

# **La integración sudamericana y sus retos futuros**

Memorias del Seminario

# La integración sudamericana y sus retos futuros

Memorias del Seminario  
Quito, 29-30 de junio de 2005



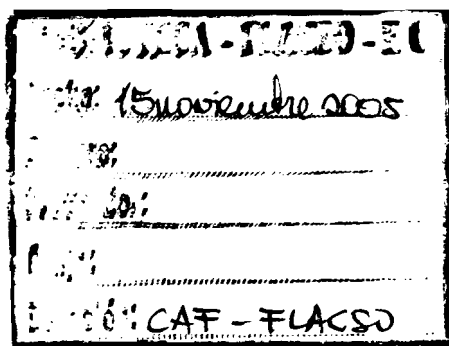
CORPORACION ANDINA  
DE FOMENTO



República del Ecuador  
Ministerio de Relaciones Exteriores



**FLACSO**  
ECUADOR



© De la presente edición:  
FLACSO, Sede Ecuador  
La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro  
Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2-) 3238888  
Fax: (593-2) 3237960  
[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

ISBN: 9978-67-099-8  
Sistematización: Claudia Donoso  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: RISPERGRAF  
Quito, Ecuador, 2005  
1ª. edición: julio, 2005

# Índice

## Introducción

Antonio Parra Gil .....	7
Luis Palau .....	9
Adrián Bonilla .....	10

## PONENCIAS

<b>Integración comercial y territorio</b> .....	15
Luis Alberto Oliveros	

<b>Democracia, seguridad y gobernabilidad en Sudamérica</b> .....	27
Francisco Leal Buitrago	

<b>Cohesión social y justicia social: el camino de la OTCA</b> .....	37
Rosalía Arteaga	

<b>Migración internacional e inclusión social: un nuevo desafío de la integración regional</b> .....	41
Gioconda Herrera	

<b>La equidad de género: un desafío para la Comunidad Sudamericana</b> .....	51
Teresa Valdés	

<b>La ALADI y la integración comercial asimétrica en Sudamérica</b> .....	67
Didier Opertti	

<b>El SELA, la integración comercial y asimetrías en Sudamérica</b> .....	75
Roberto Guarniere	

<b>La promoción del desarrollo sustentable de las regiones compartidas y la atención de las asimetrías regionales: un camino hacia la profundización de la integración</b> .....	83
Félix Córdova Moyano	

<b>Biodiversidad y la promoción del medio ambiente: la visión de la OTCA</b> .....	91
Rosalía Arteaga	



## PRESENTACIONES

<b>Desarrollo de infraestructura como mecanismo de integración en Sudamérica</b> .....	99
Rolando Terrazas	
<b>Integración económica y cohesión social en Sudamérica</b> .....	109
András Uthoff	
<b>Una visión de la CAN respecto a la seguridad, gobernabilidad y democracia en Sudamérica</b> .....	133
Allan Wagner	
<b>Integración y democracia</b> .....	139
Marco Aurelio García	
<b>Comunidad Sudamericana de Naciones: integración comercial y asimetrías</b> .....	145
Luis Abugattás	
<b>Integración energética en Sudamérica</b> .....	151
Mauricio Garrón	
<b>La biodiversidad y la promoción del medio ambiente en Sudamérica</b> .....	159
Yolanda Kakabadse	
<b>Desarrollo de infraestructuras regionales versus medio ambiente</b> .....	163
Jorge Jurado	
<b>Síntesis y conclusiones</b> .....	173
Julio Prado Espinosa	

---

# Introducción

## Antonio Parra Gil<sup>1</sup>

En la Cumbre de los países del MERCOSUR y estados asociados en junio pasado el Presidente Constitucional, Alfredo Palacio presentó su firme compromiso y decidida convicción de que la integración sudamericana es un camino certero para lograr el bienestar de nuestros pueblos. El Ecuador ha tenido en el pasado y actualmente una vocación integracionista que se encuentra plasmada en la Constitución que rige los destinos del país y que se afina en una visión integral del proceso de convergencia continental. El país considera que la Comunidad Sudamericana de Naciones más allá de un mecanismo importante se ha convertido desde la decisión de los jefes de estado en la ciudad de Cuzco en diciembre pasado en una auténtica vía de solidaridad y concertación para hacer frente a los problemas que enfrentan nuestros pueblos.

He podido percibir que existe un amplio consenso entre nuestros países para avanzar de manera decidida por ese camino. Existe por lo tanto, de manera fehaciente la voluntad política de nuestros pueblos para cristalizar en la realidad este sueño incubado por muchos años por los hacedores de nuestras independencias y nacionalidades.

Si bien hemos logrado la creación de la Comunidad Sudamericana estamos abocados hoy a dos grandes tareas. En primer lugar debe-

---

1 Canciller de la República del Ecuador.

mos ponernos de acuerdo en una agenda que construya el camino de la integración sudamericana, quizá nuestra imaginación y nuestras necesidades nos lleven a multiplicar los temas, los mismos que deben ser tratados de forma prioritaria, lo cual hace compleja la discusión y el diálogo en la búsqueda de las necesidades emergentes de nuestros pueblos.

Tenemos que realizar un esfuerzo especial para lograr una institucionalización de ese mecanismo que sea eficiente, práctico y que evite duplicaciones con otros mecanismos existentes.

El seminario “Comunidad Sudamericana y sus retos futuros” organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores conjuntamente con la CAF y FLACSO, tiene una especial significación. En primer lugar quisiera darle la bienvenida a tan altas personalidades de los organismos internacionales regionales y sub-regionales, a los académicos y expertos que nos visitan. Les aconsejo que además de mantenerse en tan importantes discusiones e intercambio visiten la ciudad de Quito, especialmente el Centro Histórico que fue declarado por la UNESCO Patrimonio de la Humanidad hace más de veinte y cinco años. En segundo lugar debo manifestarles que la agenda propuesta en el seminario, contiene temas de coincidencia construida con bastantes dificultades por los países en la reunión de cancilleres sudamericanos en el mes pasado en Brasilia. Son los temas que los países consideraron prioritarios, es lo que podríamos denominar la agenda mínima para esta fase de convergencia.

Como ustedes conocen la opinión y la prensa internacional se encuentran pendientes del curso de la Comunidad Sudamericana.

En esta propuesta, el Ecuador considera que un esquema de integración continental debe cumplir con ciertos requisitos mínimos para tener credibilidad. No es concebible que la unión solidaria sudamericana no aborde con dificultades y tropiezos el diálogo en una agenda política. Tal agenda constituida por temas como el desarrollo de la zona de paz, creada en la Primera Reunión Sudamericana de Brasilia, la reforma de las Naciones Unidas, relacionamiento con terceros, la cooperación en materia de seguridad, sólo por nombrar algunos.

Yo les invito a reflexionar sobre esta materia estratégica en la búsqueda de convergencias, la identificación de divergencias y coincidencias. Este ejercicio será de mucha utilidad para los países y para sus deliberaciones el dos de agosto próximo en la ciudad de Guayaquil en el marco de la Reunión de Cancilleres Sudamericanos que el Ecuador organizará.

No cabe duda que los temas relacionados con la infraestructura, la cohesión y justicia social, asimetrías, integración energética y medio ambiente son igualmente importantes.

Quiero agradecer de manera especial a Luis Palau, representante de la CAF en Ecuador por su entusiasmo, sensibilidad a los requerimientos emergentes y su visión a futuro siendo estos puntos importantes del éxito de este conclave y de otros proyectos en curso.

Me queda agradecer nuevamente a todos por su presencia y participación en este ejercicio de reflexión y diálogo que yo les aseguro que es por una buena causa.

## Luis Palau<sup>2</sup>

En primer lugar quisiera transmitirles el saludo efusivo de nuestro Presidente Ejecutivo, el Doctor Enrique García juntamente con sus mejores augurios para el éxito de esta reunión. La verdad es que resulta muy apropiado que la CAF haya auspiciado este simposio conjuntamente con la FLACSO y participe activamente en sus deliberaciones. Como ustedes conocen, uno de los pilares fundamentales de la misión de la CAF es la promoción de la integración de la sub-región andina y de ésta al ámbito continental.

La CAF irrigándole raíces andinas tiene vocación continental, en efecto, y hay que subrayarlo en el contexto de este foro. La CAF y en especial el liderazgo de su presidente ejecutivo anticiparon el planteamiento de esta dimensión sudamericana de la integración al haber formalizado la membresía de la CAF en todos los países sudamericanos durante los últimos diez años; precisamente por haberlo aprobado en este semestre por su directorio y su Asamblea General la posibilidad que todos los países socios de la CAF que hoy se denominan “serie-C” puedan convertirse con las normativas y formalidades que establezcan en el futuro los gobiernos y los congresos de los países en “serie-A”. Ser miembros “serie-A” de pleno derecho y plena efectividad y haciendo realidad y liderando en el ámbito de acción la concepción de este nuevo espacio sudamericano.

Justamente en esta esfera en la que hace años estamos contribuyendo a configurar, la CAF actúa no solo en el plano cuantitativo, sino particularmente en el cualitativo mediante programas estratégicos que estamos impulsando con gran entusiasmo como el IIRSA, el programa de apoyo a la gobernabilidad y liderazgo, el programa de biodiversidad en toda el área sudamericana y muchos otros que reafirman nuestra actividad en este nuevo espacio. Y como afirmara uno de nuestros mejores pensadores continentales: *“Sudamérica será una o no será”*.

---

2 Director Corporación Andina de Fomento. CAF-Ecuador.

## Adrián Bonilla<sup>3</sup>

La idea de este seminario es tratar de producir los insumos que permitan la toma de decisiones a la diplomacia sudamericana aprovechando el hecho de que en un mes se reunirán los Ministros de Relaciones Exteriores de los países de Sudamérica.

El propósito de este seminario es continuar con un trabajo de largo aliento que involucra a los países sudamericanos con el objeto de ir identificando los temas de la agenda que la comunidad eventualmente podrá asumir.

Una agenda de política exterior es básicamente eso, la identificación de los temas, lo cual trae consigo un arduo proceso de conciliación de intereses, de procesamiento de datos y de complementariedad de valores, principios y creencias de una región relativamente heterogénea que es la sudamericana.

La agenda es entonces tener esos tópicos y además hacer el intento de jerarquizarlos, porque se supone que en torno de esos temas se va a producir algún tipo de política común, algún tipo de decisiones que involucren a todos y que otorguen al conjunto de los países un tipo de peso mayor y el procesamiento de ellos en el orden internacional.

