución del “stock disponible” de la infraestructura de transporte (oferta) y, por otro lado, la evolución del nivel de infraestructura de transporte que se requiere para alcanzar un determinado objetivo de comercio internacional (demanda). Las estimaciones se realizaron para cuatro países de la región (Argentina, Brasil,

10. Véase Rozas (2008b) para una estimación de la brecha existente en el acervo de infraestructura entre América Latina y el sudeste asiático por sector.

11. Véase CEPAL (2009b).

Chile y México) para el periodo 1995-2008, y en varios escenarios para los años 2009 y 2010.

Se define “stock efectivo de transporte” como el stock de capital de transporte o material de transporte disponible en un país, usándose series provenientes de estudios a nivel nacional para cada país. La principal dificultad de este ejercicio radicó en la escasez de información estadística con respecto al stock de capital en general y el stock de infraestructura en transporte en particular. Lamentablemente, son pocos los países de la región que cuentan con este tipo de estimaciones.

En segundo lugar se define a la “demanda de infraestructura de transporte” como el ritmo de crecimiento del volumen de comercio internacional en un país. El argumento subyacente contenido en esta definición se basa en el hecho que una de las principales manifestaciones del proceso de crecimiento latinoamericano ha sido la expansión del comercio. Durante las últimas décadas el comercio internacional ha ganado relevancia en la mayoría de los países del mundo (entre ellos, los latinoamericanos), como consecuencia de las reformas tendientes a la apertura comercial. En consecuencia, la infraestructura empleada para transportar directa o indirectamente bienes que se comercializan internacionalmente constituye una porción relevante de la infraestructura de transporte total de los países. Es por ello, y tal como se plantea en el trabajo de Carciofi y Gaya (2007), que cabe preguntarse si la infraestructura ha crecido en las magnitudes necesarias para movilizar el mayor volumen de comercio. Mientras el trabajo citado previamente se centra en la infraestructura en general, en el presente estudio se analiza más específicamente la infraestructura en transporte. Insistimos que entendemos el volumen de comercio internacional como una aproximación a la demanda de infraestructura de transporte aunque tengamos plena conciencia que estamos subestimando esta demanda dado que no tomamos en cuenta los otros usos de la infraestructura de transporte de un país.

Las estimaciones realizadas se basan en las siguientes dos ecuaciones. Mientras la ecuación (1) sirvió para estimar el “stock efectivo de transporte”, la ecuación (2) se usó para estimar la “demanda de infraestructura de transporte”. Se define entonces:

$$s_t^T = a_0 + a_1 * lpib_t + a_2 * mpib_t + \varepsilon_t \quad (1)$$

$$d_t^T = b_0 + b_1 * lpib_t + b_2 * lpibw_t + \eta_t \quad (2)$$

donde s_t^T corresponde al logaritmo natural del stock de capital de infraestructura de transporte por habitante, d_t^T corresponde al logaritmo natural del volumen de comercio de bienes, $lpib_t$ al logaritmo natural del producto interno bruto por habitante, $mpib_t$ a la participación de la manufactura en el producto interno bruto, $lpibw_t$ al logaritmo del índice del producto interno bruto mundial; finalmente ε_t y η_t son residuos.

En todos los países, las series a precios constantes en moneda nacional se expresaron en dólares a precios de 2000 para facilitar la comparación. Además se consideró un índice con base 1995 = 100.

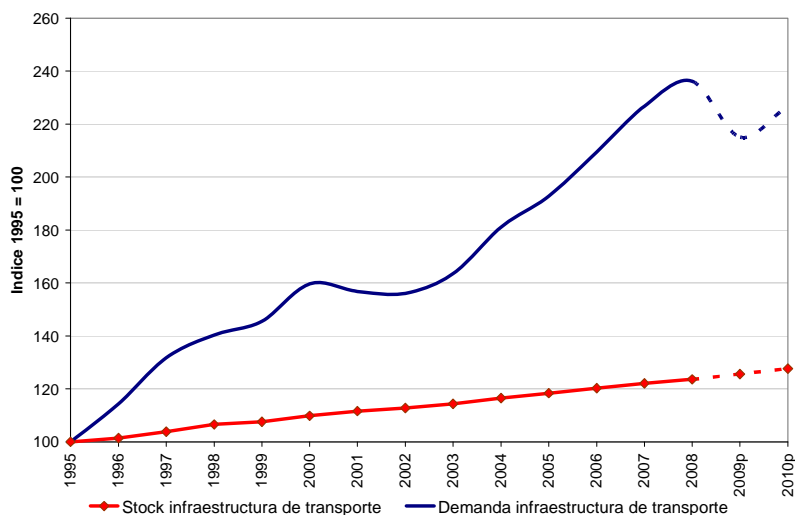
Sobre la base de las estimaciones y proyecciones del stock efectivo en infraestructura de transporte y del crecimiento de la demanda de transporte se calculó la brecha de infraestructura de transporte. Esta última es simplemente la diferencia entre las dos series estimadas. Por construcción, en 1995 la brecha es igual a cero, pero esto no implica que la brecha de infraestructura fuese nula en ese año. Lo que se busca es mostrar la evolución de la brecha a lo largo del tiempo y no su estimación en valores absolutos. Por lo tanto, un valor positivo de la brecha no debe interpretarse necesariamente como un déficit en la infraestructura de transporte sino que la demanda de infraestructura de transporte (el volumen de comercio en este caso) crece más rápido que la oferta (el stock de capital en infraestructura de transporte por habitante).

Para América Latina en su conjunto, se calcula que el ritmo de crecimiento del stock efectivo en infraestructura de transporte por habitante fue de 1,6% anual para el periodo 1995-2008, mientras el ritmo de crecimiento de la demanda fue de 6,8% anual para el mismo periodo. Esto nos indica que el crecimiento de la brecha es importante. Más específicamente, las estimaciones indican, primero, un mayor crecimiento de la demanda de infraestructura de transporte respecto de la oferta y, segundo, tal vez más preocupante, la evolución de la brecha en infraestructura de transporte aumenta durante todo el período analizado, como se puede observar en el gráfico 2.

Gráfico 2

**EVOLUCIÓN DE LA BRECHA EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE
EN PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA a/**

1995-2010 (escenario pesimista)



Fuente: CEPAL (2009b).

Notas: a/ Argentina, Brasil, Chile y México.

Otro aspecto que debe subrayarse es el comportamiento de la brecha de crecimiento de la oferta y demanda de infraestructura de transporte con respecto al ciclo económico. Lo que se observa es que la brecha aumenta durante la fase expansiva del ciclo económico (especialmente en la fase 2002-2007) mientras se reduce en la fase recesiva (2008-2009). Si bien la brecha se reduce en 2009, debido a la contracción del PIB mundial y de los países latinoamericanos, a partir de 2010 es posible que vuelva a incrementarse. Además, en la medida en que la región retome un sendero de expansión de largo plazo y se recupere la demanda externa, la brecha continuaría incrementándose. Estas estimaciones y proyecciones ponen en evi-

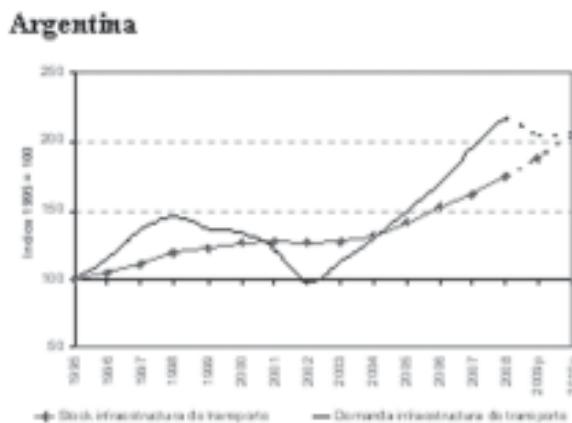
dencia la necesidad de profundizar las inversiones para incrementar el stock disponible de infraestructura de transporte, e incrementar la productividad de esas inversiones mediante mejoras logísticas, incorporación de sistemas inteligentes de transporte y mejoras en la operación de los servicios de infraestructura que hacen uso de ella.

Los antecedentes compilados muestran que la brecha entre el ritmo de crecimiento de la oferta y demanda de stock de infraestructura está presente en los cuatro países incluidos en el estudio (gráfico 5). En lo que se refiere a la estimación del stock de infraestructura de transporte por habitante, se calcula que su ritmo de crecimiento anual fue de 4,4% para Argentina, 0,9% para Brasil, 7,0% para Chile y 5,5% para México todos para el periodo 1995-2008, en tanto, lo que se refiere a la demanda de infraestructura de transporte por habitante, su ritmo de crecimiento anual fue de 6,1% para Argentina, 6,6% para Brasil, 7,0% para Chile y 8,3% para México para el mismo período.

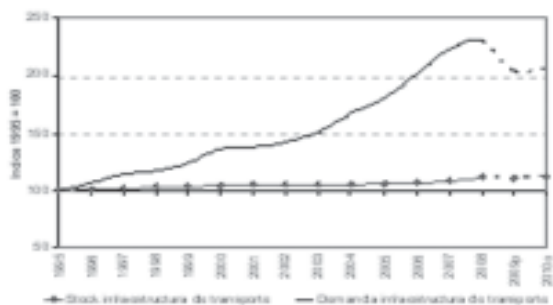
Gráfico 3

**AMÉRICALATINA (4 PAÍSES)^{1/}: EVOLUCIÓN DE LA BRECHA EN INFRA-
ESTRUCTURA DE TRANSPORTE**

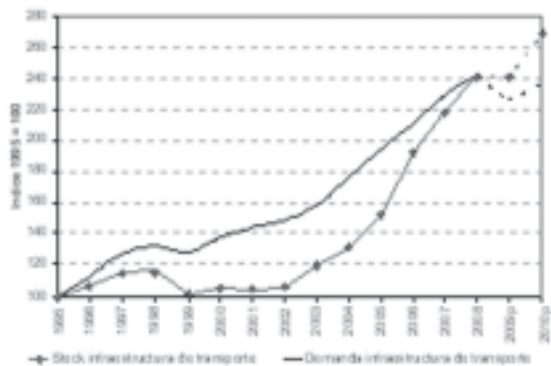
1995-2010 (escenario pesimista)



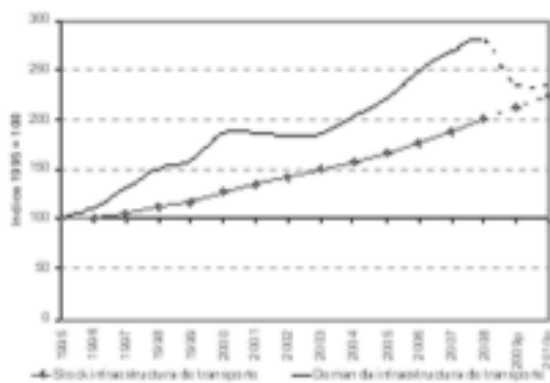
Brasil



Chile



México



Fuente: CEPAL (2009b).

Notas: a/ Argentina, Brasil, Chile y México.

En el caso de Argentina, dos aspectos llaman la atención: primero, tanto la evolución del stock como de la demanda de infraestructura de transporte están fuertemente vinculados a las variaciones del PIB; y segundo, la demanda es más elástica que la oferta.¹² En Brasil, la oferta de infraestructura de transporte no evolucionó al ritmo que lo hizo la demanda durante el período 1995-2008. En la década de 1990, las inversiones en infraestructura de transporte no fueron muy dinámicas como resultado de las dificultades financieras del sector público (Bielschowsky, 2002), aunque hubo cierta recuperación en la inversión en la segunda mitad de la década, tanto pública como privada. A partir de 2001, continuó ampliándose la brecha. El dinamismo exportador brasileño explica la necesidad de continuar ampliando el stock de capital de transporte para no obstaculizarlo. En Chile, tanto la oferta como la demanda de infraestructura de transporte crecieron a tasas elevadas entre 1995 y 2008. En el caso de este país, a partir de 2005 el dinamismo de la oferta de infraestructura de transporte ha sido tal que ha permitido cierta reducción de la brecha de infraestructura de transporte. Finalmente en México también la demanda de infraestructura de transporte se expandió a un ritmo mayor que el efectivo en los años de mayor crecimiento del PIB. En general, con excepción de los años 2001-2003 y 2008, la brecha de infraestructura de transporte se amplió.

Si bien las estimaciones realizadas deben ser consideradas solamente a título orientativo y constituyen apenas una primera aproximación a la estimación de la brecha de infraestructura de transporte en América Latina por parte de CEPAL, resulta evidente que la inversión en capital de transporte no tuvo el mismo dinamismo que el crecimiento del PIB y del comercio en los países de América Latina durante los últimos años, pese a la incorporación del sector privado en los países analizados.

Debe tenerse también presente que este rezago en infraestructura de transporte no se refiere únicamente a la infraestructura portuaria y aeroportuaria. Si bien estas infraestructuras en muchos países requieren de mejoras y ampliaciones, son, en líneas generales, las que están mejor preparadas para el comercio exterior; por lo contrario, las mayores deficiencias se observan en los tramos internos (incluyendo caminos y puentes), así como en los cruces de fronteras, junto con los tradicionales problemas de facilitación del transporte y en la operación de los servicios de transporte.

12. No presentamos el resultado de las estimaciones econométricas en este documento, pero se podrán consultar en Campos y Gaya (2010).

Es por ello, que urge mejorar las políticas públicas de provisión de infraestructura, donde el Estado tiene un papel central, velando no tan sólo por el diseño y construcción de la obra, sino también por la calidad del servicio ofrecido. Para ello es fundamental alcanzar una visión de largo plazo y definir e implementar un plan de inversiones, en el cual el desarrollo de los servicios de infraestructura constituya una herramienta competitiva para los países de la región.

5. Multiplicidad de visiones y falta de una aproximación integrada y sostenible en las políticas de infraestructura, transporte y logística

A pesar de ser conocidos los efectos virtuosos del desarrollo de la infraestructura sobre el crecimiento económico, recurrentemente existe la tendencia a reducir la inversión en el sector cada vez que se identifican necesidades de ajuste en los niveles de gasto o se enfrentan situaciones de crisis.¹³ Pensamos que es precisamente en dichos momentos que se requieren políticas de desarrollo de largo plazo, que tomen debidamente en cuenta la acción del ciclo y sus efectos macroeconómicos, y que planifiquen la inversión en obras públicas de manera ordenada, realista y sostenida, con el objetivo de alcanzar una provisión eficiente y eficaz de los servicios de infraestructura, asegurando tanto la productividad y competitividad de agentes económicos como la calidad de vida de las personas. Esto ha tenido como consecuencia que la inversión en infraestructura no ha evolucionado al mismo ritmo que la demanda de infraestructura, según lo ya expuesto en la sección anterior.

La incorporación del sector privado a través de la concesión de obras de infraestructura tampoco ha sido eficaz en la mayoría de los casos, en términos de aumentar el stock y la calidad de la infraestructura disponible, cuestión que puede constituirse en un serio obstáculo al desarrollo económico y social futuro de estas naciones.

Sin embargo, el aumento de la inversión por si sola no basta; también se requiere invertir mejor. Para ello, junto con mejorar los sistemas de financiamiento e inversión en infraestructura, es perentorio revisar la forma en que se planifican, evalúan, monitorean y fiscalizan las obras por parte del Estado, de modo de asegurar que esas inversiones tengan el impacto social esperado. Mejorar los mecanismos de coordinación y fiscalización, así como

13. Para un análisis de los efectos de los ajustes fiscales sobre la infraestructura en América Latina, véase Easterly y Serven (2003).

la creación de instancias de consulta y coordinación con el sector privado y por sobre todo, con los usuarios finales de la infraestructura y servicios de transporte, destacan como los próximos desafíos para las autoridades nacionales.

A nivel regional, pese a los esfuerzos desarrollados y a las múltiples iniciativas subregionales, hay tareas pendientes, tales como resolver eficientemente los tradicionales problemas de facilitación del transporte y el comercio,¹⁴ y los problemas de tránsito y de cruce de fronteras que afectan la competitividad y desarrollo social de toda la región.

Estos aspectos dejan de manifiesto la necesidad de mejorar la forma como se planifican y deciden las inversiones en infraestructura, así como también la forma en que se regula la operación de los servicios de transporte, de modo tal que resuelvan efectivamente las problemáticas complejas que afectan a estos sectores, la mayoría de las cuales requiere de soluciones integradas y multisectoriales. Sólo cuando esto ocurra, las mayores inversiones en infraestructura y servicios de transporte permitirán un salto cuantitativo y cualitativo en la competitividad nacional y regional.

Tradicionalmente, las políticas públicas relativas a la infraestructura y al transporte se han tratado en forma disociada e implementado en forma unimodal, lo cual impide hacer una provisión eficiente de bienes de uso público. El transporte y las políticas asociadas son, muchas veces, analizadas e implementadas en forma unimodal, donde en muchos casos, la infraestructura es planificada en un ministerio, implementada por otro y la regulación de los servicios la realiza un tercero que no tuvo ingerencia en su diseño. La logística, finalmente, es dejada de lado con frecuencia de cualquier planeamiento del transporte y de la infraestructura, aún cuando se reconoce lo crucial que puede ser en la generación de mayores niveles de competitividad.

En la presente sección abordaremos la importancia de la triada infraestructura-transporte-logística en el desarrollo económico e introduciremos el nuevo concepto de “logística avanzada”; luego nos detendremos en la fundamentación de los motivos por los cuales existe la necesidad de estable-

14. Es sumamente importante abordar los problemas de la facilitación del transporte, tanto como aquellos ligados al comercio, y es importante su diferenciación debido a que el impacto de los problemas de la facilitación del transporte afectan a toda la economía de un país, a nivel de toda su producción y comercio, mientras que los segundos se relacionan principalmente a las operaciones de comercio internacional. Para más detalles, ver Martínez Rivas (2010).

cer una política integrada de infraestructura, transporte y logística a nivel nacional; y finalmente ahondaremos en la necesidad de ciertos criterios de sostenibilidad en el diseño y ejecución de las políticas públicas de infraestructura de transporte.

5.1. *La triada infraestructura-transporte-logística*

La tríada infraestructura-transporte-logística debe ser vista, a nuestro juicio, como un sistema indivisible e interrelacionado, fundamental no sólo para incrementar la competitividad de la economía y la productividad de los factores, sino también para ayudar a mitigar la pobreza, puesto que operan como mecanismos económico-sociales dinamizadores.