La Comunidad Sudamericana de Naciones es un proyecto que ha despertado entusiasmo en el continente, pero es un proyecto que se encuentra en procesamiento, en desarrollo que tiene que desplazarse, acumular conocimiento, concretarse para evitar que esta instancia multilateral pueda debilitarse como tantas otras a las que cuyo deterioro o erosión hemos asistido sobre todo en la última mitad del siglo veinte y lo que corre de este siglo.

El contexto en el que esta comunidad se genera es uno de alta diversificación de América Latina. En los últimos treinta años, efectivamente, América Latina se ha diversificado, los intereses económicos, las políticas, las culturas políticas, las necesidades de las sociedades se han vuelto más distintas entre sí. Hace treinta años es cada vez más un todo constituido por sociedades heterogéneas con intereses diversos. México, Centro América, el Caribe, la Región Andina, el Cono Sur tienen distintas sociedades y tienen por efectos de la globalización distintas formas de ser representadas e imaginadas por sus propios pueblos y por las instituciones políticas de carácter multilateral.

La Comunidad Sudamericana es una idea que surge en un contexto que está asignado de alguna manera en el hemisferio occidental por una cierta erosión de sus entidades multilaterales y esto lo podemos advertir en las dificultades que estas instancias han tenido para procesar varios de los conflictos más importantes en el hemisferio y en Sudamérica específicamente, solo para mencionar dos casos – sin hacer juicios de valor sobre esto– tanto la turbulencia política ecuatoriana, cuanto las crisis políticas boliviana, para no mencionar los diez años de autoritarismo en el Perú, o la confrontación que se ha vivido eventualmente en Venezuela o el conflicto colombiano, únicamente para referirse a la región andina. Las situaciones mencionadas han dado cuenta de que las instancias multilaterales, sub-regionales y hemisféricas han tenido dificultades para procesarlas.

---

3 Director FLACSO-Ecuador.

Creo que un régimen que ilustra esta idea del deterioro y de la necesidad de fortalecer el multilateralismo en el hemisferio pueden ser los regímenes de seguridad hemisférica. Aquellos que surgen en 1942 y luego en 1948 son a estas alturas y después de la Guerra Fría de alguna manera necesarios de ser reformados, pero llevamos varios años, más de una década y estos regímenes no han podido modernizarse ni dar cuenta de las nuevas exigencias de un tema tan importante como es la seguridad de los países del hemisferio.

La Comunidad Sudamericana tienen que levantarse sobre un proyecto que se fortalezca, que sea sólido y que no corra riesgos hacia el futuro, un contexto en el cual América Latina, en su conjunto, es cada vez más periférica en temas estratégicos y económicos en el orden internacional. Latinoamérica ha sufrido en la última década un estancamiento que ha sido advertido por varios estudiosos del tema como una nueva década perdida. Aquella de los años ochenta fue una década perdida en términos de crecimiento económico, la de los años noventa ha sido calificada como una en el aspecto político y eventualmente la primera década del siglo veintiuno puede estar corriendo riesgos similares.

La Comunidad Sudamericana es un instrumento que puede ayudarnos a detener este proceso que se viene desarrollando ¿Cuál es el rol de la comunidad? Por el momento fortalecer, imaginar y generar nuevos mecanismos de integración. Pero la comunidad no es solamente esto, es una herramienta que a través de la integración puede acopiar mayor poder político para Sudamérica alrededor de: intereses comunes, los países sudamericanos somos distintos entre sí, tenemos diferentes dimensiones y distintas economías y diversos problemas sociales. Hay que encontrar intereses comunes para Estados y sociedades distintas. Luego hay que levantar una comunidad que se erija sobre principios, valores, imágenes y representaciones de nosotros mismos y del orden internacional comunes.

En la lógica de la tradición de la política exterior de los Estados sudamericanos el consenso, la democracia, la igualdad política han sido principios que tienen más de cien años de formar mencionadas políticas exteriores, lo cual no es malo, pero puede significar mayores necesidades de desarrollar actividades de concertación, negociación y conciliación. Para de alguna manera contribuir para que estas necesidades se solventen. Este seminario tiene un alto propósito de trabajar en la agenda.

Quiero agradecer especialmente a la Corporación Andina de Fomento por su apoyo y por supuesto a la Dirección Multilateral del Ministerio de Relaciones Exteriores por el esfuerzo y a todos ustedes por haber venido.

# Ponencias

---

# Integración comercial y territorio

*Luis Alberto Oliveros<sup>1</sup>*

## 1. Introducción

Los procesos de integración en América Latina, iniciados con la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), instituida por el Tratado de Montevideo de 1960, como todos los acuerdos de integración enfatizaron inicialmente los mecanismos económicos y, como parte de ellos, los comerciales. Lo propio ocurrió con el Acuerdo de Cartagena, partida de nacimiento de la actual Comunidad Andina en mayo de 1969.

Con esa prioridad, la dimensión territorial de la integración no fue, en lo sustancial, abordada y en todo caso su tratamiento se limitó a la búsqueda de soluciones a problemas que teniendo una base territorial, afectaban el crecimiento del comercio. La mayoría de tales aproximaciones se dieron, entonces, en el área temática denominada “facilitación del comercio en los pasos de frontera”, puesto que es conocido que apenas la integración comercial trató de despejar, uno de los principales escollos que encontró fue la maraña de obstáculos artificiales creados en frontera, traducidos en trámites repetitivos, transbordos obligados de la carga, “prestación” de servicios innecesarios, etc., todo lo cual genera demoras y sobre costos, evidenciando, en muchos casos, una “estrategia de sobrevivencia” de los actores fronterizos incompati-

---

1 Consultor Internacional de la Secretaría General de la Comunidad Andina en las áreas de Integración Fronteriza y Desarrollo Territorial.



ble con la necesaria eficiencia que debe acompañar a las operaciones de transporte internacional. La frontera, ese lugar geográfico preciso, se convirtió en un referente importante de las dificultades y frustraciones que acompañaban a los procesos de integración.

Pero, si bien la integración no prestó mucho interés a la dimensión territorial del proceso, nuestros países sí ejecutaron políticas territoriales, en la mayoría de los casos explícitas, desde la década de 1960 hasta fines de la década de 1980, es decir, desde los postulados cepalianos sobre el modelo de desarrollo endógeno de sustitución de importaciones hasta la víspera del Consenso de Washington, período en el cual los planes de desarrollo y los organismos de planeamiento o planificación constituían parte importante de las estructuras burocráticas nacionales.

Por lo demás, antes y después de ese período, siempre se han ejecutado políticas territoriales como consecuencia o reflejo de decisiones políticas, aunque no fuera como expresión objetiva de un voluntarismo de Estado en la construcción de un proyecto de desarrollo que tomara en cuenta la dimensión espacial del mismo. Muchos ejemplos pueden ponerse al respecto. En el plano interno, la simple creación de una entidad político-administrativa como un municipio, provincia, o distrito altera los equilibrios territoriales precedentes al definírsele unos límites, designarse o elegirse unas autoridades y dotar a los organismos de gobierno de presupuestos de operación e inversión. En el marco de las relaciones bilaterales, muchas de las decisiones adoptadas por los gobiernos nacionales en materia económica, laboral, migratoria, etc., replantean los equilibrios territoriales entre regiones fronterizas prácticamente de un día al otro sin que ese impacto haya sido planteado, en lo más mínimo, como un objetivo: una devaluación fuerte del signo monetario de un país puede cambiar la dirección predominante del flujo comercial que él sostiene con un país vecino en una región que puede comprender, en algún momento, todo el territorio de ese otro país.

En todo caso, es importante señalar que las políticas territoriales, ya sean estas explícitas o implícitas, han sido manejadas por los Estados de manera autónoma como una de las expresiones de su soberanía, lo que resulta comprensible en tanto el territorio constituye uno de los pilares del concepto de Estado-Nación.

En el contexto de las exposiciones de los representantes de la CAF y el BID sobre infraestructura física sudamericana y su financiamiento, que me antecieron en el uso de la palabra, cabe preguntarse, sin embargo, si es posible y conveniente que nuestros países manejen políticas territoriales autárquicas. La multiplicación de los flujos de comercio y de información, la atenuación del papel de los Estados como asignadores de recursos de inversión, el fortalecimiento de los bloques económicos y de integración que corre en paralelo con el progreso de la globalización ¿No nos están señalando la importancia de manejar un nivel de coordinación –cuando no de armonización– de las políticas territoriales de los países del área sudamericana?

Las infraestructuras que como concreción de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) van a ser instaladas sobre el territorio resultan vitales en tanto ofrecerán soporte al desarrollo descentralizado, y ampliarán la viabilidad de las economías subnacionales al proyectarlas hacia mercados más amplios a nivel nacional, sudamericano y mundial. Asimismo, tales proyectos favorecerán la descentralización al te-

ner como propósito vincular las regiones interiores de América del Sur, aprovechar las ventajas de su complementariedad, permitir el desarrollo de cadenas productivas de dimensión multinacional y fortalecer el rol regional de ciudades interiores como centros de concentración de servicios.

Sin embargo, en el momento de decidirse su ejecución, dichas infraestructuras se implantarán en territorios muy heterogéneos: algunos de ellos constituyen hoy en día grandes vacíos demográficos. Otros están ocupados por segmentos importantes de la sociedad tradicional (los Andes de Ecuador, Perú y Bolivia, por ejemplo). Ciertos territorios, principalmente en la cuenca amazónica, denotan una alta fragilidad ambiental. Por último, algunos de ellos, principalmente las regiones costeras, ya forman parte del “espacio activo” de nuestros países, y están eficientemente conectadas entre ellas y con el resto del mundo.

En esa medida, se considera importante efectuar un ejercicio que permita conocer si los países del área sudamericana cuentan con políticas territoriales explícitas, y de existir éstas, cuáles son sus aspectos básicos y en qué grado y con qué matices se vienen ejecutando. Obviamente el tema es complejo, implica realizar un inventario preciso en todos los países del sub-continente y excede, sin duda, las posibilidades de ser tratado en una breve conferencia, pero consideramos que vale la pena, cuando menos, efectuar algunos alcances generales a este respecto.

## 2. Una aproximación a las políticas territoriales

### *¿Qué son políticas territoriales?*

Pueden intentarse muchas propuestas de definición del término “políticas territoriales”, pero optemos por una simple y concreta: son aquellas adoptadas por las entidades de gobierno, que asumen al **territorio** como el soporte concreto de todos los sistemas de relaciones vinculados a objetivos de desarrollo.

Las políticas territoriales asumen al territorio como un “producto” y no como un “dato fijo”. En esta perspectiva, los elementos del medio físico tales como relieve, clima, formaciones vegetales, etc., son procesados y ordenados por las sociedades humanas que lo ocupan en función de una serie de rasgos propios tales como su herencia cultural, sus formas de organización social y económica, el nivel tecnológico que poseen, la densidad del poblamiento; proceso que se da en el tiempo, en el devenir histórico.

En ese sentido, el territorio expresa tangiblemente un equilibrio entre las diferentes clases o grupos que componen toda sociedad y que lo captan y reivindican en función de intereses distintos, divergentes y hasta contradictorios. Siendo así, el territorio configura un **espacio social**, de modo que su estructura puede ser considerada como un reflejo de la sociedad que lo ha organizado.

### 3. Diversidad de las políticas territoriales

Existen diversas políticas territoriales e incluso algunas de ellas, traducen una mirada al territorio desde una perspectiva sectorial, distinta a ese “corte transversal” que supone una aproximación integral y de síntesis al tema territorial. Entre ellas podemos reconocer las siguientes:

#### *a) Descentralización*

Probablemente se trata de la menos territorial de las políticas territoriales, en el sentido de que traduce una visión del conjunto del territorio interior de un país, en términos de sus relaciones poco eficientes y a veces hasta conflictivas con el “centro” (político y económico) de ese mismo país. Constituye una aproximación al debate “centro-periferia” pero en una situación en la cual esta última es una sola, sin distinción de segmentos territoriales con especialización funcional que permita diferenciarlos.

Su finalidad es separar competencias y funciones de los niveles de gobierno nacional – regional – local, sobre la base de su delegación o transferencia desde el gobierno nacional hacia los gobiernos o administraciones regionales y locales.

Con distintos énfasis y grados de éxito, los países del área andina ejecutan políticas de descentralización que no obstante mostrar algunos logros (por ejemplo, en Bolivia, parte importante del presupuesto de inversión pública se canaliza a través de las prefecturas departamentales y los gobiernos municipales) no están ajenos a algunos problemas tales como el desborde de las expectativas, la poca capacidad de las entidades territoriales subnacionales para promover proyectos y ejecutar el gasto, o la demanda creciente de mayores autonomías.

#### *b) Regionalización y desarrollo regional*

Regionalización es el proceso por el cual el Estado promueve la conformación de entidades geo-económicas de nivel subnacional, dotadas de una dimensión geográfica, demográfica y económica, y de un grado de autonomía suficiente como para garantizar la obtención de metas de desarrollo y la competitividad territorial.

En los países de la sub-región andina puede reconocerse el funcionamiento de regiones que se han ido construyendo en el tiempo, más o menos al margen de lo que las políticas de los gobiernos puedan haber dispuesto al respecto, aprovechando condiciones favorables que han sido adecuadamente capitalizadas.

Por otro lado, establecer la equivalencia entre una entidad político-administrativa, o de varias de ellas de determinado rango o jerarquía, con una entidad regional, no garantiza por sí sólo el éxito del proceso de desarrollo regional. Ocurre que, en muchos casos, esos departamentos, estados o provincias constituyen una suerte de entelequias, herencia de una administración colonial que tuvo razones que ya no existen en el presente para justificar su vi-

gencia en el tiempo (por ejemplo, ciertas regiones mineras importantes en el pasado que, al agotarse el recurso, no han encontrado actividades alternativas para mantener una dinámica económica que anime la vida regional), de donde tomarlas como base para un proceso moderno de regionalización no tiene mayor asidero.

En la Comunidad Andina, el Perú es el caso de un país miembro embarcado en un proceso de regionalización que constituye una política de Estado. Dicha política, reconociendo la baja densidad demográfica y económica de la mayoría de los 24 departamentos peruanos –y, por ende, las pocas probabilidades de que ellos funcionen individualmente como eficientes regiones- ha estimulado inteligentemente la fusión de varios departamentos en una sola región mediante un proceso que debe ser convalidado por la población a través de consulta popular; en tanto ese examen se cumpla, las regiones no serán beneficiarias de mayores fondos de inversión pública de los que reciben actualmente en su condición de departamentos.

La Secretaría General de la Comunidad Andina, interesada en conocer la realidad regional de los países miembros para promover beneficios mayores de la integración para todos los habitantes de la sub-región andina y no sólo para aquellos de las regiones metropolitanas, ha empezado a estudiar dicha realidad regional, proceso en el que ha identificado cuatro tipos de regiones subnacionales: <sup>2</sup>

- *Regiones activas en la integración*: polos industriales con alta competitividad. Ejemplo: Santa Cruz, Antioquia, Lima, Carabobo.
- *Regiones commodities*: mono productoras y mono exportadoras de un *commodity*, tales como minerales, petróleo, banano o café. Ejemplo: Oruro, Cesar, Sucumbíos, Pasco, Zulia.
- *Regiones agroindustriales*: exportadoras de productos con alto valor agregado y que incorporan innovación tecnológica y conocimiento. Ejemplo: Santa Cruz, Valle, Guayas, Ica, Táchira.
- *Regiones fronterizas*: con bajos niveles de desarrollo, dinamismo y competitividad, con algunas excepciones.

Para cada una de esas regiones se ha propuesto impulsar y organizar la cooperación horizontal y descentralizada para formar redes de apoyo, innovación y conocimiento interrelacionando los procesos, conocimientos internos y redes de política que ya existen en la Comunidad Andina con las áreas de trabajo de la estrategia de desarrollo territorial.

Más allá de estas y otras iniciativas que puedan proponerse, es conveniente recordar que el funcionamiento de una realidad regional, vale decir, para que un territorio funcione como una entidad geoeconómica mayor, debe cumplirse, por lo menos, con tres requisitos esenciales:

---

<sup>2</sup> Al efecto, puede verse el documento de Edgard Moncayo “Elementos para una estrategia de desarrollo territorial en el marco de la Integración Andina”. SG/RT.CCAAM/II/dt 4, abril de 2005.

- a. *Los vínculos existentes entre sus habitantes y actividades:* pero no sólo los vínculos étnicos, sociales y económicos que favorecen la germinación de una identidad y una solidaridad regional, sino de todos aquellos que a través de una densa maraña de redes llevan a reconocer en la región un conjunto de elementos de cohesión: sistemas de producción especializados, una jerarquía ordenada de centros urbanos, diversificación y especialización de actividades de servicios.
- b. *La organización de las actividades en torno a un centro:* que se concretan en un centro urbano en una capital regional. A diferencia del modelo de “capitalidad” que algunos países anglosajones promueven, creemos que en Sudamérica la capital siempre debe ser una metrópoli multifuncional que ocupe una posición de vanguardia dentro del sistema urbano nacional, capaz de organizar y gobernar el territorio que la rodea a través de una malla de redes viales, de telecomunicaciones, financieras, comerciales, entre otras, que los distintos actores, públicos y privados van tejiendo progresivamente.
- c. *Su pertenencia a un conjunto mayor:* es decir, sus vínculos con el exterior, su pertenencia y funcionalidad dentro de un conjunto nacional (y porque no, en estos tiempos de globalización, dentro de un conjunto plurinacional) lo que refleja esa vocación de toda verdadera región de encontrarse a la vez abierta e integrada.

### c) *Ordenamiento territorial*

El ordenamiento territorial es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política, concebida con un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es organizar la ocupación y el uso del territorio, atendiendo a sus características y potencialidades biofísicas, ambientales, culturales, socio-económicas y político-institucionales, con la finalidad de promover la organización del espacio y su desarrollo sostenible según un concepto rector.

En muchos de nuestros países el ordenamiento territorial tiene bases legales y técnicas y en todos los casos, implica una visión a largo plazo del uso del territorio y de los recursos.

Una herramienta fundamental en apoyo de la formulación de planes de ordenamiento territorial es la **Zonificación Ecológico-Económica (ZEE)**, realizada actualmente con el apoyo de Sistemas de Información Geográfica (SIG) que al integrar las características físicas del territorio con factores socio-económicos, permite establecer un amplio rango de posibilidad de uso de la tierra.

### d) *Políticas de poblamiento*

Pueden plantearse dos dimensiones de esta política:

Una, de **poblamiento** de áreas deshabitadas o con baja densidad de población, pero con un importante potencial de recursos naturales, por lo que tales políticas pueden contribuir a

descongestionar, en general, las áreas rurales que soportan intensa presión demográfica y confrontan escasez de recursos agrícolas. En el marco de esas políticas se organizan frentes pioneros o de colonización que previamente requieren de la puesta en ejecución de planes de ordenamiento territorial.

Otra, de **re poblamiento** de áreas, también por lo general rurales, que afectadas por problemas tales como terrorismo, guerrilla o narcotráfico, son priorizadas por entidades del Estado para reinstalar a sus habitantes originalmente desplazados por los temores, presiones y amenazas provenientes de tales lacras.

En nuestro continente existen varias experiencias en ambas direcciones. El caso de Brasil es el de un país que ha ejecutado, con especial énfasis durante las décadas de 1960 y 1970, políticas sostenidas de ocupación de su vasto territorio amazónico. En el Perú, después de la derrota del terrorismo que asoló el país durante la década de 1980 e inicios de 1990, se puso en práctica una Política de Apoyo al Repoblamiento (PAR) destinada a reinsertar en sus lugares de origen a varios cientos de miles de campesinos que habían sido desplazados por el fenómeno de la violencia.

#### *e) Políticas para regiones deprimidas*

En algunos países de la región andina, en el pasado se han diseñado y aplicado políticas orientadas a aliviar el crítico cuadro social, que se refleja en situaciones de extrema pobreza y exclusión, con indicadores sociales por debajo de los promedios nacionales, involucrando a partes importantes de la “sociedad tradicional” (por ejemplo, comunidades campesinas de los pisos alto andinos).

Tales políticas han hecho énfasis en la concentración de inversiones para atender demandas básicas insatisfechas en materia de salud, educación, agua y alcantarillado, obras de interés comunal, para cuya ejecución se recurre al aporte comunal de mano de obra o bien se utilizan mecanismos de acceso temporal al trabajo.

#### *f) Políticas de desarrollo fronterizo*

En el pasado eran políticas vinculadas principalmente a objetivos de soberanía y de seguridad exterior. Los Acuerdos de Paz entre Ecuador y Perú, suscritos en octubre de 1998, contribuyeron a crear un escenario internacional propicio para que dichas políticas se vincularan, más bien, a objetivos de desarrollo e integración.