El primer componente de la triada es doble, se trata de los servicios de transporte (infraestructura-transporte) que poseen un papel central en el desarrollo económico de las economías, permitiendo el desplazamiento de personas, materias primas y productos finales a través de las redes de transporte, que son diseñadas para cumplir con despachos en tiempo y forma al menor costo posible tanto a nivel local, nacional o internacional. Este primer componente, que constituye el ámbito tradicional del transporte, debe incluir su papel social al proporcionar y mejorar la movilidad necesaria para acceder a los servicios asistenciales por parte de la población, incluyendo a la población rural y a los sectores menos favorecidos.

El otro componente de la triada es la logística, independientemente que sea considerada como una actividad desarrollada por el sector privado. Sin embargo, resulta fundamental que las autoridades públicas establezcan un marco de condiciones adecuadas para el desarrollo eficiente, eficaz y competitivo de la circulación de mercancías, con el propósito de favorecer a la economía en general. En este sentido, a los gobiernos no les faltan motivos para involucrarse en el desarrollo de un sistema logístico más eficiente, sea para promover la competitividad de las exportaciones y de la infraestructura nacional, incentivar el comercio internacional, ganar nuevos mercados, impulsar el empleo en el sector de servicios, o atenuar problemas de congestión vial, seguridad y contaminación, entre tantos otros.

El concepto de logística tradicional ha experimentado una importante evolución en el tiempo. Originalmente, la noción de logística surgió en el ámbito militar, adoptando un significado de organización a nivel operativo, táctico y estratégico. Paulatinamente, el concepto fue incorporado en el quehacer empresarial como un puente elemental entre la producción y los mercados, para luego modificarse progresivamente su ámbito de operación.

Dado el creciente avance tecnológico y cognoscitivo (hasta el momento limitado a la órbita empresarial), este proceso de transformación y más reciente evolución de la noción de logística ha promovido lo que en la actualidad proponemos como “logística avanzada”. Esta nueva concepción amplía el radio de acción o cobertura de actividades, al incorporar los desafíos inherentes a la gestión de toda la cadena, abarcando no solamente los suministros y/o el transporte y distribución de mercancías, sino también la facilitación, la distribución y la planificación y organización de la carga en toda la cadena de valor, incluyendo la producción y los servicios que ésta requiera.

La logística avanzada incluye las clasificaciones habituales, conocidas como logística de compra, distribución e inversa, agregando servicios productivos. En consecuencia, reúne la gestión de los flujos físicos, de información y la administración de operaciones tales como la planificación del aprovisionamiento desde los proveedores, sean nacionales o internacionales; su coordinación con los planes de producción y con el área industrial de la empresa; la gestión de proveedores y su coordinación con el área de compras; productividad de los procesos; el control físico, administrativo y económico de los stocks; la planificación de las tareas en los centros logísticos; el almacenamiento; el transporte de mercancías; la preparación de los pedidos; el transporte de distribución hasta el cliente; la seguridad de la cadena; y todas las actividades típicas de la logística inversa (recogida de productos en las instalaciones de los clientes, reparación, reintegro a stock o al cliente, reciclaje y almacenaje, etc.). A las acciones enumeradas, deben agregarse las actividades de servicios a la producción que se vinculan con la transformación ligera de los productos (etiquetado, ensamblaje liviano de componentes, adaptación a los mercados locales, etc.).

Una estrategia económica sustentada en la logística avanzada propicia la creación de condiciones favorables para la atracción de la parte industrial y comercial de las empresas. De esta manera, la logística avanzada también puede ser relacionada con la producción, de una manera más profunda.

A nivel empresarial, la logística avanzada es parte de la estrategia a través de la cual se gestionan todas las actividades de la cadena de suministro y su coordinación con la cadena productiva. Esta compleja red considera a la cadena de suministro como la unión de todas las partes o empresas que participan en la producción, distribución, manipulación, almacenamiento y comercialización de un producto y sus componentes. Es decir, en la cadena de suministro concebida de esta manera se encuentran incluidos desde los proveedores de materias primas, fabricantes, distribuidores y transportis-

tas, hasta los comerciantes minoristas, y la producción o servicios a la producción y distribución, todos interviniendo para ofrecer el producto requerido con la calidad especificada, en el momento oportuno, en el lugar adecuado, con costos pertinentes y para el cliente indicado.

Es importante considerar que para la mayoría de los países, los costos de logística constituyen un componente más importante que las barreras arancelarias en los costos comerciales totales. En efecto, en América Latina, los aranceles medios bajaron desde el 40% en los años ochenta, al 10% en la década presente. Las estimaciones de la Unión Europea indican que, a nivel mundial, el sector de logística representa 13,8% del PIB mundial. Asimismo, se estima que el costo de la logística representa entre el 10 y 15% del producto final; sin embargo, en los países en desarrollo este valor puede superar el 20% (Martínez Rivas, 2010). De hecho, según González, Guasch y Serebrisky (2008) los costos logísticos en América Latina varían entre 18% y 32% del valor del producto, mientras que en la zona de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) esta cifra se sitúa alrededor del 9%, mientras en Estados Unidos ronda el 9,5% y en Singapur el 8,5%.

Por su parte, en los países con menor desarrollo y con bajos costos suele ocurrir que los proveedores allí asentados carecen de experiencia sobre los procesos más modernos y, frecuentemente, no están habituados a los altos estándares requeridos en los mercados internacionales más relevantes, como la secuencia de entregas combinadas *just-in-time*, la gestión de soluciones de inventarios o el intercambio electrónico de datos. Definitivamente, dichos países están desprovistos de una visión integral de las cadenas de suministro, perjudicando el objetivo de competir. Es por ello que se torna sumamente importante avanzar en el estudio y tratamiento de posibles mejoras en las estrategias de logística a nivel de naciones, puesto que éstas constituyen un factor fundamental para promover el desarrollo económico y social.

Cabe destacar que las comparaciones cuantitativas internacionales sobre costos logísticos suelen ser imprecisas y pueden generar discrepancias, dado que existen distintas definiciones conceptuales y metodologías diversas para la medición de tales costos. De todas maneras, aún tomando en consideración tal advertencia, los valores alcanzados en los distintos estudios resultan útiles para dar cuenta de la alta proporción que representa el costo logístico dentro del producto final –dato coincidente en todos los estudios–, y esgrimir ciertas posiciones relativas entre países.

El estudio de González, Guasch y Serebrisky (2008), por ejemplo, toma una estimación realizada para varios países de América Latina y calcula los costos logísticos como porcentaje del valor de venta de los productos, considerando los costos logísticos totales, los costos de transporte, los costos de transacción (procesamiento de permisos, trámites aduaneros, normas, pérdidas, y otros), los costos financieros (inventarios, almacenamiento, seguridad) y los costos no financieros (seguros). De esta manera, los valores presentados en el citado trabajo proporcionan una aproximación al estado de situación, pero pueden presentar diferencias con los resultados obtenidos en otros estudios. En tal sentido puede citarse el caso de estudios privados recientes que han evaluado los costos logísticos en Chile, determinando que los mismos representan un 15% del valor del producto final. Asimismo, puede mencionarse la estimación realizada para el caso de Paraguay (Sgut et al., 2006) en la cual, tras un relevamiento exhaustivo de sobrecostos del transporte y la logística internacional del país, se identificaron costos directos e indirectos (costos de inventario de demoras y costos financieros) para 10 corredores de exportación e importación en una secuencia de las transacciones (embarque – destino), y se obtuvo que el costo promedio de transporte y logística (como porcentaje del precio FOB) para los productos¹⁵ y corredores estudiados ascendía a 19.7%.

Concluyendo, el concepto de logística avanzada se refiere principalmente, aunque no de modo exclusivo, a la órbita de las empresas. Sin embargo, existen dos cuestiones fundamentales que pertenecen al ámbito de las políticas públicas que debemos relevar, y que los tomadores de decisiones de la administración pública deben considerar en relación a la logística avanzada:

- La generación de condiciones políticas y económicas que permitan: la aplicación de dicho concepto de logística, y que sus beneficios apoyen efectivamente el desarrollo económico;
- La formulación y consenso de una estrategia nacional –y su impulso a nivel regional– hacia la implantación de la logística avanzada en la economía nacional.

Es en tal sentido que la logística podría maximizar su participación en la tríada infraestructura-transporte-logística, al mismo tiempo que potenciada su inclusión y protagonismo en la agenda del desarrollo. En efecto, y a

15. Incluye soja, carne, sésamo, madera, agroquímicos, carga LCL (Less than Container Load) y productos informáticos.

manera de ejemplo, puede analizarse el caso de Singapur, país en el que la estrategia logística tiene una estrecha conexión con la estrategia productiva del país a través de la generación de oportunidades y condiciones para la atracción (relocalización) de instalaciones industriales y de distribución de compañías internacionales, sean empresas de industrialización y comercialización, como también de logística y distribución, generando empleo y actividad económica en el país.

5.2. *Hacia las políticas integradas de infraestructura en América Latina y el Caribe*

Existe conciencia entre las autoridades, los organismos internacionales, expertos y académicos, sobre la necesidad de mejorar la provisión de infraestructura, tanto en términos de cantidad como de calidad, para alcanzar un mayor grado de competitividad, crecimiento y desarrollo económico y social. Tal necesidad cobra especial preponderancia en los países en desarrollo donde, en la mayoría de los casos, la actual dotación de infraestructura puede ser insuficiente para atender la actividad futura y condicionar severamente, por lo tanto, el desarrollo económico y social futuro, tal como vimos en las secciones previas.

Varios estudios han analizado la relación entre la competitividad y el flujo físico de bienes. Las conclusiones principales de tales análisis encuentran tres áreas sustanciales que deben ser tratadas para optimizar el flujo de bienes a través de las cadenas logísticas. Estas son:

- La infraestructura y servicios de transporte (en conjunto, llamados “servicios de infraestructura de transporte”),
- La logística, y
- La facilitación.

Teniendo en cuenta esta clasificación de los factores que determinan el flujo de bienes, queda en evidencia que el análisis y las opciones de política sobre la materia no pueden permanecer limitadas exclusivamente a problemas de cuellos de botella en la infraestructura –componente *hard* de la logística–; sino que también deberían tenerse en cuenta las reglas y procedimientos que regulan los servicios de infraestructura –componente *soft* de la logística–. De esta manera, el funcionamiento del sistema de logística de un país deberá depender tanto de las actividades del sector público como del sector privado (González, Guasch y Serebrisky; 2008).

Tradicionalmente, las políticas públicas relativas a la infraestructura y al transporte, se han tratado en forma disociada e implementado en forma

unimodal, lo cual impide hacer una provisión eficiente de bienes y servicios de uso público e interés estratégico, que resultan comunes y escasos. Asimismo, el enfoque sectorial ha sido incapaz de hacer frente a problemáticas complejas relacionadas con las externalidades negativas que provoca la infraestructura y el transporte, como ser la contaminación o la accidentalidad vial, precisamente porque estos problemas requieren de intervenciones coordinadas y multisectoriales, que se hagan cargo de las distintas variantes del problema.

Además, como ya lo explicamos, la logística es frecuentemente dejada de lado del planeamiento del transporte y de la infraestructura. Considerando los motivos señalados, consolidar una política integrada de logística y transporte a nivel nacional a través de la organización, cooperación y coordinación de acciones operativas intersectoriales, interministeriales e intermodales se constituye en la alternativa más asequible para alcanzar el objetivo de lograr que la circulación de mercaderías se desarrolle en forma más eficiente, eficaz y competitiva, para favorecer a la productividad, la competitividad y la economía del país.

En síntesis, para responder al por qué se requiere una política integral de infraestructura, transporte y logística a nivel nacional, puede destacarse que, en primer lugar, los motivos tienen que ver con la naturaleza propia de los tres elementos pilares:

- (1) la infraestructura, que es indivisible y conforma un mercado cuyas características impiden la formación de precios solamente a través de la acción de la oferta y demanda;
- (2) el transporte, que produce externalidades negativas como la contaminación, la congestión, los accidentes, entre otras, y
- (3) la logística, que requiere de la coordinación de múltiples entidades y sectores, tanto públicos como privados, y de una estrategia de implementación que no podría ser exitosa si no existiera coordinación y profundo entendimiento entre entidades y sectores.

Para una provisión eficiente de bienes de uso común se requiere de una planificación y regulación activa por parte del Estado, lo cual no se contradice con la participación de las diferentes formas de asociaciones público-privadas, más bien las refuerza. Asimismo, debe implementarse una política en materia de logística en todos los niveles de gobierno con un enfoque que permita reforzar la cooperación y la coordinación entre las diferentes di-

mensionen de la política de transporte, y que se convierta en un factor subyacente en la toma de decisiones.

En las economías globalizadas, la competitividad (externa) y productividad (interna) son funciones de múltiples variables interrelacionadas y mutuamente dependientes, por lo que se requiere de un análisis conjunto y multidisciplinario para el planeamiento, ejecución y control de soluciones de tipo integral. En consecuencia, se deben analizar sus componentes (infraestructura, transporte y logística) en el marco de un sistema holístico y no como partes separadas. Dado que existen vínculos internos entre cada uno de los grupos de medidas de política que tradicionalmente se toman en esta materia, la puesta en marcha de un plan de acción nacional podría alcanzar un beneficio máximo si estas medidas son implementadas en conjunto. Sólo de esta manera las medidas de política podrán tener un verdadero impacto significativo sobre la eficiencia de la logística y el transporte. Naturalmente, ello implicará cambios importantes en los ámbitos administrativos y legales.

En línea con lo ya expuesto, la política nacional debe ser concebida en forma integral y no como la suma de planes de desarrollo sectoriales, por lo que la planificación y ejecución de las políticas debe hacerse pensando en la competitividad y productividad de los bienes o servicios que el país produce y consume y exporta o importa, y no sobre la base del modo de transporte preponderante.

Por último, la infraestructura requiere estar al servicio del desarrollo productivo y planificarse para apoyar los centros productivos existentes o futuros, por lo que la política nacional debe concebirse como un proceso de mejora continua, que requiere de modificaciones periódicas en función del ambiente interno y externo adonde se inserta.

En Cipoletta, Pérez y Sánchez (2010) se analizan siete casos de implementación de una política integrada de transporte (Alemania, Colombia, Corea del Sur, España, Finlandia, Holanda y Unión Europea), destacando en cada país las políticas desarrolladas, las soluciones institucionales, los problemas enfrentados, entre otros aspectos. De esos estudios se desprenden importantes conclusiones en las áreas de lineamientos estratégicos, político-organizacionales y normativos de la política.

En el área de **lineamientos estratégicos**, la política nacional debe ser concebida en forma integral y no como la suma de planes de desarrollo sectoriales. Asimismo, la planificación y ejecución de las políticas debe hacerse en función de los servicios a la carga, pensando en la productividad y competitividad de los bienes o servicios que el país produce y comercia en el exterior o en el mercado doméstico. También el foco debe estar en la logística avanzada por sobre la logística de distribución; la planificación

requiere una óptica global, de mediano y largo plazo, y un proceso participativo público-privado e interinstitucional. Finalmente, el establecimiento de una política nacional de infraestructura, transporte y logística, es un proceso de mejora continua, que requiere de modificaciones periódicas y que debe considerar el ambiente interno y externo donde se inserta.

En cuanto a los *aspectos políticos y organizacionales*, es necesario fortalecer la institucionalidad, generar espacios de diálogo y análisis, lograr coordinación y coherencia al interior del gobierno (visión común); establecer una agencia principal que sea la cabeza visible y que lidere el esfuerzo; planificar la infraestructura al servicio del desarrollo productivo para apoyar a los centros productivos existentes o futuros; construir órganos colegiados donde todos los ministerios e instituciones gubernamentales que participan del proceso estén representados, pero que también lo estén tanto el sector privado (principales dadores de carga y usuarios), al igual que la academia y las ONGs.

En lo que se refiere a los *aspectos normativos*, la logística integrada y el transporte multimodal requieren de marcos normativos modernos y estructuras flexibles, así como del establecimiento de un marco de referencia legal claro, coherente y condensado en un solo cuerpo legal que facilite su implementación; de políticas que aseguren la coherencia y consistencia de la política nacional y potencien los efectos sinérgicos; y de una legislación creada para facilitar la logística y el transporte de los productos.

En conclusión, para impulsar la competitividad, el comercio y el desarrollo económico y social de un país, se requiere de una estrategia integral de infraestructura, transporte y logística nacional clara (al interior del propio gobierno), compartida (consensuada con el sector empresarial y los actores sociales y académicos y los distintos modos de transporte), sostenida en el tiempo y coordinada a nivel regional para aprovechar las sinergias de los corredores e infraestructura que desarrollan los otros países.

5.3. Ausencia de criterios de sostenibilidad

El retraso que presenta América Latina en materia de transporte e infraestructura no sólo se basa en el significativo déficit en la provisión de tal infraestructura y sus servicios asociados en transporte y logística, sino también en que existe una marcada demora en la adopción de a) integralidad de su abordaje y b) criterios de sostenibilidad¹⁶ en el diseño y ejecución de los

16. Entendiendo como sostenibilidad al conjunto de estrategias que garantizan la satisfacción de las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas (*Informe Brundtland, Comisión de las Naciones Uni-*

programas y políticas de transporte –y como consecuencia, también en las decisiones de inversión–, tanto desde el punto de vista económico, social, institucional, como medioambiental.

Dicha mora se verifica claramente en la distribución modal del transporte en los países de la región, el cual es crecientemente emisivo. A diferencia de la Unión Europea, donde existe una mutación de la distribución modal orientada hacia modos de transporte menos contaminantes, en América Latina se observa que las decisiones de política tienden a dirigirse mayoritariamente al sector carretero, en detrimento de las posiciones del transporte ferroviario y acuático (transporte marítimo de corta distancia, fluvial, lacustre, etc.)

En un estudio en elaboración –a la fecha en que esto se escribe– sobre las políticas de transporte en América Latina (USI - Unidad de Servicios de Infraestructura, DRNI de la CEPAL, Naciones Unidas, 2010), se ha encontrado que si bien la mayoría de los países de la región presenta claras menciones referentes al criterio de sostenibilidad en sus políticas de gobierno, existe muy poco desarrollo e implementación efectiva en la definición de las políticas y planes de transporte y sus servicios asociados de infraestructura. Algunos de los países –mencionemos el caso de México en la vanguardia– han delineado objetivos, estrategias y líneas de acción para atender a la sustentabilidad ambiental dentro de las políticas de transporte, pero, en la mayoría de los casos, tales criterios se encuentran ausentes en las metas previstas y, más aún, el criterio amplio de sostenibilidad se encuentra habitualmente desestimado, excepto por su dimensión económica y, en menor medida, la social, siendo casi inexistente la institucional.