Adicionalmente a las políticas nacionales de desarrollo fronterizo, existe también una Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, que puede ser considerada, por el momento, una de las pocas políticas de la Integración Andina que abordan la dimensión territorial del proceso. En dicho marco, se ha avanzado en lo siguiente:

- a. Establecer un marco normativo comunitario: Decisiones 459 (Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo), 501 (Zonas de Integración Fronteriza – ZIF – en la Comunidad Andina), y 502 (Centros Binacionales de Atención en Frontera – CEBAF – en la Comunidad Andina).
- b. Crear una institucionalidad básica, representada por el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo – GANIDF –, encabezado por delegados de las Cancillerías de los países y que se reúne regularmente dos veces al año.
- c. Poner en funcionamiento un Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo – BPIF –, que en el 2004, durante su fase experimental ha ofrecido soporte técnico y financiero a 82 proyectos en su etapa de preinversión, movilizándolo aproximadamente US\$ 140,000.
- d. Formular dos proyectos de decisión para promover las inversiones en las ZIF, que permitirán superar las dificultades de todo tipo que suponen las diferencias normativas en uno y otro país fronterizo y que actualmente hacen prácticamente inviable formalizar emprendimientos empresariales o ejecutar proyectos públicos que tengan el carácter de “binacional”: Régimen Uniforme de Corporaciones Multinacionales Andinas de Integración y Desarrollo Fronterizo (COMAF) y Proyectos Públicos de Integración y Desarrollo Fronterizo.
- e. Introducir en la agenda del GANIDF el tratamiento de las “conurbaciones binacionales” y la probable definición de un régimen de ciudad binacional.

### *g) Ciudad-región*

El sistema de ciudades es la base del “armazón” territorial de un país debido a su alta calidad funcional, a la concentración en ellas de las actividades secundarias y terciarias, y a su capacidad de irradiar iniciativas de desarrollo en un área de influencia que en época contemporánea, puede abarcar el planeta en su conjunto.

Ello ha llevado a definir un sistema de **ciudades mundiales o globales** muy reducidas en número pero que desempeñan muy variadas funciones, sobre todo económicas en un amplio *hinterland*, a escala nacional e internacional. Estas ciudades se caracterizan por poseer los centros de dirección económica de gran escala y una alta densidad y especialización de servicios de todo tipo a las empresas: grandes bancos, bolsas de valores, compañías de seguros, empresas comerciales con operaciones mundiales, etc.

En los últimos años, metrópolis latinoamericanas como México, Buenos Aires, Sao Paulo, Caracas, Santiago, han ido adquiriendo características de ciudades globales, pero con una especificidad inherente a su carácter periférico. Al igual que las ciudades del mundo desarrollado, pero en diferente grado, son parte activa de una red o un entramado dentro del sistema internacional en donde se crea y se reproduce la acumulación del sistema capitalista mundial. Son los puntos nodales a través de los cuales América Latina se vincula con el mundo.

En la Comunidad Andina se ha conformado la **Red Andina de Ciudades** (septiembre 2003), se han organizado varios foros y se ha establecido una agenda de cooperación que comprende las siguientes áreas de acción:

- Estrategia Andina de Desarrollo y Competitividad Territorial.
- Desarrollo productivo y competitividad (PYMES y desarrollo territorial).
- Ejecución descentralizada de las políticas comunitarias andinas.
- Mecanismos financieros para la promoción del desarrollo territorial y la cohesión social.
- Intercambio de experiencias y cooperación horizontal en políticas municipales.
- Relaciones con organismos internacionales de iniciativas locales.

Es indudable que el tema de la ciudad-región es un espacio de probable cooperación con un gran potencial para los países del área sudamericana, considerando particularmente que los ejes de integración y desarrollo que se irán perfilando en el marco de la Iniciativa IIR-SA requieren del soporte de un sistema de ciudades que provean a la población y a las actividades económicas servicios eficientes, ciudades que en líneas generales, aún no existen en las regiones interiores de nuestro subcontinente.

#### *b) Políticas ambientales*

Es otro conjunto de políticas con claras implicaciones territoriales, para las cuales la Integración Andina viene dando respuestas a través de la “Estrategia Regional de Biodiversidad para los países del Trópico Andino”, aprobada por Decisión 523, y el desarrollo de una agenda de trabajo que incluye diversas acciones y proyectos en materia de biodiversidad, gestión ambiental, comercio y medioambiente.

Sin embargo, es importante señalar que varios ejes de la Iniciativa IIRSA se irán perfilando sobre **ecosistemas compartidos**, principalmente en la región amazónica, muchos de los cuales han sido incorporados en alguna categoría de “unidades de conservación”, en el marco de las políticas ambientales de los países concernidos.

Del mismo modo, nuestros países comparten cuencas hidrográficas binacionales o multinacionales cuya gestión y manejo, en función de los nuevos desarrollos de infraestructura física, parece conveniente coordinar.

Por lo demás, actividades tales como los cultivos ilegales de coca, generan impacto ambientales negativos que plantean, cada vez más, la necesidad de una acción coordinada de los países que vaya más allá de los temas de interdicción, comprometiendo iniciativas de cooperación vinculadas a objetivos de desarrollo y bienestar de las comunidades humanas que habitan tales cuencas.



### *i) Zonas francas*

Estos instrumentos de privilegio aduanero para facilitar el comercio y promover las exportaciones tienen un nexo con las políticas territoriales en tanto se utilicen para “compensar” la situación de atraso y marginación de regiones periféricas.

Cuando estos regímenes especiales son instalados en las regiones fronterizas, tienden a ahondar, aún más, los desequilibrios que de por sí introduce el hecho de que en ese lugar - en la frontera- se confronten cotidianamente todos los componentes de la política económica de los dos países limítrofes. Por lo demás, los privilegios aduaneros y el régimen de subsidio a ciertos servicios que por lo general involucra un régimen de zona franca, difícilmente son compatibles, por más que se recurra a la figura de la “extraterritorialidad aduanera”, con los compromisos que los países del área sudamericana vienen adoptando en el marco de los esquemas de integración en curso.

## **Algunas propuestas preliminares**

A pesar de que como ya ha sido señalado en la primera parte, es necesario abordar de modo más amplio y sistemático el análisis de las políticas territoriales de los países del área sudamericana, con miras a establecer una instancia de coordinación y eventualmente armonizar algunos –sino varios- de sus componentes, quisiéramos aprovechar la oportunidad para dar a conocer el resumen de algunas de las propuestas de un Taller denominado “Integración Física y Desarrollo Descentralizado” que, como una primera aproximación al tema, se realizó en la sede de la Secretaría General de la Comunidad Andina, en Lima - Perú, los días 3 y 4 de junio pasado <sup>3</sup>. Ese conjunto de propuestas son indicativas de la riqueza y perspectivas que el tema de las políticas territoriales, teniendo como estimulante marco los proyectos de infraestructura física regional enmarcados en la iniciativa IIRSA, tienen para el desarrollo y la integración sudamericana:

### *Construcción de la integración física regional*

- Articular el eje andino (norte-sur) de la Iniciativa IIRSA con el MERCOSUR y Chile a través de la construcción de un grupo de **ejes transversales** (este-oeste) que, en su mayoría, constituyen sub-espacios emergentes, no consolidados, pero que son indispensables para integrar el espacio sudamericano.
- La lógica de interconexión este-oeste, paralelamente a la de norte-sur, potenciará el papel de la Comunidad Andina como plataforma para la vinculación del interior del subcontinente con los mercados de la Cuenca del Pacífico. Además, ello mejorará el apro-

3 “Resultados del Taller Andino de reflexión sobre “Integración Física y Desarrollo Descentralizado” preparatorio del XVI Consejo Presidencial Andino”. SG/di 742, 20.06.2005.

vechamiento de las complementariedades intraregionales (conexiones entre regiones interiores, andinas y del MERCOSUR).

- Profundizar la visión de negocios a nivel de los grupos de proyectos de IIRSA, lo que garantizará la construcción de Ejes de Integración y Desarrollo (EID) y no solamente corredores. Es importante la identificación concreta de las ventajas que aporta la relación comercial Comunidad Andina – Brasil.
- La utilización de los ríos en la interconexión física es prioritaria; en esa medida, deben desplegarse los mayores esfuerzos para habilitar las hidrovías, puertos fluviales y desarrollar el transporte intermodal.
- Desarrollar cadenas logísticas que permitan la movilización fluida de productos y personas a lo largo de los EID. Al efecto, recoger la percepción del sector privado para identificar los “cuellos de botella” existentes en las redes de servicios asociadas a la infraestructura regional.
- Implantar sistemas de control integrado en los pasos de frontera terrestre (CEBAF, Decisión 502).
- Examinar mecanismos financieros para proyectos de infraestructura regional que permitan superar la insuficiente capacidad de los gobiernos para ejecutar las obras que demanda la integración física sudamericana.

#### *Potenciamiento de las capacidades regionales*

- Inducir, a través de la Secretaría General de la Comunidad Andina, un proceso de cooperación y de establecimiento de sinergias entre las regiones que tienen intereses comunes: fortalecimiento de capacidad de gestión y difusión de mejores prácticas.
- Convocar a las regiones dentro del área de influencia de cada Eje de Integración y Desarrollo (EID) de la IIRSA para enriquecer la identificación de actividades y potencialidades de cada Eje, su visión de desarrollo y los requerimientos para lograrlo. Con base en ello, formular una agenda de productividad y competitividad para las regiones andinas de cara a su proyección sudamericana.
- Fortalecer las políticas territoriales de los países andinos buscando la coordinación y convergencia de las visiones nacionales de largo plazo, para generar una visión compartida y avanzar conjuntamente en materia de planificación territorial.
- Los organismos de integración andina y sudamericana deben concretar una presencia más activa en las regiones fronterizas: promover una institucionalidad comunitaria, diseñar marcos normativos comunitarios que superen las limitaciones implícitas de las legislaciones nacionales, ejecutar programas de apoyo a los proyectos de inversión de impacto local y regional.

- Elaborar un atlas sudamericano que ofrezca una visión de conjunto de la dimensión territorial del subcontinente, de las dinámicas espaciales y de la localización de las actividades económicas. Sería un instrumento valioso para la planificación y gestión del desarrollo territorial con propósitos compartidos.
- Construir un modelo de estructuras espaciales que ayude a identificar la relativa homogeneidad territorial dentro de la heterogeneidad de situaciones sociales, culturales y económicas vigentes, a utilizarse como una herramienta de gestión integrada del territorio.

### *Afirmación de la identidad cultural en el territorio*

- Promover un involucramiento más activo de los ciudadanos, orientado a lograr la apropiación de una noción de territorio que genere una conciencia activa de pertenencia andina y sudamericana. Al efecto, considerar la organización de un canal de televisión regional.
- Organizar redes de actores sociales regionales, basadas en las universidades del interior de nuestros países, que permitan potenciar las capacidades de liderazgo que existen en ellas e incorporar en los foros de la integración los temas prioritarios para esos actores del proceso.

### *Recursos naturales y desarrollo sostenible*

- Favorecer una aproximación conjunta al conocimiento y manejo de los recursos del territorio, que lleve a una visión consensuada del tema y se traduzca en el diseño y ejecución de políticas tanto andina como sudamericana para los grandes ecosistemas que comparten nuestros países, la introducción de una perspectiva de manejo sostenible y la puesta en valor de la biodiversidad.
- Analizar la conveniencia de constituir una agencia energética sudamericana que, considerando las enormes reservas de hidrocarburos y de potencial hidráulico del subcontinente, formule políticas para el uso más eficiente de esos recursos, prolongue su duración, y garantice su mayor beneficio para nuestras sociedades.

---

# Democracia, seguridad y gobernabilidad en Sudamérica

*Francisco Leal Buitrago<sup>1</sup>*

El 8 de diciembre de 2004, en Cusco-Perú, la III Cumbre Presidencial Suramericana acordó la formación de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Esta iniciativa de integración busca la convergencia entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Chile. La cumbre designó a Perú como secretaria pro t mpore, hasta la reunión de jefes de Estado de la nueva entidad, en Brasil en el 2005.

Los problemas políticos internos de los países suramericanos, en particular los derivados de la escasa capacidad de los regímenes de democracia liberal para revertir las tendencias de profundización de las inequidades sociales, la merma de la gobernabilidad en buena medida debido a la debilidad de los partidos políticos y la emergencia de amenazas difusas y trasnacionales a la seguridad, ponen en entredicho la fluidez con que se desenvuelva este experimento de integración suramericana. Tales problemas no son en manera alguna, ajenos a la manera como se desarroll  la modernización capitalista en el continente. Antes, por el contrario, son herencias atávicas estructurales que hacen muy difícil plantear soluciones en el corto y aún en el mediano plazo. La anarquía del sistema internacional, que no termina por acomodar los problemas derivados de un prolongado período de transición, dificulta en grado sumo soluciones nacionales a problemas globales, al menos en los

---

<sup>1</sup> Sociólogo, profesor titular de la Universidad de los Andes - Bogotá, y profesor honorario de la Universidad Nacional de Colombia.

países tercermundistas suramericanos. Y las propuestas transnacionales de solución a estos problemas se topan con las dificultades de acuerdos entre los países del área, precisamente debido a las particularidades con que se manifiestan tales problemas, derivadas de las fuertes mediaciones de los Estados nacionales y de la hegemonía de Estados Unidos en el continente. Se conforma, pues, un círculo vicioso al cual es muy difícil hallársele un lugar débil que permita iniciar la ruptura de su fuerte y larga capacidad de reproducción.

Con este planteamiento general se aborda el tema de la integración suramericana, el cual se desarrolla en dos partes complementarias. En la primera se propone un marco de referencia histórico que muestra la incorporación dependiente de los países del continente al sistema mundial capitalista y sus consecuencias estructurales. En la segunda se abocan estas consecuencias, con el fin de indicar los problemas que presentan para el desarrollo del proyecto de integración regional. Si bien es cierto que los obstáculos son grandes, existe la posibilidad de que mediante un manejo político adecuado de este proyecto pueda romperse el círculo vicioso que representan las condiciones adversas a la integración en el continente.

### **Un marco de referencia histórico para la integración suramericana**

La iniciativa presidencial acerca de la formación de la Comunidad Sudamericana de Naciones hace parte de las tendencias contemporáneas de integración a nivel mundial, dentro del contexto de una globalización en la que los mercados buscan traspasar las fronteras nacionales jalonados por intereses transnacionales de acumulación de capital. Esta dinámica, cuyo núcleo es la economía y la informática, tiene sin embargo amplios condicionamientos que se sitúan en el terreno de la política, es decir, de las relaciones de poder. Por eso los acuerdos de integración son instituciones -producto de una relación de fuerzas que representan intereses- diseñadas para defender autonomías y obtener beneficios, en un sistema internacional inestable y cada vez más interdependiente.

La institución que expresa con mayor firmeza las relaciones de poder es el Estado Nacional, no obstante haber sido supuestamente debilitado por el fenómeno de la globalización. Aunque ya no se presenta la férrea competencia y la desconfianza entre los Estados -como ocurrió durante el prolongado período de su desarrollo y consolidación- y pese a que han surgido instancias supranacionales en diversos campos, el Estado Nacional continúa siendo la institución rectora de las relaciones internacionales y del funcionamiento de las sociedades. Así mismo, a pesar de que desde hace más de una década se analiza el debilitamiento de los Estados Nacionales causado por la globalización y los procesos regionales de integración, en los momentos de crisis nacionales e internacionales los Estados hacen valer la fuerza derivada de su larga historia de formación. Basta ver el actual remezón político y económico provocado por el voto negativo de Francia y Holanda a la ratificación de la Constitución política del experimento más sólido de integración supranacional en este momento. Además, y no obstante que con el final de la guerra fría los Estados más débiles quedaron abandonados a su propia suerte y que las intervenciones externas en los momentos de crisis les recuerdan que su soberanía es limitada, tales Estados luchan en forma encarnizada por conservar su existencia. Un ejemplo dicente es el caso de Irak.

El largo desarrollo del Estado Nacional se confunde con el desarrollo mismo de la modernización capitalista, que ha sido irregular. Esta irregularidad se reflejó de manera destacada en la clasificación universal surgida durante la guerra fría: primero, segundo y tercer mundos. En el primer mundo se ubicaron aquellos Estados generadores del desarrollo del capitalismo y del paradigma del Estado nación. En el segundo, por exclusión, se situaron los países que pretendieron desafiar al capitalismo con una forma de desarrollo alternativo supuestamente ajena a las leyes que rigen esta forma de producción y organización social. Y en el tercer mundo se agruparon la mayor parte de los países que absorbieron el capitalismo de manera tardía, en razón de su integración a un mercado mundial derivado de las relaciones comerciales orientadas por la competencia de los países que se catalogaron luego como el primer mundo. En estos tres mundos, tipificados desde un ángulo político, se presenta una amplia gama de desajustes en los desarrollos nacionales, sobre todo entre los países del tercer mundo. Si bien todos ellos están más distantes del paradigma del Estado nación que al menos los del primer mundo, las disparidades de su desarrollo entre ellos son mayores. El origen tardío del capitalismo en el tercer mundo y su dependencia estrecha de los procesos generados en el primer mundo provocaron grandes distorsiones y disparidades económicas, políticas y sociales en estos países.

Dentro de este contexto se ubica el continente suramericano como parte del tercer mundo. Las distorsiones y disparidades sociales propias de esta agrupación se presentan con toda intensidad, aunque frente a otras latitudes la modernización capitalista sea más avanzada. Además, a diferencia de los países tercermundistas de otros continentes, los suramericanos están inmersos en el espacio hegemónico directo de Estados Unidos, que es la única potencia que ejerce su hegemonía de manera plena en un continente.

Parte importante del paradigma del Estado-nación – que se supone ya llegó a su madurez – son los regímenes democráticos. El objetivo, entonces, es buscar los medios para que los países se aproximen lo más posible a ese modelo de organización política, incluso los más cercanos – que son los que por inercia luego del fin de la guerra fría se siguen llamando el primer mundo –, y sobre todo los más alejados, que son los que pertenecen al que también por inercia se sigue llamando tercer mundo. Y lo que fue el segundo mundo se incorpora en los otros dos. Pero ocurre que luego de que los países suramericanos avanzaron en los últimos 25 años hacia la estabilización de sus regímenes democráticos, se detectaron serias insuficiencias en las funciones de esta forma de organización política. Surgió entonces en la ciudadanía del continente lo que Norbert Lechner denominó el desencanto con la democracia.

A este respecto, es necesario complementar el análisis con una aclaración. Aunque existen relaciones, una cosa es la democracia como utopía, es decir, el ideal de organización social con libertades y sin inequidades visibles, y otra la democracia como régimen político, es decir, la institución surgida como parte del modelo de Estado-nación. El desarrollo de estos regímenes es entonces el que ha presentado distorsiones e insuficiencias importantes, en particular en los países del antiguo tercer mundo. Y la ocurrencia extrema de estos problemas en algunos países ha conllevado a calificativos como los de Estados inviables o Estados fallidos.

No obstante, en los análisis que han conducido a estas calificaciones se considera como inmutable -como constante- el modelo de Estado nación, sin tener en cuenta que es un produc-

to histórico propio de los países centrales o del primer mundo, que orientaron el desarrollo del capitalismo. Por esta razón, en los países del tercer mundo su desarrollo se distorsionó desde un comienzo, precisamente por el condicionamiento que tuvo este desarrollo dependiente de los países centrales. Surge entonces la inquietud de si el modelo de Estado nación en general, y su componente el régimen político democrático en particular, es viable para muchos de los países del antiguo tercer mundo. Por eso, es factible que en la medida de que fracase el desarrollo de los Estados nacionales surja un modelo o modelos alternativos al respecto. En Suramérica, el caso presente más próximo a esa “inviabilidad” es Bolivia, sobre todo por la competencia desatada por la apropiación de su potencial energético por parte de empresas trasnacionales, lo que ha despertado viejos problemas de integración social y regional de este país.

Un segundo componente destacado del paradigma del Estado nación -que ha adquirido mayor relevancia en los últimos años- es la seguridad. Con la finalización de la guerra fría, hace ya década y media, la seguridad nacional, que fue el modelo de defensa del primer mundo frente al segundo, entró en un desuso progresivo. Surgieron así múltiples modelos alternativos de seguridad que no requieren de la tutela de la potencia hegemónica, como era el caso de la seguridad nacional que se identificaba con la seguridad de los Estados. El Estado dejó así de ser el objeto central de tal seguridad y fue reemplazado por diversas entidades, como comunidades de países y regiones, la sociedad, la ciudadanía o simplemente las personas. Además, la amenaza principal de la seguridad nacional, que eran los Estados rivales, fue sustituida por múltiples amenazas, la mayoría de ellas trasnacionales y difusas. Esta situación se complicó luego de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, ya que este país le declaró una guerra universal al terrorismo, quizás la más difusa de las nuevas amenazas. Se agregó así un ingrediente adicional al problema del desencanto con la democracia ya mencionado.