Es por ello que los países de América Latina y el Caribe deben comenzar a incluir claros criterios de sostenibilidad, incluyendo los temas medioambientales, en sus políticas públicas relacionadas con la infraestructura y el transporte, no solamente como una forma de atender las externalidades negativas y de mitigar los costos ambientales y sociales asociados a la construcción y explotación de la infraestructura por parte de los servicios de transporte, sino también, como un elemento que puede incidir en la competitividad e inserción en la economía nacional.

Lo anterior queda de manifiesto a la luz de las acciones emprendidas por algunos gobiernos y empresas europeas, como por ejemplo, las tendientes a

das para el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1987), abarcando tanto la esfera ambiental, como la económica, la social y la institucional. Su expresión en el ámbito de la infraestructura y servicios de transporte y es el transporte sostenible, definido por políticas que integren la creación de infraestructura, el mejoramiento de los servicios de transporte, la inclusión de la logística y la facilitación del comercio y el transporte, todo ello sobre la base de un desarrollo sostenible en tiempo y espacio.

exigir la rotulación de la huella de carbono de los productos alimenticios importados, con el propósito de informar al consumidor sobre las emisiones de gas de efecto invernadero implicadas en la elaboración y transporte de los productos.

Más allá del hecho de que este tipo de medidas suele implicar barreras no arancelarias al comercio, como las de los etiquetados, es importante considerar que no por el hecho de no constituir reglamentaciones generalizadas, sí tienen el potencial de hacerlo en un futuro cercano. A medida que los gobiernos continúen comprometiéndose con la suscripción de protocolos internacionales en materia medioambiental, mayores serán las preocupaciones y presiones por incorporar dichas pautas y por ende, pueden afectar significativamente la competitividad de las exportaciones nacionales. Dependiendo de qué tan oportuna sea la introducción de directrices en este sentido, variará el grado de impacto en la economía nacional. Si la adopción es temprana, podría actuar como un valor agregado a la competitividad de las exportaciones, captando mercados adicionales de mayor poder adquisitivo y conciencia ecológica. Por el contrario, si la adopción es tardía, podría implicar pérdidas de mercados pese a mantener los productos su valor competitivo.

En el estudio antes mencionado (USI, 2010) se observa que en lo relativo a la planificación, las políticas y programas de transporte e infraestructura de la región, aunque manifiestan el propósito de mejorar la sustentabilidad de los distintos sistemas de transporte, no prevén de herramientas para su efectiva incorporación. Incipientemente, las políticas ambientales comenzaron a incluir propuestas relativas al transporte y su infraestructura, pero todavía es inusual encontrar proyectos específicos que planteen metas claras y puntuales de desarrollo y promoción de infraestructura de modos de transporte de menor emisión de contaminantes, lo que dificulta la sustitución del autotransporte y la mejora de la distribución modal medioambientalmente regresiva que impera en América Latina.¹⁷ Asimismo, existe una falta de instrumentos y/o metodologías para el análisis de la sostenibilidad de las políticas de servicios de infraestructura de transporte, como así también de mecanismos de control y seguimiento (monitoreo) de la implementación de dichos criterios.¹⁸

17. Varios de los países han establecido planes nacionales de cambio climático, dentro del cual incorporan objetivos de reducción de emisiones vehiculares y promoción del transporte eléctrico; como ocurre en los casos de México, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, entre otros.

18. Algunos países han planteado la incorporación de una evaluación ambiental estratégica, la que representaría un proceso formalizado, sistemático y amplio para determinar y evaluar las consecuencias ambientales de las políticas, planes o programas propuestos

5.3.1. *Los objetivos del milenio*

En lo que sigue revisaremos la vinculación existente entre la infraestructura y los servicios de transporte con los Objetivos del Milenio, plantearemos además el caso especial de los países sin litoral y concluiremos con algunas propuestas de política.

Aunque los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) no hacen referencia explícita a la infraestructura y los servicios de transporte (SIT), estos sectores desempeñan un papel central en el cumplimiento de las metas. Es así como una mejora en el diseño, la regulación y la operación de dichos sectores, permiten el acceso a los centros productivos a menores costos económicos y sociales –lo que se relaciona con el ODM 1– y proporcionan y mejoran la conectividad y movilidad necesaria para acceder a los servicios de educación y salud por toda la población, especialmente de los segmentos más pobres y de la población rural (ODM 2 al 6). Por su parte, el rediseño de las políticas de provisión y operación de SIT permite tanto una infraestructura con bajo contenido en carbono como un transporte sostenible, que fortalecen las posibilidades de cumplimiento del ODM 7. Asimismo, la solución de los problemas de facilitación del transporte y su competitividad va en directo beneficio de los países sin litoral, pequeños Estados insulares y países menos desarrollados, lo que está directamente vinculado con el ODM 8. En lo que sigue nos detendremos en los ODM 7 y 8.

El ODM 7 propone garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y tiene cuatro metas asociadas, vinculándose la primera (7A) a la incorporación de los principios del desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales, en tanto la segunda (7B) a la disminución de la pérdida de la biodiversidad. Las dos metas restantes se vinculan con un mayor acceso sostenible al agua potable y servicios básicos de saneamiento (7C), y con una mejora en las condiciones de vida en los asentamientos humanos (7D). La infraestructura y los servicios de transporte que hacen uso de la misma mantienen una clara y directa relación con la meta 7A. Tal vínculo se manifiesta principalmente en la urgente necesidad de resolver los problemas de movilidad urbana y rural que atentan contra la sostenibilidad del medio ambiente, y en la implementación de políticas públicas de transporte eficientes y flexibles –tanto transporte de personas como de cargas– como mejor mecanismo para lograr el cumplimiento

para asegurar que se incorporen plenamente y se aborden adecuadamente en la etapa más temprana posible de la adopción de decisiones, simultáneamente con consideraciones económicas y sociales. Si bien no es un mecanismo que se encuentre aún ampliamente difundido, México lleva la delantera en la materia.

de dicha meta. En este sentido, procurar el diseño y ejecución de políticas de infraestructura y transporte que incorporen los principios del desarrollo sostenible –tanto en el plano regional, nacional e internacional–, cobra especial relevancia a la luz de las consideraciones establecidas por el indicador de logro 7.2 del ODM7, que hace referencia a la reducción de las emisiones de dióxido de carbono y otras sustancias que deterioran la capa de ozono.

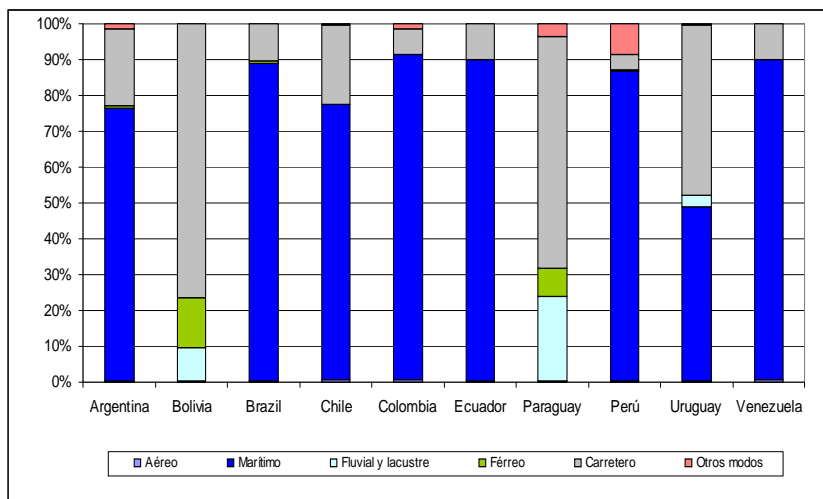
El replanteo de la distribución entre modos de transporte que utilizan los países para la movilidad interna e internacional de sus bienes es un tema central para asegurar la sostenibilidad del medioambiente, tal como ya se ha priorizado en las políticas de diversos países desarrollados y bloques de integración regional, principalmente en la Unión Europea. El transporte interno (particularmente en lo relativo a lo urbano, pero también en lo rural) representa un ámbito de acción imprescindible para mejorar la sostenibilidad del medio ambiente. Por esta razón, las políticas públicas deben considerar, desde su formulación, las externalidades negativas que cada modo de transporte genera, de modo de privilegiar aquellas combinaciones que sean menos contaminantes y mayor o igualmente competitivas (como la navegación fluvial o el transporte marítimo de corta distancia, si se posee la infraestructura de apoyo adecuada). En el plano internacional, un rediseño de la infraestructura y de los sistemas de transporte hacia una infraestructura baja en carbono y modos de transporte menos contaminantes y más eficientes en términos energéticos y de generación de externalidades negativas, no sólo permitiría mejorar la sostenibilidad de la región, sino también, mejorar la competitividad y productividad de la economía, si tal rediseño considerara una estrategia de integración de políticas que beneficie el desarrollo económico y social, por sobre la tradicional orientación disociada y modal en la ejecución de medidas.

El gráfico a continuación nos muestra la distribución modal de las importaciones de los países de América del Sur para el año 2007.¹⁹ A partir de la distribución modal existente en cada país –y regionalmente–, es posible plantear la necesidad de cambiar el foco de las políticas de transporte y logística de su actual orientación unimodal hacia políticas integrales. En tal sentido, el planeamiento estratégico de las políticas públicas debe integrar el desarrollo de la infraestructura, los servicios de transporte, la logística, la facilitación del comercio y el transporte; y, ciertamente, todo ello sobre la base de favorecer el desarrollo económico y social de las naciones, como así también el respeto por el medio ambiente.

19. Usamos la Base de datos de Transporte Internacional (BTI), que se basa en información primaria de las aduanas de América del Sur sobre flujos de mercancías comercializadas por modo de transporte.

Gráfico 4
DISTRIBUCIÓN DE IMPORTACIONES POR MEDIO DE TRANSPORTE, 2007

(En porcentaje del total)



Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de información de la Base de datos de Transporte Internacional.

Nota: Información de Paraguay corresponde al 2006.

El Estado debe velar por la provisión de infraestructura baja en carbono, privilegiando aquellos modos o combinaciones de éstos, que permitan un mejoramiento de la competitividad de los productos exportados, sin perjudicar el bienestar económico, social y ambiental de la población. Desde el punto de vista de la movilidad interna de la producción y las importaciones, el foco del Estado debe estar en proveer las condiciones necesarias, tanto de infraestructura como regulatorias, para reducir los costos de transporte y logística, asegurándose que dichos ahorros sean traspasados a los consumidores finales, mejorando de esta forma su poder adquisitivo y estándar de vida.

El ODM 8 fomenta una alianza mundial para el desarrollo. Para medir el progreso de los países en la materia, este objetivo contempla 6 metas y 16 indicadores. Las cuatro primeras metas del ODM 8 buscan que esta asociación permita que los países menos desarrollados obtengan un mejor acceso a condiciones justas y equitativas, especialmente por parte de los países desarrollados, en los temas de comercio internacional, tratamiento de la deuda externa y cooperación internacional.

La infraestructura y los servicios de transporte tienen estrecha relación con la meta 8C, la que se ocupa de atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo. La importancia de tal vínculo radica en que tanto la facilitación del transporte y el comercio, como el acceso a unos SIT más eficientes otorgan al país una mejor posición competitiva. Ello resulta particularmente crucial para dichos países, quienes habitualmente son menos competitivos por presentar desventajas en términos de costos de transporte y logística.

Resulta evidente que ante la imposibilidad de acceder directamente al transporte marítimo internacional, los países sin litoral han privilegiado el modo carretero (véase en el gráfico 4 los casos de Bolivia y Paraguay), muchas veces a un mayor costo y con las consiguientes externalidades negativas que este tipo de transporte acarrea (necesidad de mayor infraestructura y mantenimiento de la existente, congestión, contaminación ambiental, accidentes de tránsito, deforestación y relocalización de poblaciones en los casos de creación de nueva infraestructura, etc.).

Resolver el diseño y ejecución de políticas de infraestructura y transporte –tanto en el plano local, nacional e internacional– incorporando los principios del desarrollo sostenible, no es asunto trivial. Su dificultad principal radica en la multiplicidad de intereses y actores que participan del sector y las distintas visiones, muchas veces contrapuestas, del tipo de desarrollo que el país demanda.

Pensamos que la elaboración de políticas integradas, tal como se planteó en esta sección, ofrece una forma de resolver la ausencia de criterios de sostenibilidad en las políticas públicas, en especial en aquellas relacionadas con infraestructura, transporte y logística. La infraestructura debe estar al servicio del desarrollo productivo y planificarse para apoyar los centros productivos existentes o futuros, por lo que la política nacional debe concebirse como un proceso de mejora continua, que requiere de modificaciones periódicas en función del ambiente interno y externo en donde se inserta.

6. Conclusiones

En los últimos 15 años, los países latinoamericanos han acentuado sus dificultades para hacer frente a una demanda creciente de servicios de infraestructura, impulsada principalmente por el crecimiento del comercio internacional, el notable desempeño de los *commodities* y la consolidación de China y otros países del sudeste asiático como factores de demanda. La principal razón radica en las dificultades que han existido para mantener un ritmo adecuado de inversión durante el período 1997-2006, lo que probablemente se haya agravado durante el trienio siguiente.

Una primera conclusión que quisiéramos relevar consiste en señalar que las políticas de infraestructura, transporte y logística presentan en los países de ALC algunas carencias y debilidades que podrían afectar, tanto el desarrollo como la integración regional, y de la región en su conjunto con la economía internacional. Al respecto se mencionan factores que se relacionan con aspectos institucionales de las políticas de desarrollo de la infraestructura, ineficacia de las políticas de financiamiento y de organización de los mercados, fallas regulatorias, ausencia de criterios de sostenibilidad y persistencia de problemas históricos relacionados con la organización del transporte, entre otros.

Una síntesis de los principales problemas que los países están llamados a resolver son: i) alta dispersión y multiplicidad de visiones públicas respecto a la infraestructura y los servicios, y la consecuente falta de integralidad en el abordaje de las políticas en sus diferentes procesos (concepción, diseño, implementación y seguimiento y fiscalización); ii) estrechez física o escasez en la provisión de infraestructura y servicios; iii) fallas u obstáculos institucionales y regulatorios tanto en la conducción de las políticas como en la organización de los mercados; iv) debilidad y/o ausencia de criterios de sostenibilidad en la concepción de las políticas de los servicios de infraestructura, especialmente en el transporte, y v) problemas en la facilitación del transporte y el comercio, que se relacionan entre otros aspectos, con las regulaciones técnicas y la burocratización de los procesos comerciales, y las dificultades de los tránsitos y pasos de frontera.

Asimismo, aspectos tales como el acceso al financiamiento, la calidad y funcionamiento de las asociaciones público-privadas, la institucionalidad y contabilidad regulatoria y las condiciones de funcionamiento y maduración de los mercados de infraestructura son también puntos de la agenda pública que los países deben emprender con urgencia.

Una segunda conclusión principal se refiere a la relación entre desarrollo de infraestructura e integración regional. El desarrollo débil e insuficiente de la infraestructura de transporte ha constituido una de las razones para explicar las dificultades del proceso de integración de los países de América, al no permitir adecuadamente la integración física de los territorios y mercados de la región, restando fuerza a las diversas iniciativas emprendidas en este plano, que en no pocas ocasiones han carecido de un soporte real para su implementación.

Parte importante del problema es el resultado de las políticas aplicadas en las últimas cuatro décadas en relación con la creación, conservación y expansión de la infraestructura de transporte y de las actividades de apoyo del sector, las cuales significaron en la mayoría de los casos que se disminuyera ostensiblemente la inversión pública y se adjudicara la responsabilidad del desarrollo del sector a los agentes privados, quienes se focalizaron en los segmentos más rentables de la actividad y estuvieron lejos de aportar los recursos financieros que los países y las necesidades del desarrollo demandaban.

La magnitud del déficit de infraestructura, así como su importancia creciente en las políticas de desarrollo, hacen necesario que los países analicen los principales aspectos involucrados en la evolución de la inversión en infraestructura y de los servicios provistos, tanto pública como privada, lo que implica conocer en detalle las fortalezas y debilidades de los mecanismos de asociación pública privada, especialmente en relación con la infraestructura de transporte. Es preciso considerar que las inversiones deben contemplar no sólo la expansión de la capacidad sino también su mantenimiento, asumiéndose que las malas políticas de conservación o mantenimiento suelen agravar los problemas derivados del uso intensivo o excesivo de la infraestructura existente.

El debilitamiento del rol del Estado significó no sólo la disminución de la inversión pública sino también cierta mitigación en el uso de instrumentos y herramientas del planeamiento estratégico, lo que se tradujo en la potenciación de problemas esenciales, antes mencionados,: i) la ausencia de visiones integradas de las políticas de transporte, infraestructura y logística; y ii) la falta de aplicación de criterios de sostenibilidad en el diseño y ejecución de las políticas de desarrollo y regulación de servicios de infraestructura, especialmente de transporte.

Una tercera conclusión está referida al papel desempeñado por las dos principales iniciativas de integración física implementadas en los últimos años,

asentándose las bases de lo que hemos denominado “integración silente”. Aunque lentamente, tanto la IIRSA como el Proyecto Mesoamérica han logrado importantes avances en materia de planificación e implementación de proyectos de integración física a nivel regional. Hoy existen obras físicas de integración que no existían en la región algunos años atrás, y la ejecución de estas obras se mantuvo durante el último trienio, caracterizado por una crisis económica internacional. A pesar de todo, la integración física regional ha avanzado y se ha extendido, convirtiendo proyectos en obras concretas, las que junto con fortalecer los procesos de integración económica y política de la región, posibilitan un desarrollo económico y social para los países de América Latina y el Caribe.

Cabe destacar, sin embargo, que aún queda un largo camino para alcanzar los objetivos propuestos. En este sentido, resulta fundamental poder concertar más eficientemente la alta preponderancia que se ha asignado a la ejecución de los proyectos de infraestructura respecto de las insuficiencias observadas en el desarrollo y la concreción de los objetivos de los procesos sectoriales. Asimismo, se debe realizar un fuerte trabajo de difusión de ambos proyectos y mejorar su complementariedad con las dimensiones económicas, ambientales y políticas de la integración regional, para los efectos de alcanzar una institucionalidad eficaz que permita implementar políticas sustentables y sistematice el marco regulatorio para viabilizar los objetivos de la integración física regional.