Un atributo destacado que deben poseer los regímenes democráticos propios del modelo de Estado nación es la gobernabilidad. Se trata de que los gobiernos tengan la capacidad de administrar de manera fluida los Estados, lo cual es su razón de ser. Para ello, el equilibrio de los diferentes poderes del Estado es esencial. Además, la función de aspirar a ser poder, a ser gobierno – por parte de la oposición – no debe minar la legitimidad, es decir, la credibilidad y la confianza que tienen los gobernados – la ciudadanía – en las autoridades, so pena de mermar la gobernabilidad. En este contexto, la gobernabilidad puede entenderse en dos dimensiones complementarias: por una parte, una relación adecuada entre el poder ejecutivo y el legislativo y por otra, la confianza que despierta el ejecutivo en la mayor parte de la ciudadanía. Pero para que la gobernabilidad sea sostenible se requiere que haya un sistema de partidos políticos que cumpla funciones mínimas de articulación y tramitación de intereses.

Una consecuencia negativa destacada de la globalización ha sido la disminución del papel articulador de la política que cumplen los partidos. En gran medida, la opinión pública – visibilizada ahora por los medios de comunicación de masas – los ha desplazado en su papel articulador. La opinión pública es guiada por la expansión del mercado como centro de las actividades sociales. No obstante, esa opinión pública, subordinada ahora al mercado, es inestable y va al ritmo del manejo que hacen los poderes dominantes de los medios de comunicación, cuestión que tiende a debilitar a los partidos y por tanto a su función de

sostén de la gobernabilidad. Este fenómeno de pérdida de funcionalidad de los partidos, que de manera similar a asuntos planteados antes se da en forma desigual entre los países, se añade al problema señalado de desencanto con la democracia por parte de la ciudadanía.

Al panorama general que se ha expuesto se agregan las deficiencias estructurales de los países suramericanos, surgidos al unísono con el desarrollo de sus Estados Nacionales durante los últimos dos siglos. Entre esas deficiencias sobresalen dos en particular. La primera tiene que ver con que la construcción y el desarrollo de los Estados, no correspondió a la preexistencia de naciones -o pueblos-, como ocurrió en alguna medida en el desarrollo clásico de los Estados nacionales europeos. Por eso, la tarea de construcción y fortalecimiento de las nacionalidades en Suramérica -dentro del modelo de Estado Nación- ha sido un problema permanente, dadas las insuficiencias que al respecto se presentan en la mayoría de los países, aparte de que los Estados no han tenido la fortaleza suficiente para contribuir de manera eficaz a esa forma de integración social.

La segunda deficiencia estructural destacada son las agudas desigualdades sociales, que sobrepasan las que se presentan como aceptables en los países del antiguo primer mundo, teniendo en cuenta que son sociedades capitalistas. De hecho, América Latina, y Suramérica en particular, es el área en el mundo donde mayores contrastes se presentan en este sentido: inequidades sociales, exclusiones sociales y alta concentración de la riqueza y el ingreso frente a la pobreza y la miseria de la gran mayoría de la población.

## **Un ensayo de comparación del marco de referencia con la realidad actual**

Con el marco de referencia histórico-político planteado, a continuación se tratan cuatro problemas generales relacionados con la integración suramericana y los retos que ésta presenta. Luego se consideran los tres temas particulares con que se identifica este trabajo: la democracia, la seguridad y la gobernabilidad, que naturalmente son factores centrales de la integración del área y de sus desafíos. La mayor parte de las referencias tratan sobre la zona andina, dado que es la que se halla más cercana del autor, además de que los tres temas señalados encuentran quizás en esta zona ejemplos más sobresalientes.

El primer problema general sobre la integración suramericana se deriva de su conformación. En el continente hay tres entidades destacadas, desiguales en su configuración y en su contexto, que tienen que converger: MERCOSUR, CAN y Chile, además de Surinam y Guyana. MERCOSUR con Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay como países miembros, es un experimento de integración relativamente reciente, con una pequeña estructura administrativa. Brasil representa aproximadamente las tres cuartas partes del territorio, la población y la economía de MERCOSUR y la mitad de Suramérica. La limitada normatividad de MERCOSUR podría relacionarse con la necesidad de evitar interferencias con la autonomía del gigante suramericano. Si bien Argentina tiene gran peso en la región, los dos miembros restantes no lo tienen. La CAN por su parte integra a Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, que conforman el área más inestable del continente en términos políticos y cuyos resultados integracionistas son muy pobres, no obstante ser una de las ex-



perencias contemporáneas más antiguas del planeta y tener una institucionalidad relativamente desarrollada. Estos países forman parte de la estratégica cuenca amazónica, que aunque dominada por Brasil, requiere de más voces frente a la codicia hegemónica de Estados Unidos, que puede expresarse en una eventual intervención. Además, la región andina se presta para que Brasil se conecte con el Caribe y el Pacífico. Finalmente, Chile es el país más estable en términos políticos y económicos del continente, y el único de Suramérica que ha firmado hasta ahora un tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos.

El segundo problema general se refiere a la relación comercial del continente suramericano con Estados Unidos. En el plano económico sobresale el enorme desequilibrio entre esta nación y los países suramericanos. Además, América Latina perdió espacio en el contexto mundial en las últimas décadas, aspecto que se ha agravado por su mediocre desempeño económico. Estados Unidos buscó inicialmente una integración global de las Américas bajo su tutela, pero en los últimos años ha hecho mayor énfasis en acuerdos bilaterales mediante tratados de libre comercio, los cuales tienden a superponerse con los procesos de integración que están en marcha. De hecho, Estados Unidos es el mayor socio en comercio e inversiones de varios países del área. Las discusiones actuales de integración bajo el modelo del TLC de Estados Unidos con Colombia, Ecuador y Perú, países que favorece con preferencias arancelarias transitorias como compensación a su lucha contra el narcotráfico, han mostrado numerosos problemas provenientes de las desventajas comerciales que implica negociar y llegar a un acuerdo con esa potencia.

El tercer problema muestra el contenido político del proyecto de integración. De prosperar la Comunidad Sudamericana de Naciones, por su tamaño en territorio y población sería el tercer bloque económico en el mundo. Sin embargo, pese a que los objetivos de integración comercial son su razón explícita, el trasfondo del experimento es en su esencia de carácter político. La tradicional continuidad y consistencia de la política exterior brasileña se encuentra detrás de esta iniciativa. A pesar de su peso inocultable en el continente, Brasil requiere afirmar y mantener un liderazgo regional que le permita ejercer con mayor garantía un contrapeso frente a la hegemonía de Estados Unidos. No obstante las grandes diferencias entre los países del continente suramericano, a todos ellos les conviene hacer parte de una entidad que los respalde frente a eventuales desacuerdos con esa potencia, cuyo ejercicio hegemónico se ha hecho más ostensible al imponer relaciones bilaterales en diversos acuerdos con países de estas latitudes.

El cuarto y último problema general se relaciona con cierta prevención respecto a la participación de la CAN como bloque en la integración del continente. El ingreso de la CAN no es muy bien visto por parte de países como Paraguay, Uruguay e incluso Argentina.<sup>2</sup> De alguna manera, la entrada de esta entidad puede alterar el acomodamiento comercial que tiene MERCOSUR, pues además de ser una región inestable y conflictiva, la CAN tiene una normatividad relativamente fuerte que aunque poco se cumple contrasta con la flexibilidad del experimento del Cono Sur. Tal vez hubiese sido preferible para tales países la absorción individual de las naciones andinas a su organización, como parecía ocurrir con

2 Aquí no se consideran las críticas de varios sectores sociales mexicanos con visión latinoamericana, que ven a Brasil como un competidor ambicioso y desleal ante eventuales liderazgos de México en la región. Además de los lazos culturales, el escaso efecto del considerable aumento del comercio exterior de ese país -como consecuencia de su integración con Canadá y Estados Unidos- en su crecimiento económico tal vez ha tenido algún peso en estas consideraciones.

decisiones unilaterales previas en tal dirección por parte de Venezuela, en particular por sus relaciones comerciales con Brasil aun antes de comenzar el gobierno del presidente Chávez.

Con respecto a los tres temas específicos del enunciado de este ensayo: democracia, seguridad y gobernabilidad, se considera en primer término a la democracia. En general, la debilidad de las democracias suramericanas se manifiesta en que las formas de este régimen político corresponden muy poco al cumplimiento de sus objetivos. Pese a haber sido abolidas las estructuras oligárquicas en casi todos los países, en las que los mismos grupos sociales detentaban los poderes económico y político, con frecuencia se ven diversos manejos en estas dos áreas por parte de grupos similares. Igual acontece entre los poderes del Estado, que se suponen independientes en términos relativos. Ello naturalmente debilita el control que deben ejercer sobre el ejecutivo los demás poderes estatales. Las relaciones clientelistas o clientelares, definen en gran medida estas estructuras arraigadas que crean además ambientes favorables para la reproducción de prácticas de corrupción, acrecentadas con la expansión de los mercados. Y estas prácticas no se limitan a los sectores oficiales, sino que se estimulan a partir de las crecientes relaciones del Estado con las empresas privadas, consecuencia del modelo predominante de desarrollo aperturista a nivel mundial.

Pero lo que mayor impacto político ha tenido en la población del continente es sin duda la escasez de políticas sociales y sobre todo la ineficacia de las que han sido formuladas. Ya se mencionaron las inequidades y exclusiones sociales extremas en la mayor parte de los países del continente, que implican en lo político pobres desarrollos de la ciudadanía. No son de extrañar entonces los desencantos con la democracia, ya que no penetra con sus efectos supuestamente benefactores en vastos sectores de las sociedades. Y este es un obstáculo importante que se ubica al frente del proyecto de integración suramericana. De esta manera, el dilema que surge es si la integración sirve para mejorar el bienestar social de los más necesitados o si, por el contrario, es funcional para compensar las insuficiencias en el crecimiento económico de los países, mediante la ampliación de los mercados nacionales con consumidores externos, sin que se requiera ensanchar las bases domésticas del consumo.

Si bien la región andina presenta la mayor conflictividad en el área, no es que haya poca en los demás países. Antiguas rivalidades y conflictos entre países se han revivido últimamente, en buena parte para ocultar delicados problemas internos. Venezuela y Colombia, Perú y Chile, Bolivia y Chile, e incluso Argentina y Brasil, presentan ejemplos de malestares binacionales alborotados que desvían agudos problemas domésticos. Las dificultades políticas, agravadas sin duda por dramáticos problemas sociales y mediocres desempeños económicos, son un asunto que afecta cualquier intento de articulación y de acuerdos integracionistas entre los países del continente. La inestabilidad política boliviana y ecuatoriana, el escaso respaldo ciudadano al presidente peruano, el conflicto interno colombiano y la polarización venezolana son ejemplos destacados de consecuencias políticas -con frecuencia no muy claras- de viejos problemas sociales. Además, la economía no da trazas de recuperación en la región. De menos del 6 por ciento de crecimiento económico promedio en Latinoamérica en 2004, se estima que este año escasamente sobrepase el 4 por ciento.

El segundo de los temas específicos del enunciado del trabajo es la gobernabilidad, o sea, el ejercicio estatal del poder político, que se relaciona con el problema de la escasa tras-

endencia de las formas democráticas en el bienestar de las sociedades. Existe una tendencia a su debilitamiento en la mayor parte de los 12 países de la Comunidad Sudamericana de Naciones. La poca fortaleza de los partidos tiene que ver también con la debilidad en la formación ciudadana y con la manipulación de la opinión pública mediada por las encuestas, que determinan no sólo las preferencias del consumo, sino también las decisiones en la política, no siempre acordes con lo que es más conveniente para la mayor parte de la población. Las decisiones y políticas estables mediadas por los partidos han sido sustituidas por un creciente manejo mediático cotidiano que impide la estabilidad y la institucionalización.

La gobernabilidad guarda también relación con la aglutinación de consensos derivados de la confianza que despiertan los gobernantes entre los gobernados. El ejercicio moderno de la política implica la institucionalización de los conflictos y la negociación de los intereses, que sustituyen a las prácticas violentas. Pero esa necesaria aglutinación propia del ejercicio moderno de la política tiende a ser reemplazada por la polarización política y, más grave aún, por la polarización social. Al respecto, en varios países se observa la construcción de apoyos alimentados por manejos mediáticos combinados con prácticas clientelistas, que traen como consecuencia polarizaciones que minan la necesidad de integraciones sociales, fragmentan aún más la sociedad y estimulan las prácticas violentas tanto privadas como estatales. Los ejemplos de Venezuela, con la destrucción de un corrupto sistema de partidos y su reemplazo por la restauración del caudillismo histórico, y de Colombia, con el menosprecio de los partidos por parte del ejecutivo y el ensayo del caudillismo, sirven bien para ilustrar el problema señalado de polarizaciones. En ambos países este fenómeno ha ido en aumento.

Pero aún sin grandes debilitamientos partidistas, hay problemas graves de gobernabilidad que limitan el ejercicio de la política moderna y por tanto de la creación de ambientes favorables para acuerdos regionales de integración. La situación de postración social de amplios grupos de la población, que esperan medidas eficaces de los gobiernos en el corto plazo minan la capacidad de gobernabilidad. Quizás el mejor ejemplo sobre este problema sea Brasil. La gran expectativa que despertó el actual gobierno entre la enorme población excluida contrasta con los escasos resultados producto en gran medida de la complejidad de los problemas y también de la debilidad de los partidos. La amplia visión gubernamental de liderazgo internacional -incluido el experimento de integración suramericana- contrasta con el debilitamiento creciente del apoyo interno. La supuesta "traición" del Presidente a los ideales de la izquierda se articula con la necesidad de resultados políticos en el plano externo. Y gran parte del futuro de la Comunidad Sudamericana de Naciones radica en que no decline la fortaleza política brasileña.

El tercer tema señalado que se destaca por sus efectos sobre las perspectivas del experimento integracionista suramericano es la seguridad. Pese a que las guerras entre los países de este continente han sido casi inexistentes durante más de un siglo, las inercias de antiguos conflictos han mantenido las desconfianzas mutuas. Además, errores en la política y en la diplomacia han alimentado esas desconfianzas, como fue el caso del subrepticio apoyo de Chile a Ecuador en su enfrentamiento armado con el Perú en la década pasada. Por su parte, la experiencia de las comisiones binacionales fronterizas establecidas entre Colombia y sus vecinos, como medidas para aumentar la confianza mutua, no han tenido el desa-

rollo deseado, precisamente por la desconfianza de compartir políticas fronterizas. También, buena parte de los documentos sobre seguridad que han sido firmados se han quedado en el papel debido a la mencionada desconfianza, a la inestabilidad de los gobiernos e inclusive a su ambigüedad. Sobre ello son dicientes los compromisos que al respecto se han hecho en el seno de la CAN y la generalidad de los planteamientos expresados en el documento de la reunión de seguridad de la OEA, en México en octubre de 2003.

Sin embargo, los problemas más relevantes tienen que ver con las situaciones creadas con la finalización de la guerra fría hace una década y media y con los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. El problema de las drogas fue ubicado en la agenda de seguridad de ese país desde mediados de los años ochenta. Terminada la guerra fría, este problema sirvió para reemplazar al comunismo como enemigo principal, al menos en la región andina, y en particular en Colombia. El crecimiento del tráfico de drogas entre esta región y Estados Unidos permitió que este país impusiera sus políticas prohibicionistas y represivas en la región, ante la ausencia de medidas al respecto por parte de los países andinos. El Plan Colombia -que militarizó el problema de las drogas-, el ascenso y la consolidación del presidente Chávez en Venezuela y el triunfo electoral del presidente Uribe en Colombia complicaron el panorama, que se agravó a raíz del 11 de septiembre debido a la ambigua declaratoria estadounidense de guerra contra el terrorismo.

El proyecto político del presidente Chávez busca consolidar la llamada revolución bolivariana en Venezuela y proyectarla a la región. Con medios democráticos formales, Chávez instauró un régimen autoritario que dividió política y socialmente al país. Han sido frecuentes los rumores sobre sus complacencias y vinculaciones con grupos rebeldes y de oposición en la región andina. Incluso, la reciente compra de armas a Rusia, España y Brasil por parte del gobierno venezolano y la formación de milicias civiles han aumentado las prevenciones dentro y fuera del país. Sus anteriores críticas veladas a la política de Estados Unidos se tornaron abiertas y desafiantes, y su relación estrecha con Cuba ha exasperado más a ese país. El ascenso inusitado de los precios internacionales del petróleo le ha permitido al gobierno consolidarse económica y políticamente en el poder, y al Presidente hablar con mayor firmeza y convencimiento.

Las diferencias entre Colombia y Venezuela comenzaron con la declaratoria de neutralidad del presidente Chávez frente al conflicto colombiano durante el gobierno de Pastrana (1998-2002) y continuaron con la implementación del Plan Colombia a partir de 2001. Estas diferencias se han agravado durante el gobierno de Uribe (2002-2006) y han estado mediadas por el problema de la seguridad. Hace pocos meses, por ejemplo, el presidente Chávez suspendió temporalmente las relaciones comerciales con Colombia, debido al secuestro de un guerrillero colombiano en territorio venezolano, en el que estuvieron involucradas autoridades de ese país. La abierta política pronorteamericana del presidente Uribe colocó a Colombia en una situación incómoda en Suramérica, aun frente a gobiernos que no son catalogados de izquierda. El conflicto armado interno y el apoyo estadounidense al gobierno mediante su política represiva antinarcóticos, habían ubicado antes al país en las percepciones internacionales como una amenaza destacada en el continente. Pero la ley que permite la reelección inmediata de Uribe, las dificultades que ha encontrado el gobierno en la aplicación de su política de seguridad y el proceso de negociación con los paramilitares ha vuelto más vulnerable

al país frente al exterior. Además, Colombia es percibida por sectores de la comunidad internacional como una cabeza de playa de Estados Unidos en el Continente, en caso de algún conflicto abierto en la región andina, que se derive por ejemplo de una real o supuesta pretensión de expansión de la política del gobierno venezolano hacia afuera o del desborde del conflicto interno colombiano. No hay que olvidar que Venezuela es el país más incómodo en términos políticos en el hemisferio para Estados Unidos. Naturalmente, este ambiente enraizado representa un obstáculo destacado para los intereses de la integración suramericana.

El 11 de septiembre potenció el tema de la seguridad en la agenda política internacional, tema que de por sí ya era importante. Por eso, en los últimos años la preocupación por la seguridad prolongó el descuido por mejorar el nivel de vida de la población. El reto actual radica entonces en cómo mantener la seguridad sin descuidar las urgencias sociales, sobre todo cuando han llegado al continente gobiernos cuyo énfasis son los problemas sociales y cuando las perspectivas económicas no son las mejores.

En síntesis, como se mencionó al comienzo de este ensayo, los problemas políticos internos de los países del continente suramericano, en especial los derivados de la poca capacidad de los regímenes democráticos para frenar y revertir las tendencias de reproducción de las inequidades sociales, la disminución de la gobernabilidad debido a la fragilidad de los partidos políticos y la emergencia de amenazas difusas a la seguridad, cuestionan la viabilidad del experimento de integración suramericana. Como se dijo, también, estos problemas no son ajenos a la manera como se desarrolló la modernización capitalista en Suramérica, sino que son herencias estructurales que hacen difícil plantear soluciones en el corto y el mediano plazo. El inestable sistema internacional, producto de un prolongado período de transición, dificulta las soluciones nacionales a los problemas globales en el continente. Y las propuestas transnacionales de solución a estos problemas se topan con las dificultades de acuerdos entre los países del área debido a las particularidades con que se manifiestan tales problemas, derivadas de las mediaciones que reciben de los Estados nacionales y de la hegemonía de Estados Unidos. Se dijo, además, que se conformaba así un círculo vicioso al que no se le halla un lugar débil que pueda inducir la ruptura de su capacidad de reproducción.