Es por ello que urge mejorar las políticas públicas de provisión de infraestructura, donde el Estado tiene un papel central, velando no tan sólo por el diseño y construcción de la obra, sino también por la calidad del servicio ofrecido (tanto en el ámbito nacional como en el regional). Para ello es fundamental alcanzar una visión de largo plazo y definir e implementar un plan de inversiones, en el cual el desarrollo de los servicios de infraestructura constituya una herramienta competitiva para los países de la región. Esto implica que se debe alinear la concepción, diseño, ejecución y seguimiento, fiscalización y evaluación de las políticas de infraestructura y servicios conexos con la maximización de sus efectos en relación al desarrollo. Así, la política nacional de desarrollo de la infraestructura debe ser concebida en forma integral y no como la suma de planes de desarrollo sectoriales, por lo que la planificación y ejecución de las políticas debe hacerse pensando en la competitividad y productividad de los bienes o servicios que el país produce y consume y exporta o importa.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2009), “Una agenda renovada para la cooperación regional: infraestructura, eficiencia energética e integración”, Nota de Discusión de Políticas, Segunda reunión de Ministros de Hacienda, Viña del Mar, Chile, 3 de julio de 2009.
- Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2010), “Cómo reducir las brechas de integración”, Nota de Discusión de Políticas, Tercera reunión de Ministros de Hacienda, Lima, Perú, 28 de mayo de 2010.
- Bielschowsky, Ricardo (coord.) (2002), “Investimento e Reformas no Brasil: indústria e infra-estrutura nos anos 1990”, IPEA/CEPAL: Brasília.
- Calderón, Cesar y Luis Servén (2003), “The output cost of Latin America infrastructure gap”, en Easterly, William y Luis Servén, (2003), *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits and Growth in Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Carciofi, Ricardo y Romina Gaya (2007), “Una nota acerca de la expansión del comercio y las necesidades de infraestructura en América del Sur”, INTAL Carta Mensual N° 135, BID-INTAL, Buenos Aires, octubre.
- Campos, Rosario y Romina Gayá (2010), “La brecha en el crecimiento de la infraestructura de transporte y el comercio de América Latina. Casos de Argentina, Brasil, Chile y México (1995-2010)”, Serie de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL, Santiago de Chile, *forthcoming*.
- CEPAL (2009a), “Infraestructura física e integración regional”, Boletín FAL N° 280. Autor: Georgina Cipoletta Tomassian. Unidad de Servicios de Infraestructura, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (2009b), “La brecha en el crecimiento de la infraestructura de transporte y el comercio de América Latina”, Boletín FAL N° 276. Autores: Romina Gayá y Rosario Campos. Unidad de Servicios de Infraestructura, CEPAL, Santiago de Chile, agosto.
- _____ (2004), Desarrollo productivo en economías abiertas, (LC.G.2234 (SES.30/3)), Santiago de Chile, junio.
- Cipoletta Tomassian, Georgina y Ricardo J Sánchez (2003), “Identificación de obstáculos al transporte terrestre internacional de cargas en el MERCOSUR”, CEPAL, *Serie RNI No 54*, Santiago, Chile, mayo.
- Cipoletta Tomassian, Georgina, Gabriel Pérez & Sánchez, Ricardo J. (2010): Políticas integradas de infraestructura, transporte y logística: experiencias internacionales y propuestas iniciales; *Serie RNI No 150*, CEPAL, Santiago, Chile, mayo.

- Doerr, Octavio y Ricardo J. Sánchez (2006), “Indicadores de la productividad para la industria portuaria. Aplicación en América Latina y el Caribe”, CEPAL, *Serie RNI No 112*, Santiago, Chile, agosto.
- Easterly, William y Luis Servén, (2003), *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits and Growth in Latin America*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Fay, Marianne y Mary Morrison (2005), *Infrastructure in Latin America & the Caribbean: Recent Developments and Key Challenges*, World Bank: Washington D.C.
- Gonzalez, Julio, José Luis Guasch y Tomas Serebrisky, (2008) “Improving logistics costs for transportation and trade facilitation”, Policy Research Working Paper N 4558, Banco Mundial, Washington D.C.
- Martinez Rivas, Marelia (2010), “Aspectos Determinantes del Estado de la Facilitación del Transporte en América Latina”, CEPAL Series Washington-Santiago de Chile (*forthcoming*).
- Rozas, Patricio (2009), “Internacionalización y expansión de las empresas eléctricas en América Latina”, CEPAL/LOM, Santiago, Chile.
- _____ (2008), “Problemas y desafíos en financiamiento de la infraestructura en América Latina”, *Revista de Regulación en Infraestructura de Transporte*, Año 1, Número 2, Diciembre, Lima.
- _____ y Germán Correa (2006): “Desarrollo urbano e inversiones en infraestructura: elementos para la toma de decisiones”, CEPAL, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 108*, Santiago, Chile, mayo.
- _____ y Ricardo J. Sánchez (2004), “Desarrollo de infraestructura y crecimiento económico: revisión conceptual”, *Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 75*, CEPAL, Santiago, Chile.
- Sánchez, Ricardo J. (2008): “Redes Infraestructurales en América Latina» en: *América Latina e Caraibi: Infrastrutture e Integrazione; Collana di Studi Latinoamericani - Economia e Società No. 2*. Istituto Italo Latinoamericano, Rome, Italy, pp 5-201.
- Sánchez, Ricardo J. y Gordon Wilmsmeier (2005), “Provisión de Infraestructura de Transporte en América Latina: Experiencia reciente y Problemas observados” *Serie RNI No 94*, CEPAL, Santiago de Chile.
- USI-Unidad de Servicios de Infraestructura (2010), “Aportes para un diagnóstico sobre las restricciones al desarrollo y a una integración económica más profunda”, *mimeo*, CEPAL, Santiago, Chile.

Elías Daniels Hernández

LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA. UNASUR: ASPIRACIONES Y FRUSTACIONES

RESUMEN

Desde 1960, cuando se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), hasta los desencuentros en la Reunión Extraordinaria de UNASUR (May 2010); la mayoría de los latinoamericanos hemos venido observando que los gobiernos de distintos signos ideológicos constituyen el principal obstáculo para la integración.

Entendemos que consensuar sobre los procesos de integración resulta sumamente difícil y complejo; las negociaciones implican variadas y múltiples consideraciones. Los gobernantes de nuestro tiempo deben descifrar y asumir compromisos que trasciendan más allá de sus circunstancias; deben estimular los ciudadanos para que digieran las inconveniencias y ponderen las bondades de los procesos de integración.

Palabras clave: UNASUR, Integración, Suramérica, Latinoamérica.

ABSTRACT

Since 1960, when the Latin American Free Trade Association (LAFTA) was created, to disagreements at the Extraordinary Meeting of UNASUR (May 2010), most of the Latin American people have been watching that the governments of different ideological signs are the main obstacle to consolidate the integration.

We are aware that agreeing on the process of integration is extremely difficult and must face complex negotiations involving many and varied consideration. The Governments must decipher and make commitments that transcend beyond their circumstances, they must convince citizens to digest inconvenience and ponder the benefits to achieve the most convenient integration.

Keywords: UNASUR, Integration, South America, Latin American.

INTRODUCCIÓN

Si todos los Estados y gobiernos latinoamericanos están convencidos, ponderan y procuran la integración regional, ¿por qué el proceso evolutivo, después de cincuenta años, luce estancado? ¿Por qué la ASOCIACION Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) solo logró entusiasmar once de los veinte países, desde su creación en 1960 hasta el año 1980, cuando fue reemplazada por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)? ¿Y por qué en la ALADI no están representados todos los países de América Latina?

Reconociendo el entusiasmo que prevaleció, en 1958, cuando Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua firmaron el Tratado de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericano y cuando en 1960 fueron creados la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA); nos damos cuenta que las ideas integracionistas tienen arraigo en el hemisferio. Pero también nos damos cuenta que los procesos de integración entre los países latinoamericanos han estado y están divididos por las concepciones que asumen los diferentes gobiernos, en su afán de preservar la independencia y una pretendida soberanía. Centroamérica por un lado y Suramérica y el Caribe por otro lado.

Al revisar el comportamiento histórico de estos países, detectamos las dificultades que han surgido entre los países centroamericanos durante el desarrollo de sus relaciones bilaterales, las cuales, algunas veces, han desembocado en conflictos armados; y que ahora se manifiestan en conflictos ideológicos como es el caso de Honduras. Asimismo, en América del Sur y el Caribe, además de la dependencia colonial y de las diferencias culturales de Guyana, Surinam y los países insulares angloparlantes, observamos que en un principio fueron las controversias territoriales las que impidieron los procesos de integración; pero que más tarde fueron las asimetrías y ahora son las controversias ideológicas las que impiden los necesarios entendimientos.

Sin embargo, a pesar de esas diferencias, apreciamos que los procesos de integración, en América Latina han experimentado momentos de gran dinamicidad; entre los propios países latinoamericanos y de ellos con los Estados Unidos de América evidencian las cumbres realizadas en , con el Caribe angloparlante, con Europa, Asia y África; como lo España mayo 2010 (Unión Europea-América Latina y el Caribe, Unión Europea-MERCOSUR-Unión Europea- CAN, Unión Europea-CARIFORUM, Unión Europea-Centroamérica y Unión Europea-Chile).¹

Todo lo anterior se traduce en inconsistencias que deben ser analizadas. La Comunidad Andina, el Grupo de los Tres y el Sistema de Integración Centroamericano (SICA), están muy disminuidos; además de que el proyecto para un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se archivó. Ahora, en el año 2010, solo forman parte de la ALADI, trece países, incluyendo a Cuba y Panamá que se incorporó en ABRIL2009.

La Unión de Naciones Suramericana (UNASUR), es un paso significativo en el difícil camino hacia la necesaria integración de América del Sur. Camino iniciado con la convocatoria del Presidente Fernando Henrique Cardoso, el 31AGO2000, a todos los Jefes de Estados de Estado de América del Sur, en Brasilia, para conmemorar los 500 años del Descubrimiento. En esa cumbre hubo consenso sobre una visión pragmática de la integración; lo cual fue expresado en el Comunicado de Brasilia.² En ese documento, los Presidentes de América del Sur registraron los entendimientos, conclusiones y recomendaciones; referentes a Democracia, Comercio, Infraestructura de Integración, Drogas Ilícitas y Delitos Conexos e Información, Conocimiento

1. UNIÓN EUROPEA: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia.

CARIFORUM: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Dominica, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago.

CAN: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.

MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

CENTROAMERICA: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá

2. Es de hacer notar que es la primera vez que todos los Presidentes de América del Sur concurren en un foro particular de esta parte del Hemisferio Americano.

y Tecnología. El Anexo al Comunicado denominado *Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur*,³ fue una propuesta del Banco Interamericano de Desarrollo basada en el estudio del comportamiento histórico de los procesos de integración en toda la América Latina. En ese plan, la integración se concebía como el medio para que los pueblos y gobiernos alcanzaran una convivencia social regional que les permitiera, sumando esfuerzos y compartiendo las capacidades, mitigar o superar las deficiencias y carencias, a fin de lograr una mejor calidad de vida para todos los suramericanos.

Después de analizar los antecedentes y el Tratado de UNASUR, firmado en Brasilia, el 23 Mayo 2008, por once Presidentes y el Vicepresidente de Uruguay, en la actualidad observamos una fragilidad que entorpece la materialización de las aspiraciones enunciadas: “... *construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura ...*”.

En este Trabajo pretendemos discutir los aspectos que dificultan la construcción del anhelado espacio geográfico de integración suramericano.

I. EVOLUCION POLITICA DE LOS PROCESOS DE INTEGRACION.

Después de terminada la Segunda Guerra Mundial, los distintos países, se ocuparon, propiciaron y asistieron a diferentes foros mundiales sobre la Seguridad y la Economía en términos de producción, comercio e intercambio de bienes y servicios. Así convinieron en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), para atender la estructuración de un Nuevo Orden Internacional, que ha sido relativamente exitoso en cuanto a la paz y la tranquilidad internacionales. Pero a pesar de las urgentes necesidades de cooperación económica, que motivaron numerosos encuentros y aproximaciones, los disensos sobre los modelos económicos de producción, e intercambio de bienes y servicios, resultaron difíciles de superar, manifestándose en diferentes modelos políticos, algunos de los cuales prevalecen en la actualidad.

3. Banco Interamericano de Desarrollo: www.iadb.org

Sin embargo, debemos reconocer que las divergencias entre las diferentes visiones que han tenido los distintos modelos políticos, tienden a diluirse ante el desempeño histórico de esos modelos económicos, desde la centralización, propiedad, monopolio y control absoluto del Estado; hasta el relativo control del Estado para un libre mercado de la oferta y la demanda, donde la propiedad puede ser disputada y compartida por entes distintos de los Estados. Ejemplo de esta tendencia lo presentan los relativos altos índices de desarrollo económico alcanzado por los países europeos, Rusia, China y Vietnam, los cuales, después de algunos ensayos y la experiencia del modelo comunista, optaron por la complementariedad y la coordinación comercial, ante un escenario de escasez y competitividad, construyendo el ambiente propicio para el intercambio social, cultural comercial y económico, acciones que evolucionan hacia el escenario propicio de la integración.

En nuestro continente, en comparación con los países europeos, el camino no ha sido fácil; la Conferencia de la Habana en NOV1947, que procuraba regular la economía mundial y la cual concluyó en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduanero y Comercio (GATT), solo contó con la participación de Brasil, Chile y Cuba. Sin embargo, cuando el GATT, en 1995, se transformó en la Organización Mundial de Comercio (OMC), Organismo Internacional, todos los países americanos, excepto Ecuador, Granada, Haití y San Cristóbal-Nieves, que lo hicieron en 1996; y Panamá en 1997, forman parte de la OMC; la excepción es Bahamas, la cual mantiene el status de observador.

En ese difícil camino que han transitado los países americanos, reconocemos la influencia del Acuerdo General sobre Aranceles Aduanero y Comercio (GATT 1947), en sus definiciones de Unión Aduanera y Zona de Libre Comercio:⁴

“... a) se entenderá por unión aduanera, la substitución de dos o más territorios aduaneros por un solo territorio aduanero...

b) se entenderá por zona de libre comercio, un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminan los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas ...”.

4. JURIS INTERNACIONAL. Organización Mundial de Comercio (GATT) 1994. Parte III. Artículo XXIV. Aplicación Territorial.

De igual manera debemos reconocer las orientaciones convenidas por los países americanos en la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA Abril 1948), con los respectivos Protocolos de Buenos Aires 1967, Cartagena de Indias 1985, Washington 1992 y Managua 1993, como fundamentos para el desarrollo de una concepción sobre los procesos de integración en nuestro continente, especialmente y con especificidad lo contemplado en el artículo 42, de la actual Carta de la OEA, donde se establece:

“... Artículo 42

Los Estados miembros reconocen que la integración de los países en desarrollo del Continente es uno de los objetivos del sistema interamericano y, por consiguiente, orientarán sus esfuerzos y tomarán las medidas necesarias para acelerar el proceso de integración, con miras al logro, en el más corto plazo, de un mercado común latinoamericano”.

Al revisar el articulado referente a los procesos de integración (Art. 42, 43, 44 y 46), encontramos en la Carta de la OEA, suficientes previsiones para fundamentar la implantación de un sistema de normas y compromisos que atiendan las asimetrías, la armonización legislativa, la prioridad de los proyectos multinacionales en su preparación, coordinación y financiamiento. Sin embargo, las diferentes concepciones de las necesarias instituciones comunitarias han constituido un obstáculo difícil de superar, especialmente en lo que respecta al tratamiento que debe dársele a las asimetrías entre los diferentes países.

1. Actitudes de los países latinoamericanos ante la integración.

Fundamentándonos en las investigaciones documentales de los siguientes Organismos Internacionales: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALADI), Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio para los Pueblos (ALBA-TCP), Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), Comunidad Andina (CAN), Comunidad del Caribe (CARICOM), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Mercado Común Centroamericano (MCCA), Organización Mundial de Comercio (OMC), Sección Comercial e Integración de la OEA (SEDI), Sistema de Integración Centroamericana (SICA), Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la OEA (SICE), Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) y Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA); y tomando como referencia el comportamiento histórico de la integración en el Hemisferio Americano. (La

Integración en el Hemisferio Americano 1948-2010. E. Daniels H. Caracas MAYO 2010); hemos obtenido resultados que nos permiten construir tablas y gráficos sobre los eventos que han tenido lugar en el continente americano y los cuales impactaron los diferentes países ante los procesos de integración.

En esas tablas y gráficos podemos apreciar visualmente la evolución de las iniciativas integracionistas, las cuales se incrementaron cuando los gobernantes latinoamericanos asociaron la integración en los planes nacionales de desarrollo. Esta evolución se hace notable en la década de los sesenta. En la Tabla No. 1 y en el Gráfico No. 1 se expresan y se representan las actividades relacionadas con la integración, a partir del año 1950, agrupadas en décadas respectivas, hasta el año 2000. Apreciando que durante la década 1991-2000, tuvo lugar un número de actividades mayor a todas las décadas anteriores juntas. Mas adelante apreciaremos que esta tendencia es superada en la década siguiente del 2000-2010.

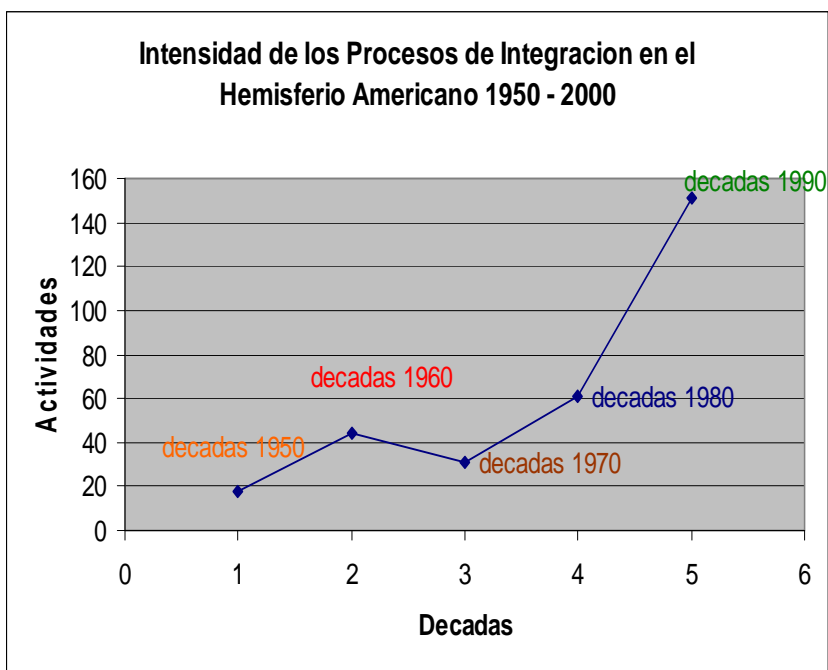
TABLA N° 1

1950 - 1960	18
1961 - 1970	44
1971 - 1980	31
1981 - 1990	61
1991 - 2000	151

Al revisar las actividades, año por año, con la excepción del año 1967, inferimos que los procesos de integración avanzaron tímidamente hasta el año 1983, incrementándose progresivamente debido a la intensa actividad en los Acuerdos de Alcance Preferencial (ALADI). Es en el lapso 1991-2000, cuando se produce el mayor salto cualitativo con los Alcances Preferenciales de la ALADI, las decisiones de la CAN, las actividades de la CARICOM, las actividades del MERCOSUR, los Tratados de Libre Comercio entre los países de América del Norte y entre varios países suramericanos como el Grupo de los Tres (G-3), el Sistema de Integración Centroamericano (SICA); y entre varios países de la Comunidad Caribeña con países latinoamericanos, como es el caso de la República Dominicana-CARICOM en 1998. Esta evolución demuestra el interés de todos los países americanos, América del Norte, América Central, América del Sur y el Caribe; por los procesos de integración, lo cual puede observarse en el Gráfico No 1.

En todo este lapso (1950-2000), se constituyeron las iniciativas más importantes de la integración hemisférica⁵ y de la cooperación iberoamericana (I Cumbre Iberoamericana 19JUL1991, Guadalajara, México). Pero también se produjo el retiro de Chile de la Comunidad Andina (30OCT1976), mediante la Decisión 102 del Acuerdo de Cartagena.

GRAFICO N° 1



5. Ver La Integración en el Hemisferio Americano 1948-2010. E. Daniels H. Caracas MAYO 2010.

A partir del año 2000, se nota un notable incremento de la actividad integracionista; evidenciado por las decisiones de la Comunidad Andina respecto a la Integración Fronteriza, por el dinamismo de México en la creación del Plan Puebla Panamá y el aumento considerable de los Acuerdos de Preferencias Comerciales (AAP.ACE), en el marco de la ALADI. Aspecto que nos estimula para construir dos tablas y un gráfico con una frecuencia anual.

Es así como se construyeron las tablas No. 2 y No. 3, donde observamos que hay dos descensos significativos, uno en el año 2005 y otro en el año 2007. Mientras que durante el año 2008, las actividades experimentaron la mayor dinamicidad motivadas por la creciente actividad presidencial que otorgó prioridad a los procesos de integración bilaterales, multilaterales, regionales e intercontinentales.

El aspecto mas significativo, en este lapso del siglo XXI lo constituye el hecho de que los Jefes de Estado y de Gobierno del Hemisferio Americano se sintieron motivados para asistir a los diferentes foros internacionales, referentes a la integración hemisférica, multilateral o bilaterales, como la Cumbre de las Américas, las Cumbres Suramericanas, el Diálogo y Concertación de Tuxtla, los Concejos Presidenciales Andinos, las Cumbres de los Presidentes Centroamericanos, las Cumbres ALBA-TCP, las Cumbres Iberoamericanas, las Cumbres de la Iniciativa para la Integración Regional Suramericana (IIRSA), y las Conferencias de Jefes de Estado y de Gobierno de la CARICOM.

TABLA N° 2

2001	19
2002	19
2003	29
2004	40
2005	36

TABLA N° 3

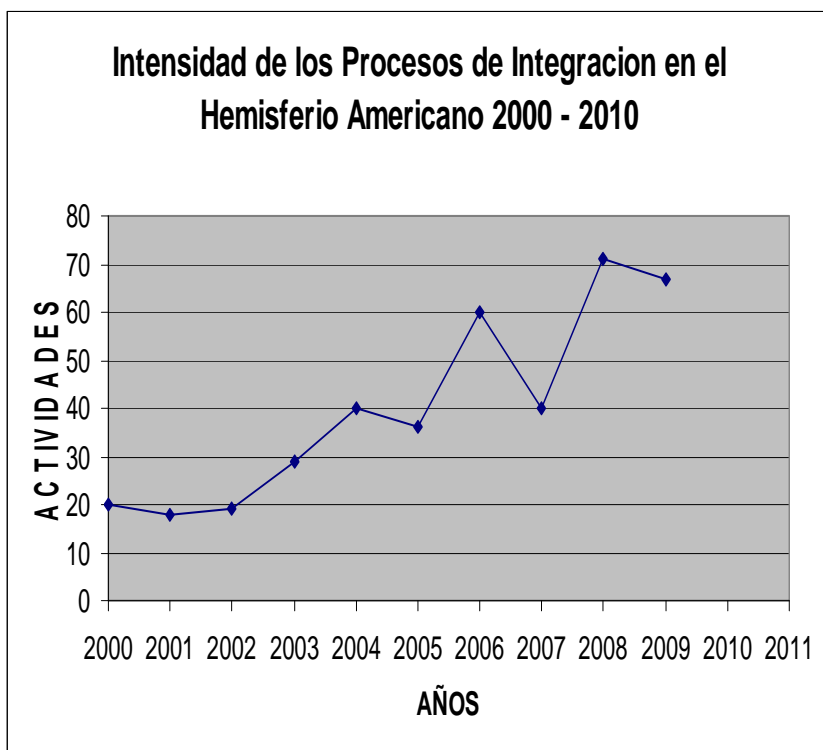
2006	60
2007	40
2008	71
2009	67
2010	

También resulta significativo en este lapso, la disminución progresiva de una de las mas antiguas y desarrollados procesos de integración, como lo es la Comunidad Andina, el 22ABR2006 y del Grupo de los Tres (G-3); el 21MAY2006, ambos por el retiro unilateral del gobierno venezolano.

En el año 2008 fue firmado en Brasilia el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), despertando grandes expectativas; las cuales tuvieron un inicio desalentador, cuando el Presidente Álvaro Uribe de Colombia, por razones conflictivas con Ecuador y Venezuela, renunció a la Presidencia Pro tempore acordada en Brasilia (23MAY2008); lo cual determinó que la Presidenta Michelle Bachelet de Chile aceptara dicho compromiso.

Durante el año 2010 han tenido lugar varios eventos importantes, entre ellos, la **XXI** Cumbre de Río y la II Cumbre de América Latina y el Caribe (CCALC) en México FEB2010; la Cumbre Brasil-CARICOM en Brasil ABR2010 y la IV Cumbre Unión Europea- América Latina y el Caribe en España en MAY2010. La intensidad de los Procesos de Integración 2000-2010 puede ser apreciada en el Gráfico No. 2.

GRAFICO N° 2



2. La Integración Latinoamericana y los textos constitucionales

Para analizar la disposición de los países americanos, durante estos cincuenta años, hacia los procesos de integración nos fundamentamos en un análisis a los textos constitucionales, el marco jurídico que desarrollan y su comportamiento histórico durante el lapso 1950-2010. Pero antes debemos advertir que entendemos la integración como un proceso político entre países soberanos, el cual implica modificaciones en las relaciones de soberanía. Unas modificaciones que deben adoptarse mediante decisiones soberanas, para ceder, delegar o compartir aspectos de sus exclusivas competencias nacionales. Todo ello en procura de crear nuevos estadios y mayores espacios para mejores y mutuos beneficios; donde la supranacionalidad, expresada y regulada por el Derecho Comunitario, está presente para facilitar la funcionalidad del proceso.

En la Tabla No. 4 presentamos a los países latinoamericanos que tienen disposiciones constitucionales expresas sobre la supranacionalidad y/o la integración en sus textos constitucionales; mientras que en la Tabla No. 5 se presentan a los países latinoamericanos que tienen disposiciones y referencias sobre la integración en sus textos constitucionales; siendo importante resaltar que Cuba en el Artículo 12 de su Constitución, reafirma su voluntad de integración y colaboración con los países de América Latina y del Caribe, con identidad común y voluntad histórica para avanzar juntos hacia la integración económica y política. Mas adelante discutiremos los conceptos que asumen los países latinoamericanos y caribeños sobre integración, cooperación y soberanía.

Tabla N° 4

Países Latinoamericanos que tienen disposiciones constitucionales expresas sobre la supranacionalidad y la integración

Argentina	Art. 75	Constitución 1994
Colombia	Art. 227	Constitución 1991
El Salvador	Art. 89	Constitución 1983
Ecuador	Art. 423	Constitución 2008
Nicaragua	Art. 9	Constitución 1987
Paraguay	Art. 145	Constitución 1992
Venezuela	Art. 153	Constitución 1999
Bolivia	Art. 257,265	Constitución 2009

Tabla N° 5

Países Latinoamericanos que sólo tienen disposiciones constitucionales expresas sobre la integración

Brasil	Art. 4	Constitución 1988
Cuba	Art. 12	Constitución 1976
Costa Rica	Art. 121	Constitución 1949
Guatemala	Art. 150	Constitución 1993
Panamá	Preámbulo	Constitución 1972
Perú	Art. 44	Constitución 1993
Uruguay	Art. 6	Constitución 1967

En la Tabla N° 6 de esta investigación, se agrupan los países latinoamericanos y caribeños que consideran los compromisos de integración en el contexto de las obligaciones asumidas en los tratados internacionales.

TABLA N° 6

Países Latinoamericanos y del Caribe que consideran la integración en el contexto de las obligaciones contraídas en el marco de los Tratados Internacionales

Antigua y Barbudas	Honduras
Bahamas	Jamaica
Barbados	México
Belize	República Dominicana
Chile	San Cristóbal y Nieves
Dominica	Santa Lucía
Granada	San Vicente y las Granadinas
Haití	Surinam
Guyana	Trinidad y Tobago

3. Referencias modernas de los procesos de integración latinoamericanos

Con el siglo XXI, la globalización y la liberación del comercio pasaron a ser motivación e instrumento de los procesos de integración, recibiendo reconocimiento de la Comunidad Internacional mediante la Resolución aprobada por la Asamblea General de la ONU como Documento Final de la Cumbre Mundial (16SEP2005):

“I. Valores y principios

... 7. Creemos que hoy más que nunca vivimos en el mundo de la globalización (...) Ningún Estado puede permanecer totalmente aislado...

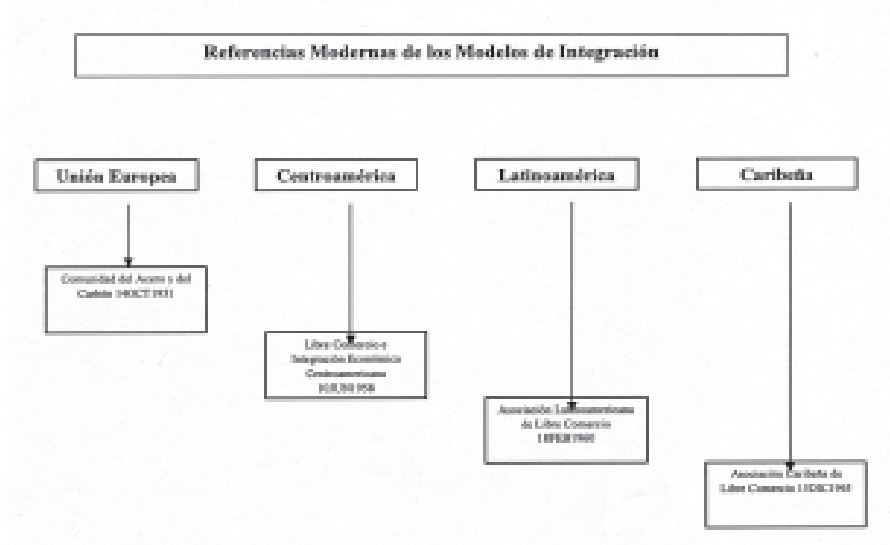
II. Desarrollo

... Comercio

27. (...) reafirmamos nuestra adhesión a la liberación del Comercio y al propósito de que el comercio desempeña plenamente la función que le corresponde en la promoción del crecimiento económico, el empleo y el desarrollo para todos”.

Los antecedentes históricos políticos, económicos y sociales de los países americanos tienen su génesis en las potencias europeas, lo cual determina diferencias en las percepciones y en las conductas ante los procesos de integración. A esto debemos añadir las fusiones y asimilaciones entre los diferentes modelos políticos, lo cual ha generado modelos que reclaman ser autóctonos.

GRÁFICO N° 3



Por más de cinco décadas, los países latinoamericanos y caribeños conscientes de que son más las cosas comunes que los unen por su herencia europea a cualquier otra divergencia en su interpretación o aplicación; han buscado en el modelo europeo una inspiración para sus propios modelos de desarrollo económico-social. En esta búsqueda incesante de destino ha prevalecido la influencia de los modelos europeos de integración, a pesar de la fuerte influencia regional que impone la vecindad de los Estados Unidos de América (USA).

No hay dudas de que el enfoque que orienta los procesos de integración firmados por USA es de naturaleza primordialmente económico. Esto se aprecia en su primer Tratado de Libre Comercio (NAFTA) firmado con México y Canadá (DIC1992) y en los subsiguientes tratados firmados con Chile (JUN2003), Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana (AGO2004), Perú (ABRIL2006), Colombia (NOV2006) y Panamá (JUN2007), los cuales establecen la creación de una Zona de Libre Comercio según lo establecido en el Artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

Especial atención merece el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Un esfuerzo integracionista propiciado por la OEA y 34 Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Miami, USA (DIC1994), para celebrar la I Cumbre de las Américas. En esa I Cumbre se decidió crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Iniciativa que inició formalmente las negociaciones durante la II Cumbre de las Américas Santiago de Chile (ABR1998). En esa oportunidad se estableció el mes de ENE2005, como fecha de implementación. La III Cumbre de las Américas se realizó en Quebec Canadá (ABRIL2001). Una Cumbre Extraordinaria tuvo lugar en Monterrey México (ENE2004). Pero en la IV Cumbre de las Américas celebrada en Mar del Plata Argentina (NOV2005), los recelos por la presencia estadounidense motivaron la falta de consenso sobre algunos temas del ALCA, determinando el colapso de esta iniciativa integracionista. Los Estados Unidos de América, presintiendo dificultades en esta iniciativa optaron y han firmado acuerdos con once de los veinte países latinoamericanos.

Tomando como fuente el documento La Integración en el Hemisferio Americano (1948-2010), COMPILACIÓN de Elías R. Daniels H; para MAYO2010, los esfuerzos integracionistas de los países latinoamericanos, en sus diferentes acepciones, pudieran resumirse de la siguiente manera:

ARGENTINA: ALADI, MERCOSUR, SELA, UNASUR.

BOLIVIA: ALADI, CAN, SELA, UNASUR, ALBA-TCP, Tratado General de Integración y Cooperación Económica y Social para la conformación de un Mercado Común con Perú, TLC con México SET2004.

BRASIL: ALADI, MERCOSUR, SELA, UNASUR.

CHILE: ALADI, SELA, UNASUR, TLC con Asociación Europea Libre Comercio JUN2003, USA JUN2003, Australia JUL2008, China NOV2005, Canadá DIC1996, Colombia NOV2008, Corea del Sur FEB2003, Japón MAR2007, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras OCT1999, México ABR1998, MERCOSUR JUN1996, Panamá JUN2006 y Perú ENE2006.

COLOMBIA: ALADI, CAN, G3, SELA, UNASUR, TLC con Asociación Europea Libre Comercio NOV2008, El Salvador, Guatemala y Honduras AGO2007, Canadá NOV2008 y USA NOV2006, Plan Puebla Panamá JUL2006

COSTA RICA: MCCA, SICA, CAFTA-RD, TLC con México ABR1994, Chile OCT1999, Canadá ABR2001, Panamá, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua MAR2002, CARICOM MAR2004, China y Singapur ABR2010; Plan Puebla Panamá 15JUN2001

CUBA: ALADI. SELA, ALBA-TCP

ECUADOR: ALADI, CAN, SELA, UNASUR, ALBA-TCP.

EL SALVADOR: MCCA, SICA, SELA, CAFTA-RD, TLC con Colombia AGO2009, Honduras, Taiwán MAY2007, Panamá MAR2002, México JUN2000 y Chile OCT2009, Plan Puebla Panamá 15JUN2001.

GUATEMALA: MCCA, SICA, SELA, CAFTA-RD, TLC con Colombia AGO2007, Taiwán SET2005, Panamá MAR2002, México JUN2000, Chile OCT1999, República Dominicana ABR1998, Plan Puebla Panamá JUN2001

HAITI: CARICOM. SELA. CARIFORUM

HONDURAS: MCCA, SICA, SELA, CAFTA-RD, TLC con República Dominicana ABR1998, con Chile OCT1999, con México JUN2000, Plan Puebla Panamá JUN2001, con Panamá MAR2002, con Taiwán MAY2007

MÉXICO: ALADI, G-3, SELA, TLCAN (México, Canadá, USA), TLC con Japón SET2004, Uruguay NOV2003, Asociación Europea Libre Comercio AELC NOV2000, Triángulo Norte Guatemala, El Salvador y Honduras JUN2000, Israel ABR2000, Unión Europea MAR2000, Chile ABR1998,

Nicaragua DIC1997, Bolivia SET1994, Costa Rica ABR1994, Plan Puebla Panamá JUN2001.

NICARAGUA: MCCA, SICA, SELA, ALBA-TCP, TLC con Panamá ENE2009, RD-CFTA AGO2004, RD-CA ABR1998, México DIC1997, Taiwán JUN2006, Plan Puebla Panamá JUN2001.

PANAMÁ: SICA, SELA, TLC con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua MAR2002, con Chile JUN2006, con Singapur MAR2006, Taiwán AGO2003, con USA JUN2007, Plan Puebla Panamá JUN2001.

PARAGUAY: ALADI, MERCOSUR, SELA, UNASUR.

PERU: ALADI, CAN, SELA, UNASUR, TRATADO GENERAL INTEGRACION Y COOPERACION ECONOMICA Y SOCIAL PARA LA CONFORMACION DE UN MERCADO COMUN CON BOLIVIA, TLC con Canadá MAY2008, China ABR2009, Chile AGO2009, Tailandia NOV2005, USA ABR2008, Singapur MAY2008.

REPÚBLICA DOMINICANA: CARICOM, SELA, CAFTA-RD AGO2004, CARIFORUM, TLC con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua ABR2008.

URUGUAY: ALADI, MERCOSUR, SELA, UNASUR.

VENEZUELA: ALADI, SELA, UNASUR, ALBA-TCP, MERCOSUR (*trámites desde DIC 2008*)

4. Los gobiernos latinoamericanos y los procesos de integración.

Es reconocido por todos los estudiosos de estos temas que consensuar sobre los procesos de integración, resulta sumamente difícil y complejo; las negociaciones políticas implican variadas y múltiples consideraciones; donde ceder para obtener exige compromisos y riesgos. Riesgos que solo los auténticos líderes y estadistas son capaces de descifrar, asumiendo compromisos históricos más allá de sus circunstancias.

Desde 1960, cuando se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) hasta los desencuentros en la Comunidad Andina (CAN), durante el año 2008, en la XXI Cumbre de Río celebrada en México (FEB2010) y en la Reunión Extraordinaria de Jefes y Jefes de Estado de UNASUR (MAY2010); los latinoamericanos hemos venido observando que los gobiernos de distintos signos constituyen el principal obstáculo a superar. Es de resaltar que a esta reunión del 04MAY2010 en Buenos Aires, los Jefes

de Estado de Colombia, Perú, Guyana y Surinam no asistieron; y que solo los parlamentos de Bolivia, Ecuador, Guyana, Perú y Venezuela han ratificado el tratado constitutivo. Ni Chile, ni Colombia, ni los países del MERCOSUR lo han ratificado. En la evaluación de esos eventos obtenemos la conclusión de que el exceso de protagonismo y las conductas acomodaticias que inhiben y se caracterizan por un silencio complaciente, han determinado que estas conductas hayan opacado los importantes logros integracionistas del liderazgo político latinoamericano.

Durante estos primeros años del siglo XXI, la mayoría de los gobernantes latinoamericanos, en algunos casos, están tomando decisiones de política exterior, fundamentándose más en la simpatía o la antipatía con sus colegas, que en el interés colectivo de sus nacionales. Esto se puede apreciar en el caso de Honduras, donde el Presidente de Costa Rica, Ricardo Arias, en diferentes foros internacionales, ha recalcado que las actitudes de algunos de sus colegas latinoamericanos de no reconocer al Gobierno del Presidente Lobo, perjudican y castiga al pueblo hondureño. Bastaría hacer un referendo entre los gobiernos y pueblos de los 20 países latinoamericanos para notar la desaprobación de esta conducta.

Y es que para estas decisiones trascendentales para las relaciones entre los pueblos latinoamericanos se nota que algunos gobernantes, en exceso de sus atribuciones constitucionales, se abrogan la interpretación de la conveniencia de sus pueblos sin haber realizado la consulta ni la participación de las demás instituciones democráticas. En otros casos, conscientes de las debilidades institucionales nacionales y los riesgos de la gobernabilidad; optan por inhibirse, para no comprometer su cuestionada popularidad.

Un aspecto que debemos tomar en cuenta para la prospectiva de UNASUR, después del año 2011, son los cambios que se producirán por las orientaciones de los nuevos gobiernos, cuando asuma el nuevo Presidente de Colombia (AGO2010) y culminen los procesos electorales presidenciales pendientes en Surinam (JUL2010), Brasil (OCT2010), Perú (2011) y Guyana (2011). De una u otra forma, los nuevos gobiernos deberían tratar de diferenciarse de los anteriores, privilegiando el interés de sus pueblos sobre las ideologías. Debiendo evaluar los tiempos de asimilación de sacrificios que imponen los procesos de integración a los pueblos, en su larga marcha hacia la consolidación, para así disponer de tiempos razonables en la ejecución de sus ofrecimientos electorales.

Al tratar de profundizar sobre el entusiasmo inicial y la posterior lentitud que demuestran los gobiernos, para implementar los acuerdos generales obtenidos

durante la negociación de los procesos de integración; nos hemos dado cuenta que el recelo y la deficiencia de preparación profesional, académica e intelectual, en los cuadros políticos, pudiera explicar la ausencia en la participación de todos los países durante la etapa correspondiente al siglo XX. Pero en esta etapa del siglo XXI, donde esas deficiencias fueron superadas, por la globalización y la interdependencia que condicionan la soberanía y predisponen las aspiraciones de los pueblos para una necesaria integración; las explicaciones tendremos que buscarlas en otros estadios del quehacer político latinoamericano. El problema no está en que los países rehúsen la integración, puesto que todos los países latinoamericanos forman parte de algún proceso de integración. Desde el siglo XX, los políticos latinoamericanos valoran la significación de la integración en los planes de desarrollo nacional. Observamos que Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Haití, Nicaragua y República Dominicana; no forman parte de la ALADI; pero son miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); mientras que Haití, también forma parte de la Comunidad del Caribe (CARICOM), desde JULIO2002.

Al revisar los procesos de integración, en el Hemisferio Americanos⁶ nos damos cuenta que Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela formaron parte de la ALALC, y ahora forman parte de la ALADI; lo que nos permite concluir que distintos gobiernos, en un lapso de cincuenta años, de estos países latinoamericanos, que además son suramericanos coinciden en los procesos de integración latinoamericanos, bien sea en la ALADI, la CAN o MERCOSUR. Por eso resulta fácil deducir el entusiasmo que los convoca en la UNION SURAMERICANA DE NACIONES (UNASUR), iniciativa a la cual se han sumado Guyana y Surinam.

El caso de Cuba merece especial atención: En primer lugar la constitución de 1976, en su Artículo 12, reafirma su voluntad de integración con los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, es el 06NOV1998 cuando se adhiere a la ALADI, mediante Resolución 51(X) del Consejo de Ministro de la ALADI; pasando a ser miembro pleno el 26AGO1999. Siendo así cuando, a partir del 27AGO1999 firma el AAP.CE No. 40 con Venezuela, en el marco de la ALADI, y subsecuentemente con Chile, Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú y México.

6. La Integración en el Hemisferio Americano 1948-2010. Daniels H. Caracas. MAY2010.

II. LA INTEGRACION Y LA UNION SURAMERICANA DE NACIONES UNASUR.

La integración suramericana tiene sus antecedentes en la Carta de Quito⁷ (09AGO1948), convenio que no se materializó; pero mediante el cual Colombia, Ecuador, Panamá y Estados Unidos de Venezuela, contemplaron la creación de la Unión Económica y Aduanera Grancolombiana. Y la UNASUR es el resultado de un proceso que se inició en el año 2000 y evolucionó hasta el año 2008, cuando se concretó mediante un tratado constitutivo. Al analizar los conceptos de Integración y de Unión, observamos diferencias sustanciales en su origen, desarrollo y aplicación. Son estas diferencias, las que por no ser discutidas y armonizadas convenientemente, originan las contradicciones que dificultan la consolidación de una ansiada aspiración integracionista.

En cuanto a las contradicciones que originan los obstáculos hacia la consolidación de los procesos de integración, apreciamos coincidencias entre UNASUR y los demás procesos de integración latinoamericanos, y en la América del Sur en particular. Las declaraciones del Presidente Correa de Ecuador, el 21AGO2008, al criticar el Tratado de UNASUR, son evidencia de esas contradicciones. Y el silencio de los demás 11 mandatarios, ante estas críticas demuestra aquiescencia por la insatisfacción.

1. UNASUR, un tratado constituido apresuradamente

En el mismo preámbulo del tratado de UNASUR, las doce naciones expresan estar convencidas, ratifican y conscientes de que la integración y la unión suramericana son procesos políticos diferentes; percepción que las llevaron a establecer como objetivo: "... construir un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico, y político, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros ...".⁸ Esto significa que en algunos aspectos habrá integración (energética, financiera, industrial y productiva, seguridad social y servicios de salud, educativa y una ciudadanía suramericana); y para los demás aspectos está previsto la unión

7. La Carta de Quito y la Conferencia Económica Grancolombiana. Cuadernos hispanoamericanos N° 4 Julio-Agosto 1948.

8. Art. 2 Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, firmado en Brasilia el 23MAY2008.

(fortalecimiento, protección, desarrollo, cooperación, definición, promoción, coordinación, colaboración, apoyo, asistencia e intercambio).

La ausencia de debates sobre estos temas, a diferencia de la experiencia europea, plantea justificadas reservas al éxito de UNASUR. En particular el concepto de Unión de Naciones, que según la asunción académicamente más discutida, la Unión de Naciones es el estadio más avanzado de la integración, donde se alcanza la consolidación de todas las instituciones comunitarias y las reservas de soberanía se limitan al Gobierno Nacional, a las Relaciones Internacionales⁹ y a los espacios geográficos nacionales; y el Derecho Comunitario se integra y coexiste de manera interdependiente con el Derecho Interno de los Estados Miembros.

Mientras la unión suramericana es concebida como una aspiración política extensa con amplia discrecionalidad para aceptar, rechazar, disentir y seleccionar las conveniencias de las inconveniencias; la integración suramericana demanda compromisos, obligaciones, modificaciones y un necesario consenso para diluir las conveniencias e inconveniencias en un contexto de nuevas realidades, donde conscientemente se acepta ceder para obtener.

UNASUR ha tratado de desarrollarse infructuosamente desde su fundación en MAY2008. Han transcurrido dos años y los órganos previstos en el Artículo 4 (El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, El Consejo de Ministras Ministros de Relaciones Exteriores, El Consejo de Delegadas y Delegados y la Secretaría General), no han logrado establecerse por cuanto no se ha concretado el Acuerdo Sede con la República del Ecuador, ni tampoco han desarrollado su institucionalización. Hasta ahora, funcionan con dificultad la Presidencia Pro tempore y la Reunión de los Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. En la Declaración Final de la Sesión Extraordinaria de Trabajo, Buenos Aires (04MAY2010) de 31 puntos, se mencionan los Consejos de Defensa Suramericano, Energético de Suramérica, Salud Suramericano, Infraestructura y Planeamiento, Suramericano de Desarrollo Social, Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación; Suramericano sobre el Problema Mundial de la Droga y el futuro Consejo Suramericano de Economía y Finanzas, pero sin mostrar los registros

9. El Tratado de Lisboa creó dos cargos que monitorean los asuntos internacionales de la Unión Europea: El Presidente del Consejo Europeo y el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Cargos que representan, dirigen y ejecutan la política exterior y de Seguridad Común de la Unión.

correspondientes para que los ciudadanos tengan la posibilidad de participar como lo establecen los artículos No. 2, No. 3 y No. 18 del Tratado.

Apreciamos que UNASUR es un híbrido, según el cual los gobernantes suramericanos entienden la integración suramericana como "... un proceso innovador que incluye todos los logros y lo avanzado por los procesos de MERCOSUR y la CAN, así como la experiencia de CHILE, GUYANA y SURINAM ...". El problema se presenta cuando se trata de alcanzar consenso sobre los logros de esas experiencias integracionistas.

Los gobernantes suramericanos aceptan la unión suramericana como la conveniencia política que les permite desarrollar relaciones multilaterales de mutuo beneficio; pero condicionado por preceptos ideológicos. Por eso, cuando invocan el irrestricto respeto a la soberanía, evitan precisar los alcances de su concepción e impacto de las convenciones, tratados y acuerdos vigentes sobre la celosa soberanía. Esta falta de claridad estimula las contradicciones entre los países; contradicciones que no son nuevas; pero que en este caso, dificultaron el consenso sobre la designación del Secretario General. Y cuando se logró consenso en la reunión de Buenos Aires (MAY2010), hubo cuestionamientos al nombramiento de Néstor Kichner como el Primer Secretario General. Para esa fecha, Argentina no había ratificado el tratado de UNASUR. ¿Cómo se desarrolla UNASUR si la institución de la Secretaría General se inaugura bajo cuestionamientos?

La aplicación del tratado, expresada en el Consejo de Defensa Suramericano (10MARZO2009) o en el Consejo de Salud Suramericano (21ABRIL2009) significa un aspecto positivo en la construcción de consensos; pero no es suficiente.

Reconocemos que durante el siglo XXI, las contradicciones se han reducido o mutado; pero no han podido, hasta ahora, superar los escollos de los desencuentros presidenciales. La mejor evidencia es la Cumbre de la Unidad, XXI Cumbre Grupo de Río y la II Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (México FEB2010), donde la pretensión de crear una nueva organización multilateral una Comunidad Latinoamericana y del Caribe, surge de un acuerdo alcanzado sin el suficiente debate, sin la presencia de Honduras y signado por la conflictiva relación entre Colombia y Venezuela.

Ayer eran conveniencias económicas y comerciales que se expresaban en ventajas y desventajas, con menor incidencia de las pretensiones por imponer un determinado modelo político. En la actualidad, las conveniencias económicas y comerciales continúan orientando las necesidades de

integración; pero moderadas por aspectos sociales, ambientales y de solidaridad. Sin embargo, estos logros de sensibilidad humana y ambiental resultan, coyunturalmente opacados, por las diferencias ideológicas de los modelos políticos prevaletentes en la actualidad, los cuales adquirieron una prioridad que dificulta los entendimientos.

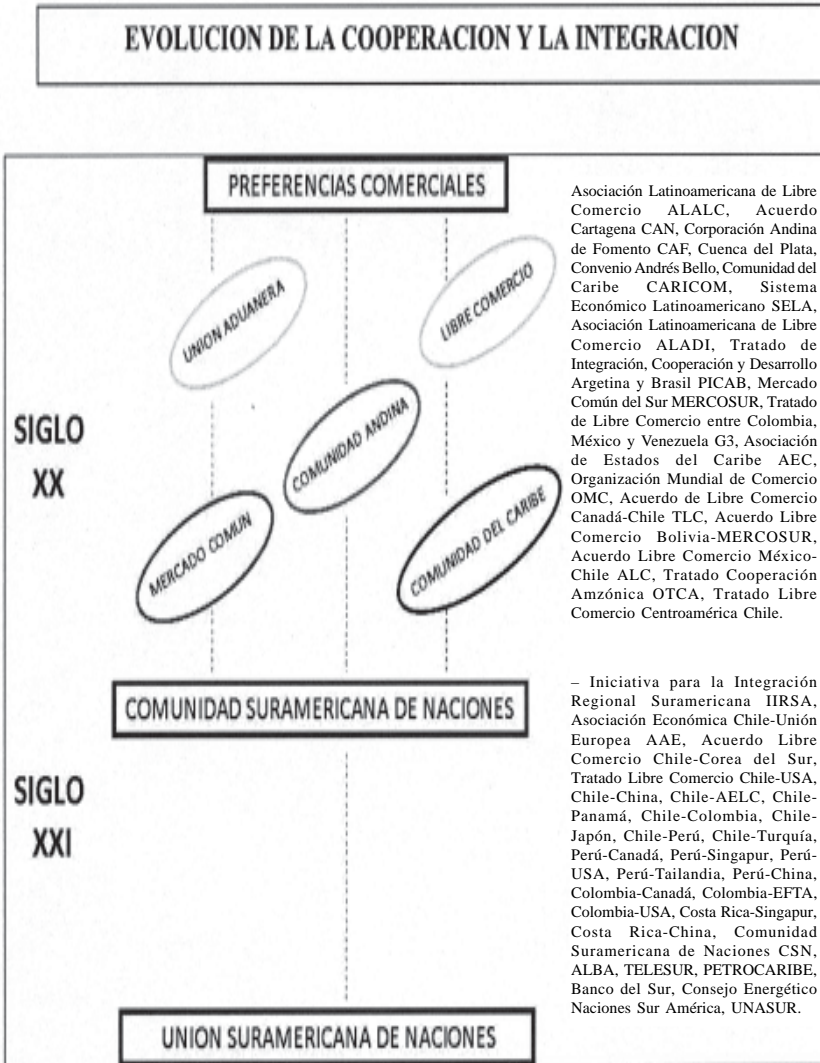
2. Relación de Integración y Cooperación entre las Naciones Suramericanas.

En el continente suramericano, las naciones iberoamericanas actuando independientemente desde el siglo XIX, y Guyana y Surinam desde el siglo XX, comenzaron a relacionarse políticamente, siendo el vínculo más importante de esa integración política, la Organización de Estados Americanos (OEA). Más tarde, algunos países suramericanos independientes decidieron integrarse y relacionarse en procesos comerciales y económicos, siempre con la aprehensión que generan las diferentes acepciones de soberanía.

Las actitudes de los países suramericanos, ante la integración, deben ser analizadas en el contexto de la Resolución 60(XIII) 18OCT2004 del Consejo de Ministro de la ALADI: El rol de la ALADI y su funcionamiento para el Desarrollo y Consolidación del proceso de Integración Regional. En esa oportunidad se identificaron una serie de acciones comunes entre los países miembros: La integración física, tecnologías de la información y las comunicaciones, financiamiento, las asimetrías existentes, compromiso de los sectores empresariales, laborales y sociedad civil en el proceso de integración, la integración productiva, la temática cultural, educacional, científica y tecnológica; y establecer un pilar académico. Este anhelo expresado en el año 2004 se inició en el año 1960 con la creación de una Zona de Libre Comercio, la cual evolucionaría a un Mercado Común Latinoamericano (Artículo 54); y que cincuenta años después, aún procura obtener una identidad. El Gráfico N° 5 sintetiza la evolución de estos procesos hasta la creación de UNASUR.

Como se nota en el gráfico anterior, en un principio fueron las Preferencias Comerciales (Acuerdo entre dos o mas Estados para un trato preferencial sobre aspectos cualitativos y cuantitativos del intercambio comercial), las que prevalecieron en las relaciones bilaterales y multilaterales. Esto se deduce del Tratado de Montevideo del 18FEB1960, cuando al comprometerse a la creación de una Zona de Libre Comercio, se adoptaron las flexibilidades del caso, entre ellas Art. 62 (Las disposiciones del presente Tratado no afectarán los derechos y obligaciones resultantes de convenios suscritos por cualquiera de las Partes Contratantes con anterioridad a la entrada en vigor del presente

GRAFICO N° 5



Tratado). Mas tarde, algunos Estados evolucionaron hacia la búsqueda de una Unión Aduanera (*Acuerdo entre dos o mas Estados para suprimir los derechos arancelarios del intercambio comercial entre ellos; pero conservándolos ante terceros Estados*). Luego se constituyeron los Mercados Comunes, la Comunidad Suramericana de Naciones y ahora la Unión Suramericana de Naciones.

Para el año 2009 podemos construir una tabla esquemática sobre la Relación de Integración y Cooperación de las Naciones Suramericanas, en la cual se pueden apreciar las coincidencias y diferencias de actitudes entre los países suramericanos. (Ver Tabla No. 7).

TABLA N° 7
RELACION DE INTEGRACION Y COOPERACION DE LAS
NACIONES SURAMERICANAS

	ARG	BOL	BRA	CHI	COL	ECU	GUY	PAR	PER	SUR	URU	VEN
ALADI	✓	✓	✓	✓	✓	✓	---	✓	✓	---	✓	✓
ALBA	---	✓	---	---	---	✓	---	---	---	---	---	✓
AEC	---	---	---	---	✓	---	✓	---	---	✓	---	✓
Banco del Sur	✓	✓	✓	---	---	---	---	✓	---	---	✓	✓
CAN	---	✓	---	---	✓	✓	---	---	✓	---	---	---
CARICOM	---	---	---	---	---	---	✓	---	---	✓	---	---
Integrac. Cooperac.	---	✓	---	---	---	---	---	---	✓	---	---	---
IRSA	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
MERCOSUR	✓	---	✓	---	---	---	---	✓	---	---	✓	---
OSIC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
OTCA	---	✓	✓	---	✓	✓	✓	---	✓	✓	---	✓
Petrocaribe	---	---	---	---	---	---	✓	---	---	✓	---	✓
SELA	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
TLC	4	2	3	14	6	---	---	3	6	2	4	---
UNASUR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

En la Tabla No.7 podemos apreciar que los doce países suramericanos coinciden en la OMC Organización Mundial de Comercio (OMC), Iniciativa para la Integración Regional Suramericana (IIRSA), el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), y ahora en la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR). Mientras Chile es la nación con más (Tratados de Libre Comercio (TLC) firmados, Guyana y Surinam son miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) y no forman parte de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). El Banco del Sur, ente financiero que debería ser el músculo natural para los proyectos de UNASUR, aún es visto con recelos por Chile, Colombia, Guyana, Perú y Surinam. También observamos que la propuesta de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) es respaldada solo por Bolivia y Venezuela.

No podríamos entender las diferencias entre la integración y la cooperación suramericana sin establecer un contexto de la Soberanía y la Integración como dilema político; y este contexto lo asumimos como una manifestación política, donde las relaciones soberanas entre los Estados se expresan en un ámbito de cooperación y en un ámbito de integración. Mientras que en el ámbito de la cooperación no se comprometen las relaciones de soberanía, el ámbito de la integración implica modificaciones en las relaciones de soberanía entre las naciones. Unas modificaciones que se adoptan mediante decisiones soberanas, como el caso venezolano (Venezuela Art. 153 Constitución Nacional de 1999), para ceder, delegar o compartir aspectos de sus exclusivas competencias.

En la constitución de UNASUR (23MAY2008), representantes de los doce países han tratado de consolidar las ideas y proyectos que animaron la Cumbre de Brasilia 2000, convocada por el Presidente Henrique Cardoso de Brasil. Después de arduas negociaciones llevadas a cabo durante ocho años, y mediante un tratado (pendiente por ratificar), doce presidentes (todos estuvieron presentes en el año 2000), asumieron la responsabilidad de compendiar un texto con aspiraciones de integración y de cooperación; flexible y gradual en su implementación, asegurando que cada Estado adquiera los compromisos según su realidad. El desarrollo social y humano, reconocimiento regional de estudios y títulos, integración energética, infraestructura para interconexión de la región, la integración financiera, una identidad suramericana, la integración industrial y productiva, la seguridad social y servicios de salud, y la participación ciudadana en la formulación de políticas de integración suramericana; constituyen los nueve objetivos específicos de integración, mientras doce objetivos de cooperación completan los veintinueve objetivos específicos adoptados en el tratado (Art. 3).

Esta desproporción entre los objetivos de cooperación y de integración, forma parte de un conjunto de normas (estructurales, funcionales y operativas), provocadoras de una discrecionalidad interpretativa, la cual estimula las contradicciones. Por ejemplo, si, “Los actos normativos emanados de los órganos de UNASUR, serán obligatorios para los Estados Miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos” (Art.12). Cómo es eso que: “Cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido...”. (Art.13). En primer lugar no aclara si esta política forma parte del orden jurídico interno del Estado Miembro; y de no formar parte, ¿por qué se adoptan políticas sin haber sido participativas y consensuadas como lo establece el Art.2, Objetivo del Tratado? Esta conducta de los Estados Miembros resulta tolerante para el ámbito de cooperación que se adopta en el tratado; pero a la vez resulta incompatible con el ámbito de integración que se asume en el mismo tratado.

3. Conveniencias nacionales e inconveniencias políticas.

En el Anexo A de este Trabajo, se presenta una tabla denominada Los Jefes de Estado y las Cumbres Suramericanas. En ella se registra la asistencia de los presidentes suramericanos; de lo cual podemos inferir el interés de los gobernantes suramericanos por los procesos de integración en la región. Nos damos cuenta que a la Cumbre Presidencial de Brasilia (2000) asistieron todos los Jefes de Estado; pero a las demás cumbres presidenciales, entre ellas la cumbre del 23MAY2008 en la cual se constituyó UNASUR, no asistieron todos los Jefes de Estado. El único Jefe de Estado que ha asistido a todas las cumbres realizadas hasta MAYO2010, es el Presidente Hugo Chávez de Venezuela, mientras que el Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula Da Silva, también ha asistido a todas las cumbres que han tenido lugar durante su mandato. Estos dos presidentes han demostrado con ello, un altísimo interés por este tema y la conveniencia de UNASUR para sus intereses nacionales. Al analizar los resultados finales de estas reuniones encontramos mayor información que la inferida de la asistencia, y la presencia. Es muy importante la participación del Jefe de Estado en las discusiones y en los documentos consensuados en cada cumbre.

Observamos en el Anexo A que todos los presidentes de Bolivia y Chile han asistido a las reuniones convocadas, reflejando el valor que significa la integración para esos países, lo cual determina la conveniencia política para esos gobernantes; mientras que Argentina, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam y Uruguay, han estado ausentes por razones de

agenda, inconveniencias con la presencia de otros presidentes o de gobernabilidad nacional. En ella han tenido especial repercusión las divergencias entre Venezuela, Colombia y Ecuador; mientras las inasistencias de los presidentes de Guyana y Surinam obedecen a motivos de naturaleza culturales o de idiosincrasia. El Presidente Jagdeo y el Presidente Venetiaan, perciben que los problemas y desencuentros surgidos entre algunos países iberoamericanos tienen origen en razones culturales que les son ajenas; además que distraen las reuniones de los aspectos sustantivos de UNASUR.

También observamos que los presidentes brasileños, Henrique Cardoso y Lula Da Silva, todos los presidentes bolivianos, Hugo Banzer, Jorge Quiroga, Carlos Meza, Eduardo Rodríguez y Evo Morales, los presidentes chilenos, Ricardo Lagos, Michelle Bachelet y Sebastián Piñera, los presidentes peruanos Alberto Fujimori y Alejandro Toledo, el presidente paraguayo Luis González Macchi y el Presidente venezolano H. Chávez, han asistido a las cumbres presidenciales que les correspondieron. Este hecho indica la conveniencia política que esos gobernantes asignan a esos foros internacionales. También apreciamos que en ese mismo lapso, el Presidente de Argentina Néstor Kichner no asistió a las cumbres de DIC2004 ni DIC2006, el Presidente de Colombia, Álvaro Uribe, no asistió a las cumbres de SEP2005, DIC2006, 10AGO2009 y MAY2010, el Presidente de Guyana Bharrat Jagdeo, no asistió a las cumbres de JUL2002, SEP2005, ABR2007, SEP2008, 10AGO2009 y MAY2010, los presidentes de Ecuador, Lucio Gutiérrez y Alfredo Palacios, no asistieron a las cumbres correspondientes de DIC2004 y DIC2006. El Presidente de Surinam Ronald Venetiaan, no asistió a las cumbres de JUL2002, SEP2005, DIC2006, ABR2007, SEP2008, 29AGO2009 y MAY2010 y los presidentes de Uruguay, Jorge Batlle estuvo ausente en JUL2002 y DIC2004 y el Presidente Tabaré Vázquez, no asistió a las cumbres SEP2005, ABR2007, MAY2008 y AGO2009. Observamos que algunos de ellos han estado ausentes por dos o más veces ¿Que entusiasmo o desmotiva la prioridad de las agendas presidenciales? En este aspecto consideramos que todo depende del balance que los gobernantes realizan entre las conveniencias nacionales y las inconveniencias políticas. ¿Cómo hacer converger las conveniencias nacionales en los procesos de integración con las necesarias modificaciones y adaptaciones que ellas demandan; pero que generan inconveniencias políticas?

Cuando los gobernantes participan en las negociaciones de los procesos de integración con la convicción de ceder para compartir, sin las pretensiones hegemónicas del más fuerte ni los complejos de resignación de menos favorecido; los acuerdos y consensos se facilitan. Todo lo cual se materializa

mediante un sistema de preferencias y compensaciones que procuran reducir las asimetrías. Pero el impacto de estas decisiones no es inmediato en la calidad de vida del ciudadano común, sino que plantea nuevas interrogantes para los gobernantes ¿Cómo ofrecer condiciones temporales de bienestar; para que los tiempos de consolidación requeridos por los procesos de integración sean tolerados por los ciudadanos, durante un período considerable y suficiente, para que la población pueda valorar la necesidad de sus sacrificios? Valdría la pena preguntarse ¿Cuáles son los beneficios para el ciudadano común?

Los ciudadanos argentinos, bolivianos, brasileños, chilenos, colombianos, ecuatorianos, guyaneses, paraguayos, peruanos, surinameses, uruguayos y venezolanos; si se consolidan las aspiraciones consensuadas en el Tratado de UNASUR se beneficiarían de:

Acceso y reconocimiento educativo en todos los países suramericanos.

Acceso y aprovechamiento de los recursos energéticos de la región.

Acceso y aprovechamiento de la infraestructura física y las comunicaciones.

Acceso a las facilidades del financiamiento de las agencias regionales.

Protección de la biodiversidad, al medio ambiente y a los ecosistemas.

Mejoras en calidad de vida mediante reducción de las asimetrías.

Movilidad social, laboral, turismo y migración mediante una identidad suramericana.

Acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud regionales.

Mejor seguridad ciudadana por la actuación conjunta entre los entes nacionales.

Acceso y aprovechamiento de bienes y servicios en variedad, calidad y cantidad.

Reconocimiento y promoción de la diversidad cultural.

Participación como actor social en la formulación de políticas suramericanas.

Acceso y aprovechamiento de las innovaciones científicas y tecnológicas.

Como lo decíamos en la Reflexión UNASUR, Guyana y SURINAM...La integración necesaria con Brasil y Venezuela:¹⁰

“Es inaceptable que en pleno siglo XXI, Guyana y Surinam continúen aislados de los demás países suramericanos.....Los guyaneses y surinameses no se sienten suramericanos, sus mayores vinculaciones son con el Caribe y Europa. En la actualidad, junto al Departamento de Ultramar de la Guayana Francesa, Guyana y Surinam son tres islas verdes en el mapa del continente de América del Sur, aisladas por ríos y los sistemas montañosos de Tumucumaque, Acarai y Pacaraima.”

Ese aislamiento geográfico no es exclusivo de las Guayanas, también se aprecia en muchos pueblos de Bolivia, Brasil, Colombia, Perú, Paraguay y Venezuela. Ha sido la visión pragmática de la integración, promovida por el Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, continuada por su sucesor, Lula Da Silva, y la internalización que le han dado los demás presidentes suramericanos el motor que impulsó la institucionalización de UNASUR. Por eso consideramos que “Sin integración física los demás procesos de integración no avanzan”. En estos inicios del siglo XXI, los logros alcanzados en la integración física de Suramérica, constituyen el aspecto más relevante que se ha podido consensuar en las negociaciones políticas para la integración suramericana. En un principio se materializó (todavía hay proyectos en ejecución) por medio de la Iniciativa para la Integración Regional Suramericana (IIRSA); y ahora ha sido recogido como uno de los objetivos del tratado, lo cual constituye un ejemplo positivo del balance que los gobernantes suramericanos han realizado sobre las conveniencias nacionales y las inconveniencias políticas.

El documento consensuado en Brasilia 2000, por los doce presidentes constituye el hecho más relevante en la historia de la integración regional, así lo confirma la participación de todos los presidentes y el progresivo desarrollo de la Iniciativa para Integración Regional de Suramérica (IIRSA), En esa cumbre del año 2000, todos los Jefes de Estado suramericanos coincidieron en una visión pragmática de la integración, para que los países suramericanos se integraran, bajo la premisa de que se debían desarrollar infraestructuras para integrar físicamente los doce países.

A diez años de la Cumbre de Brasilia, se logro institucionalizar la IIRSA, mediante doce reuniones del Consejo de Ministros (Comité de Dirección

10. La Integración Suramericana: Presencia de Venezuela y Brasil, Cuaderno CEA No 1, UCV Caracas Venezuela 2007.

Ejecutiva); desde Montevideo DIC2010 hasta Buenos Aires DIC2009, y treinta y siete reuniones de los Grupos Técnicos Ejecutivos; desde Caracas MAY2001, donde se evaluó el Eje de Integración y Desarrollo Andino hasta Quito ABR2010, donde se evaluaron los Ejes Amazonas, Andino, Interoceánico Central y Perú-Brasil-Bolivia. Todos estos proyectos pueden ser visualizados en el Anexo B.

4. El futuro de la Integración Suramericana.

Al concluir este Trabajo, manifestamos nuestro optimismo en el devenir histórico de los procesos de integración hemisférica, y la suramericana en particular; teniendo presente que si bien, los presidentes latinoamericanos durante el lapso 2000-2010, imprimieron el mayor empuje histórico a los procesos de integración, asimismo se evidenció la mayor manifestación de desavenencias con respecto a los procesos de integración. Sin embargo, esas mismas dificultades, configuran el estado ideal para la negociación, la concertación y el consenso.

Confiamos que esas lamentables coyunturas serán superadas en el futuro próximo, cuando los pueblos y los gobiernos del Hemisferio, en complejos procesos de negociación, digieran las ventajas de la conveniencia, ante las restricciones que imponen las inconveniencias, para que puedan ponderar las bondades de los procesos de integración. Entendemos que para acceder a esos estadios de un mejor bienestar, es necesario un debate nacional que discutiendo las diferencias, permitan coincidir sobre conceptos de soberanía, cooperación e integración.

En el siglo XXI, la concepción de soberanía es producto de un proceso histórico, decantado por diferentes modelos políticos que han tenido y continúan teniendo lugar en la Comunidad Internacional. Consideramos que están fuera de contexto, los gobernantes que pretenden insistir en una concepción de soberanía definida por parámetros, asumidos durante los periodos de emancipación o conquistas territoriales, los cuales tuvieron lugar en los siglos XIX y XX. En la actualidad, los Estados soberanos tienen la soberanía comprometida por la globalización y la interdependencia, como fue recogido en la Resolución de la ONU, 24OCT2005, A/RES/60/1¹¹ Ese compromiso plantea la asunción de nuevas relaciones de soberanía entre los

11. El documento final de la Cumbre 2005 fue aprobado por todos los Estados Miembros, con solo observaciones(*de forma y algunos aspectos sobre el Consejo de Derechos Humanos, la Comisión de Consolidación de la Paz y el Fondo para la Democracia*) de Venezuela, Cuba y Bielorrusia.

Estados, las cuales demandan la asunción de actitudes ante la autonomía, la independencia y la libertad; con sus diferentes matices de auto-determinación, especialmente ante el arrollador impulso de los procesos de integración.

El error de algunos gobernantes por santificar la soberanía, encuentra su mayor desaprobación, cuando recordamos que los países para constituirse como miembros de la ONU, debieron aceptar, en nombre de sus pueblos renunciar al ejercicio de la soberanía absoluta; como lo evidencia el Artículo 24 de la Carta de la ONU: “Los Estados miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad...” y lo reitera el Artículo 25, donde se comprometen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad.

La cooperación es una actitud innata de las relaciones entre los Estados soberanos, y esas relaciones se expresan en un ámbito de cooperación. La cooperación tiene su fundamentación en el Propósito N° 3 del Artículo 1 de la Carta de la ONU:

“3.- Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas Internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respecto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”

En el ámbito de la cooperación no se comprometen las relaciones de soberanía. Cuando la relación implica que los Estados, haciendo abstracción de algunos derechos de su exclusiva competencia, deciden soberanamente realizar convenios para ceder, delegar o compartir aspectos de sus exclusivas competencias nacionales; entonces, la cooperación evoluciona al estadio de la integración.

Para los suramericanos, el concepto de integración tenemos que analizarlo en el contexto de las relaciones internacionales del Hemisferio Americano. En primer lugar es necesario convenir sobre lo que políticamente significa América, Norteamérica, Centroamérica, Suramérica, Latinoamérica, Latinoamérica y el Caribe e Iberoamérica.

Las variables geográfica, población, económica, cultural, histórica, religiosa y social (organización de la población, a fin de crear y desarrollar instituciones con normas propias para la convivencia social) forman parte de la ecuación

que define la conformación política en esos inmensos espacios territoriales; donde la cualidad de esas variables impone diferentes acepciones y posibilidades de relaciones bilaterales y multilaterales. En consecuencia, las ponderaciones que asignemos a cada una de esas variables determinarán, en mayor o menor grado la afinidad, la convergencia o divergencia de intereses que compelidos por la escasez o deficiencia de recursos, estimulan la complementación que motiva la necesidad de integración.

Lo anterior nos permite concluir en que las unidades políticas independientes del Hemisferio Americano avanzarán sostenidamente en los procesos de integración, cuando diferencien los intereses del gobierno de los intereses de los países, como lo ha hecho Chile. En ese estadio, las distintas concepciones de soberanía, en sus diferentes acepciones, adquirirán dimensiones de conveniencias, cuando, ponderando las variables geográficas, población, económicas, culturales, históricas, religiosas y sociales adquieran sentido de pertenencia para los ciudadanos que se identifican con las nociones de América, Norteamérica, Centroamérica, Suramérica, Latinoamérica, Latinoamérica y el Caribe e Iberoamérica. Por esta razón observamos diferentes procesos de integración, los cuales se fundamentan en una concepción geográfica que preferentemente, se impone a las demás consideraciones de la realidad americana.

Visualizamos que para la segunda década del siglo XXI (2010-2020), la globalización y la interdependencia cobrarán, cada vez mayor importancia en el Orden Mundial prevaleciente, lo que determinará mayor necesidad de la integración. Esta proyección la basamos en los siguientes tipos de interdependencias:

Interdependencia Física de los Estados Modernos.- La atmósfera, los océanos, los mares, los ríos y los recursos vivos y no vivos que relacionan, se desplazan o prolongan entre los espacios geográficos asumidos por los Estados; ocurren o lo hacen bajo el criterio de que el espacio geográfico no está dividido ni tiene otra cualidad, distinta a la que le impone la naturaleza de su manifestación. Los Estados Modernos se han convencido que estas manifestaciones no deben ser manipuladas para adoptar concepciones políticas arbitrarias, que pretendan cualificarles o cuantificarles. Ante la imposibilidad de ejercer un control parcializado, los Estados soberanos han optado por convenciones que propenden criterios éticos y morales para facilitar la convivencia internacional.

Asimismo debemos destacar que la ubicación geográfica relativa de los Estados facilita o dificulta la comunicación física, aspecto que complica las

relaciones y los ejercicios de soberanía de esos Estados; motivando la necesidad de integración y determinando que esos Estados afectados tengan que negociar, ceder o aceptar condicionamientos para poder interactuar en la Comunidad Internacional,

Interdependencia por los Recursos Patrimoniales y Población de los Estados Modernos.- La heterogénea distribución de los recursos naturales determina la necesidad de intercambiar bienes, para el consumo o para la transformación en nuevos productos y servicios que beneficie a distintos Estados soberanos. Este intercambio y esta transformación crean vínculos de mutua dependencia. También, las poblaciones, además de las relaciones naturales de dependencia, por la convivencia social, que tienen lugar en los espacios fronterizos, crean un nuevo tipo de relación mediante el desplazamiento humano hacia los espacios geográficos de otros Estados y viceversa; determinando una *integración* social que tiene lugar al margen del control de los Estados.

Interdependencia de los Estados Modernos inducida por la Globalización.- Los avances científicos y tecnológicos en el manejo de la información, especialmente a finales del siglo XX, modificaron la conducta de las personas, determinando nuevos patrones de comportamiento social. De igual manera, el nivel de la calidad de vida se incrementó con la agilización e internacionalización de los asuntos financieros. Todos los Estados soberanos, en la actualidad, se han incorporado al Nuevo Orden Internacional que privilegia el acceso a la información y a los bienes de consumo masivo; a pesar de los intentos de algunos gobernantes por controlar esas manifestaciones inducidas por la globalidad. Este Nuevo Orden permite a los ciudadanos, realizar los trabajos con menos dificultad que sus antepasados, diversificar la dieta alimenticia o afrontar el ocio con nuevas formas de entretenimiento.

Este aspecto que resulta normal en la inmensa mayoría de los países modernos, ha encontrado reticencia en los países comunistas. Pero esto está cambiando. Para acceder, conservar y mejorar la calidad de vida que ofrece la globalización, los países como Rusia, China y Vietnam están inventando nuevas formas de integración, que exceden los intercambios comerciales.

Cuando nos preguntamos sobre el futuro de la integración suramericana, no podemos obviar, los efectos de los procesos electorales pendientes en Surinam JUL2010, Venezuela OCT2010, Brasil OCT2010, Guyana 2011 y Perú 2011.

Los efectos de estos cambios políticos en el continente suramericano, debemos analizarlos prospectivamente en el contexto de los cambios políticos que se están dando en el Hemisferio, y que, por ahora, tienen su expresión en la solución jurídica de la controversia por las papeleras Argentina - Uruguay, la solución de la crisis diplomática Colombia-Ecuador y la consecuencia de las elecciones en Honduras. Crisis que prácticamente está resuelta; pero que para cubrir las apariencias, se adoptó un mandato de la XL Asamblea General de la OEA Lima JUN2010 para conformar una Comisión de Alto Nivel cuyos miembros serán designados por el Secretario General, para que analice la evolución de la situación y presente, a más tardar el 30 JULIO 2010, sus recomendaciones a la Asamblea General. Lo anterior nos permite concluir que para el futuro próximo, la confrontación cederá ante el diálogo, la negociación y la concertación.

Consideramos a estos cincuenta años transcurridos (1960-2010), en los diferentes intentos y procesos de integración, como una necesaria inversión para lograr la anhelada mejor calidad de vida que merecemos los latinoamericanos.

El optimismo y el condicionamiento que discutimos anteriormente, lo fundamentamos en la revisión del comportamiento histórico sustentado por los respectivos textos constitucionales. Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela prefieren la integración latinoamericana. Solo Chile, Guyana y Surinam no tienen disposiciones expresas sobre el tema; pero la flexibilidad de sus textos constitucionales les permite adoptar compromisos integracionistas, como UNASUR y la CARICOM. A continuación citamos las referencias constitucionales de estos países que expresan la determinación de los países suramericanos ante la integración:

Argentina.-

Artículo 75.- Corresponde al Congreso.

Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes.

Bolivia.-

Artículo 257.

I. Los tratados internacionales ratificados forman parte del ordenamiento jurídico interno con rango de ley.

II. Requerirán de aprobación mediante referendo popular vinculante previo a la ratificación los tratados internacionales que impliquen:

1. Cuestiones limítrofes.
2. Integración monetaria.
3. Integración económica estructural.
4. Cesión de competencias institucionales a organismos internacionales o supranacionales, en el marco de procesos de integración.

Brasil.-

Art. 4. La República Federativa de *Brasil* se rige en sus relaciones internacionales por los siguientes principios:

Párrafo único: La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones.

Colombia.-

Artículo 227. El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano.

Ecuador.-

Art. 423. La integración, en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado. En todas las instancias y procesos de integración, el Estado ecuatoriano se comprometerá a:

7. Favorecer la consolidación de organizaciones de carácter supranacional conformadas por Estados de América Latina y del Caribe, así como la suscripción de tratados y otros instrumentos internacionales de integración regional.

Paraguay.-

Artículo 145 – Del Orden Jurídico Supranacional.

La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural.

Perú.-

Artículo 44°. Es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.

Uruguay.-

Artículo 6°.- La República procurará la integración social y económica de los Estados Latinoamericanos, especialmente en lo que se refiere a la defensa común de sus productos y materias primas.

Venezuela.-

Artículo 153. La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región.... Dentro de las políticas de integración y unión con Latinoamérica y el Caribe, la República privilegiará relaciones con Iberoamérica, procurando sea una política común de toda nuestra América Latina. Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna.

Cuando consideramos el ímpetu que prevaleció durante la II Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo México FEB2010, la I Cumbre Brasil-CARICOM Brasilia ABR2010, la VI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea-América Latina y el Caribe Madrid MAY2010, y la Cumbre de Presidentes de los Poderes Legislativos de las Naciones Suramericanas Quito JUN2010; además de los cuatro Tratados de Libre Comercio que entraron en vigor en el 2010; nos damos cuenta que al contrastarlo con las desavenencias en la Reunión Extraordinaria de UNASUR MAY2010 y el incidente Colombia-Venezuela en México FEB2010, el balance durante el presente año es positivo.

Las diferencias no son sustantivas, son adjetivas por cuanto los principios comunitarios de la integración sustentados en la cesión, delegación y el compartimiento de algunos derechos soberanos no han sido el motivo ni el problema de las desavenencias. Ha sido la percepción sobre Honduras el motivo del disenso. Este contraste de actitudes entre los gobiernos de América del Sur, sin la participación de los ciudadanos, motiva nuestra sentencia de que UNASUR se debate entre las Aspiraciones y Frustraciones.

ANEXO A

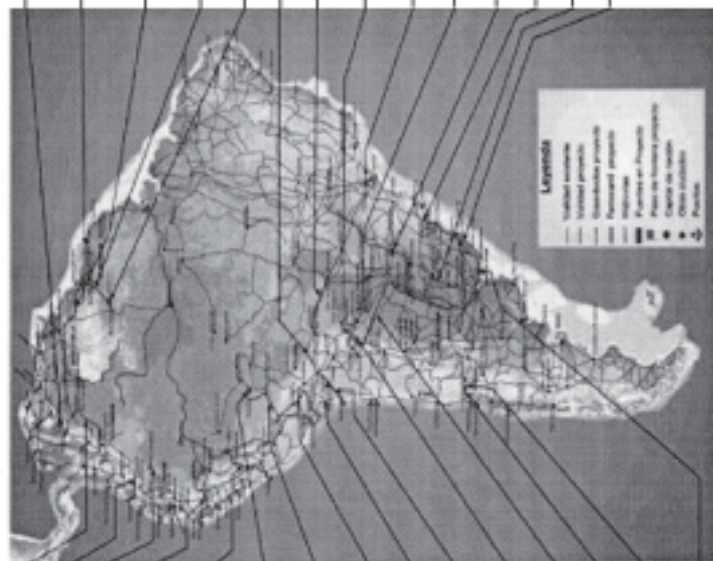
LOS JEFES DE ESTADO Y LAS CUMBRES SURAMERICANAS

ARGENTINA	Cumbre Brasilia SEP2000	Cumbre Guayaquil JUL2002	Cumbre Casco DIC2004	Cumbre CSN Brasilia SEP2005	Cumbre CSN Cochabamba DIC2006	Cumbre ENERGETICA Margarita ABR2007	Cumbre UNASUR Brasilia MAY2008	Cumbre UNASUR Santiago SEP2008	Cumbre UNASUR Quito AGO2009	Cumbre UNASUR Bariloche AGO2009	Cumbre UNASUR Buenos Aires MAY2010
	F. de la Rúa	E. Duvalde		N. Kirchner		N. Kirchner	C. Kirchner	C. Kirchner	C. Kirchner	C. Kirchner	C. Kirchner
BRASIL	F.H Cardoso	F.H Cardoso	L. Da Silva	L. Da Silva	L. Da Silva	L. Da Silva	L. Da Silva	L. Da Silva	L. Da Silva	L. Da Silva	L. Da Silva
BOLIVIA	H. Banzer	J. Quiroga	C. Mesa	E. Rodríguez	E. Morales	E. Morales	E. Morales	E. Morales	E. Morales	E. Morales	E. Morales
CHILE	R. Lagos	R. Lagos	R. Lagos	R. Lagos	M. Bachelet	M. Bachelet	M. Bachelet	M. Bachelet	M. Bachelet	M. Bachelet	S. Piñera
COLOMBIA	A. Pastrana	A. Pastrana	A. Uribe			A. Uribe	A. Uribe	A. Uribe	A. Uribe	A. Uribe	A. Uribe
ECUADOR	G. Noboa	G. Noboa		A. Palacios		R. Correa	R. Correa	R. Correa	R. Correa	R. Correa	R. Correa
GUYANA	B. Jagdeo		B. Jagdeo		B. Jagdeo		B. Jagdeo		B. Jagdeo		
PARAGUAY	L. González	L. González		N. Duarte	N. Duarte	N. Duarte	N. Duarte	F. Lugo	F. Lugo	F. Lugo	F. Lugo
PERU	A. Fujimori	A. Toledo	A. Toledo	A. Toledo	A. García		A. García			A. García	
SURINAM	R. Venetiaan		R. Venetiaan				R. Venetiaan		R. Venetiaan		
URUGUAY	J. Balle				T. Vázquez			T. Vázquez		T. Vázquez	P. Miglia
VENEZUELA	H. Chávez	H. Chávez	H. Chávez	H. Chávez	H. Chávez	H. Chávez	H. Chávez	H. Chávez	H. Chávez	H. Chávez	H. Chávez

ANEXO B

HIRSA - AGENDA DE IMPLEMENTACIÓN CONSENSUADA 2005-2010

Recuperación de la navegabilidad por el Río Meta	Paseo de frontera Cúcuta-San Andrés del Táchira
Camino Paño - Mocoa	Mejoras en la vía New Nickers-Panamaribo-Albino y enses internacionales sobre el Río Macorón
Puerto Francisco de Orellana	Camino Venezuela (Ciudad Guayana-Guayana (Secoconon)-Surucama (Parararibo) 1ª etapa)
Camino Naja - Tanguilla - Yurimagá, puertos y centros logísticos	Camino Boa Vista-Georfin-Lethin-Georgetown (1ª etapa: estudio)
Camino Lima - Tingo María - Pucallpa, puertos y centros logísticos	Puente sobre el Río Tawari
Puente sobre el Río Acre	Rehabilitación del tramo El Sillar
Parlamentación Ilopatí - Puerto Mucónado-Iracambi-Juliacanambari-Cuaco	Construcción de la Carretera Paño-San José-Puerto Suárez
Centro de frontera de Desaguadero	Construcción de la Camero Cabada Ocho-Villavieja-Turiga-Estación Abasco (1ª etapa)
Camino Tivolo-Palija	Anillo ferroviario de Sao Paulo (Norte y Sur)
Rehabilitación de la carretera Iquique-Colchagua	Paseo de frontera Iquique-Rivera-Cariola-Otro
Construcción del puente Incañesi-Salvador Mazza-Yucubá	Nuevo puente Presidente Franco-Puerto Mera y centro de frontera
Baseviento del Rivonide Argentino	Duplicación del tramo Faltipaca-Orient (Rivonide Mercosur)
Ruta Internacional 60 CR (Sector Iquique-Cas Abasco)	Duplicación de la ruta 14
Proyecto ferroviario Los Andes Mercoza	Construcción del puente Internacional Jgarac-Río Branco
Adesación del corredor Río Brasil-Morón-Vieja-Colonia Nueva Palencia	Exposición por enses portales para PTMCS
	Implementación de acuerdo de roaming en América del Sur



BIBLIOGRAFÍA.

Compilación Centro de Estudios de América: La integración suramericana: presencia de Venezuela y Brasil, Cuadernos del CEA N° 1, Caracas Venezuela 2007.

Elías R. Daniels H: La Integración Latinoamericana, el destino de un continente: Reflexiones MARZO2008, Caracas Venezuela 2008.

Páginas WEB de Organismos consultadas

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) <http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitec.nsf/VSITIOWEB/acuerdos>

Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América/Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)

<http://www.alternativabolivariana.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=2059>

Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

http://www.ftaa-alca.org/alca_s.asp

Comunidad Andina de Naciones (CAN)

<http://www.comunidadandina.org/documentos.asp>

Comunidad del Caribe (CARICOM)

http://www.caricom.org/jsp/communications/communications_index.jsp?menu=communications

Comisión Económica para América Latina (CEPAL)

<http://www.eclac.org/publicaciones/>

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL)

<http://www.iadb.org/intal/>

Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

<http://www.mercosur.org.uy/>

Mercado Común Centroamericano (MCCA)

Organización Mundial del Comercio (OMC)

http://www.wto.org/spanish/thewto_s/thewto_s.htm

Sección Comercio e Integración de la OEA (SEDI)

<http://www.sedi.oas.org/DCTC/trade/>

Sistema de Integración Centroamericana (SICA)

http://www.sica.int/busqueda/documentos_recientes.aspx

Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la OEA (SICE)

http://www.sice.oas.org/agreements_s.asp

Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)

<http://www.sieca.org.gt/>

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).

<http://www.sela.org/sela2008/>

Iniciativa para la Integración Regional Suramericana (IIRSA)

www.iirsa.org

Organización Mundial de Comercio

<http://www.jurisint.org/pub/06/sp/doc/05.htm>

**Normas a que deberán ajustarse los trabajos que se envíen a
“MUNDO NUEVO. Revista de Estudios Latinoamericanos”
para su publicación**

1. Los estudios enviados a *MUNDO NUEVO*, para su publicación deberán inéditos. La recepción de las contribuciones se realizará durante todo el año.
2. Los estudios deberán ajustarse a la orientación temática de la Revista y a sus normas. Tendrán una extensión de 20 a 40 páginas; excepcionalmente se admitirán de mayor extensión. Las reseñas no deberán exceder de 10 páginas, y las reseñas, de 5. Deberán estar escritos a doble espacio en dos ejemplares, con márgenes razonables y con la correspondiente versión electrónica. La extensión del estudio incluye cuadros, tablas y gráficos, si no pueden ser reproducidos tipográficamente, deberán enviarse en originales para la impresión directa.
3. Las referencias bibliográficas deberán agruparse por orden numérico al final del estudio y contener todos los elementos habituales de identificación. Las referencias y notas según el Manual de Chicago, números consecutivos en el texto para citas y notas, con las referencias correspondientes al final del trabajo. Ejemplo de referencia a un libro: Juan Carlos Puig, *Integración latinoamericana y Régimen Internacional*. Instituto de Altos Estudios de América Latina. Universidad Simón Bolívar. Caracas, 1987. Las citas de Internet deben contener el apellido y nombre del autor y página web.
4. El estudio debe ser un documento que presente de manera detallada, los resultados originales de proyectos terminados de investigación. La estructura generalmente utilizada contiene tres apartes importantes: introducción, desarrollo y conclusiones. Igualmente debe incluir un resumen, con una extensión máxima de quince (15) líneas y cuatro palabras clave en español y en inglés. Asimismo, incluirá una síntesis curricular de al menos diez (10) líneas.
5. Se admitirán trabajos en inglés, francés y portugués, pudiendo ser publicadas en español, en versión realizada por el Instituto. El autor, si lo desea, podrá corregir esa versión.

6. Los estudios deberán ajustarse al requisito de ser sometidos a una primera evaluación por parte del Editor (a) y del Consejo de Redacción. Los estudios que se consideren publicables serán sometidos al método del doble ciego por parte de árbitros seleccionados para tal fin. Los trabajos presentados podrán ser aceptados sin cambios o devueltos al autor(es) para las reformulaciones necesarias. En algunos casos se podrá eximir de algunos de estos requisitos las ponencias o contribuciones que formen parte de un seminario, simposio o evento académico especial, que el Consejo de Redacción decida publicar en su totalidad en un número especial de la Revista.
7. El Consejo de Redacción se reserva el derecho de efectuar los cambios de estilo o de edición que considere imprescindibles.

Todos los estudios deben ser entregados en la siguiente dirección: Edificio Biblioteca Central. Instituto de Altos Estudios de América Latina Revista *MUNDO NUEVO*, de Estudios Latinoamericanos. Universidad Simón Bolívar, y la versión electrónica: mundonuevo_iaeal@usb.ve. atcaril@usb.ve. Telfs.: 0212 906 3809 - 906 3116-3117.

SUMARIO

Págs.

ESTUDIOS

José Rivera Banuet, <i>50 años de Integración de América Latina y el Caribe: Evolución y Perspectivas.</i>	15
Hernando Arciniegas Serna, <i>La Cooperación Fronteriza la Integración Latinoamericana.</i>	55
Augusto Bértmúdez A, <i>Integración y Cooperación en América Latina: Temas Seleccionados.</i>	77
Marisol Black, <i>La Integración en América Latina: ¿Utopía o Realidad?</i>	105
José Briceño-Ruiz, <i>UNASUR y las Transformaciones del Nuevo Regionalismo Sudamericano.</i>	137
Georgina Cipoletta Tomassian, Patricio Rozas, Ricardo J. Sánchez y Varinia Tromben, <i>Políticas de Infraestructura y Transporte en América Latina: Restricciones al Desarrollo y a la Integración.</i>	165
Vicealmirante Elías Daniels Hernández, <i>La Integración Latinoamericana. UNASUR: Aspiraciones y Frustraciones.</i> ...	215