No obstante esta visión que tiene trazas de apocalíptica, la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones podría servir para detectar mucho mejor varios de los problemas que se han expuesto, incluida la creciente injerencia de Estados Unidos en la región. Abocar tales problemas en forma colectiva, mediante instancias supranacionales que estudien y propongan soluciones escalonadas sin grandes pretensiones pero de manera sostenida, podría significar el “descubrimiento” de los puntos débiles del férreo círculo vicioso con raigambres estructurales. La política de liderazgo de Brasil ha mostrado continuidad en los últimos gobiernos y la medida con que se ha desarrollado en el actual gobierno permite plantear cambios en varias de las tendencias políticas. Además, pese a los problemas económicos, políticos y sociales de los países de Suramérica y a las diferencias entre sus gobiernos, los efectos de la llamada globalización han realzado la importancia y efectividad de los medios diplomáticos. Y los instrumentos formales propios de un proceso de integración acentúan al respecto la capacidad de las acciones reguladoras. Si bien la situación es en extremo compleja, es conveniente apoyar esta nueva iniciativa de integración.

---

# Cohesión social y justicia social: el camino de la OTCA

*Rosalía Arteaga<sup>1</sup>*

La cohesión social es un aspecto que está siendo incluido en la agenda de los países con cada vez mas intensidad e inclusive viene siendo abordada en encuentros y reuniones internacionales. Su concepto abarca el tratamiento de los problemas relacionados con la pobreza, la desigualdad y la exclusión social que son aspectos que integran de forma general las políticas sociales de nuestros países. La cohesión, como parte integrante de esa agenda social, presenta variaciones y particularidades en cada uno de ellos, entre tanto exige de forma general políticas y acciones específicas de los Gobiernos para prevenir y erradicar la pobreza y la exclusión y promover la integración y participación de todos los ciudadanos en la vida económica y social de las naciones.

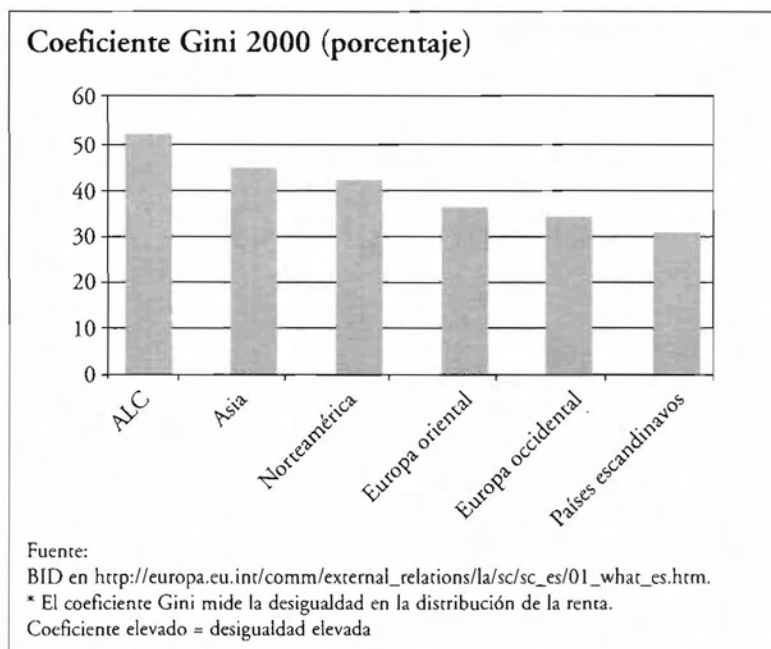
La preocupación por la cohesión social hace hincapié en el carácter multidimensional de la pobreza. En el análisis de este fenómeno, el PIB *per cápita* ya no puede considerarse como el único indicador de bienestar. Por lo tanto, el crecimiento no es condición suficiente para el desarrollo, sino sólo una condición necesaria. De esta forma se inicia la construcción de un amplio consenso con respecto al hecho de que América Latina no podrá aspirar a un crecimiento sostenible si no se combaten las fuentes de exclusión de una gran parte de su población.

En numerosos países se han observado progresos significativos en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sobre todo en lo

---

1 *Secretaría General del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA).*

que se refiere al acceso de todos a la enseñanza primaria y mejores condiciones de salud. No obstante, aún hay limitaciones en cuanto a la mortalidad infantil, acceso al agua potable y vulnerabilidad frente a determinadas enfermedades transmisibles. Adicionalmente, nuestra región es conocida como la menos igualitaria y equitativa del planeta. En el conjunto de América Latina y del Caribe existen desigualdades notorias en cuanto a la distribución de la renta y al acceso a bienes como la tierra, la educación o el crédito. El cuadro a seguir presenta esas variaciones:



El esfuerzo realizado por las naciones latinoamericanas en las dos décadas pasadas para modernizar su economía y estabilizar el régimen democrático y el respeto de los derechos humanos produjo importantes dividendos en términos de crecimiento, comercio e inversión, pero esto no se ha traducido en grandes mejoras en las condiciones de vida de todas las capas sociales. A pesar del gran esfuerzo realizado para mejorar la calidad de vida e incrementar el gasto público en asuntos sociales, ha ocurrido un aumento del número de pobres en la pasada década.

Nuestros países no sólo están afectados por las desigualdades existentes entre los individuos, sino que también se caracterizan por su dimensión geográfica específica. Dentro de cada país, las distintas regiones presentan a menudo divergencias en su proceso de desarrollo y tiene características sociales, económicas, políticas, institucionales y ambientales bastante diferentes. Sólo las regiones que disponen de infraestructura suficiente y de un acceso a los mercados y a recursos humanos cualificados han sido capaces de integrarse mejor a los mercados mundiales y de obtener beneficios del fenómeno de la globalización. De esta forma, es posible afirmar que la teoría del “centro-periferia” se ha aplicado perfectamente con una tendencia a beneficiar un mayor desarrollo del centro y menor de la periferia.

En los últimos años ha sido posible verificar una intensificación de las desigualdades, además, de la aún existente exclusión de determinados grupos sociales que son víctimas de

discriminación en razón de su sexo, edad, origen étnico o racial, posición social, raza, minusvalía, enfermedad u otros rasgos identificadores. En ese contexto, mejorar la representación política y la participación en nivel nacional, regional y local puede ser un factor esencial para detener los procesos de exclusión económica, social y política.

Los países latinoamericanos han reconocido la necesidad de priorizar la cohesión social con ocasión de la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en noviembre de 2003 en Santa Cruz de la Sierra-Bolivia. Ha sido también el centro de la agenda de la Cúpula de América Latina, el Caribe y la Unión Europea realizada en Guadalajara en mayo de 2004. Combatir las desigualdades sociales y garantizar una sociedad más integradora es hoy una prioridad de orden moral, económico y político, así como, crecer a partir de una sociedad cohesionada y preocupada de reducir las brechas entre sus miembros es la promesa de cambio progresivo que puede unir a la sociedad dentro de la actual economía de mercado.

En Guadalajara la pobreza, la exclusión y la desigualdad fueron reconocidas como afrontas a la dignidad humana; como factores que debilitan la democracia y amenazan la paz y la estabilidad. Por otro lado fue reiterado el compromiso regional por alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio para el año 2015 y destacada la determinación de construir sociedades más justas a través del fortalecimiento de la cohesión social, especialmente teniendo en consideración el principio de responsabilidad global común.

Como alternativas, fueron consideradas el fomento de la inversión social enfocada a la educación en todos los niveles, la nutrición, la salud, la vivienda, el agua potable y el alcantarillado, así como proyectos de desarrollo de infraestructura con empleo intensivo, para aliviar la pobreza. Los mecanismos financieros innovadores de carácter multilateral han sido reconocidos como instrumentos esenciales para lograr estos fines, así como la necesidad de dedicar un nivel adecuado de gasto público para ellos, evitando la dependencia exclusiva del financiamiento externo para esas políticas.

En Santa Cruz fue reconocido que el incremento de la pobreza, inequidad y exclusión constituye una seria amenaza a la gobernabilidad democrática en América Latina y una afronta a la dignidad de los pueblos y que las políticas sociales deben constituirse en políticas de Estado que aseguren inversiones estratégicas en capital humano, social y natural de los países, que potencien a las personas, instituciones y territorios en la búsqueda de equidad y cohesión social para hacer viables las políticas económicas; mejoren la competitividad de las regiones; aseguren la redistribución de los resultados del crecimiento económico y generen mejores condiciones para la gobernabilidad democrática.

Los Mandatarios, en ese encuentro, manifestaron también su reconocimiento de que es necesario innovar la intervención de los Estados, privilegiando una concepción integral y territorial de desarrollo para superar los enfoques sectoriales que generan dispersión, superposición, y fragmentación de funciones e ineficiencia en la inversión social, fortaleciendo con ello los procesos de descentralización en curso. El compromiso político de trabajar para que los tributos, el gasto público y la seguridad social puedan contribuir para establecer niveles mínimos de ingreso, protección frente a los riesgos y generen igualdad de oportunidades y derechos al margen del mercado, fue manifestado.



Así, trabajar por fortalecer la cohesión social desde una perspectiva latinoamericana que comprenda las identidades y diversidades socio culturales de nuestros pueblos, fomentando los valores de la democracia, la ciudadanía, la solidaridad, la soberanía y la identidad nacional, para vincular con un enfoque territorial lo nacional y lo regional y alcanzar la inclusión, la equidad y la justicia social, es el desafío que enfrentamos y que hace parte en conjunto con la conservación ambiental de lo que denominamos desarrollo sostenido, que es hoy el eje de actuación de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica.

Aplicar una estrategia de inversión social que considere la asignación y ejecución transparente de recursos públicos y una política fiscal equilibrada para optimizar las acciones dirigidas a beneficiar a los sectores más pobres, y excluidos; impulsar y promover desde los sectores público y privado, políticas que generen condiciones sostenibles de empleo de calidad y que propicien el aumento de la productividad; y desarrollar políticas macroeconómicas orientadas a superar la pobreza que comprendan esquemas financieros que hagan posible ampliar la inversión social, eliminando progresivamente el asistencialismo y desarrollar capacidades humanas e institucionales, son aspectos relacionados a la gestión pública que influyen la búsqueda de la cohesión, reconocidos como relevantes y que deben ser considerados dentro de una política de cohesión social.

La Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) ha sido creada en ese contexto y por ello ha incorporado dentro de su misión el deber de trabajar por hacer efectivos los procesos de integración y desarrollo sostenible regional, fomentando la activa participación de los países miembros y de sus actores regionales y locales en la construcción de soluciones, buscando la distribución equitativa de los beneficios generados y favoreciendo la construcción de sinergias y la capacidad de negociación en bloque frente a los temas de interés regional. Su misión y el mandato político recibido de sus países miembros por intermedio de su Plan Estratégico, le permite no solamente buscar la inclusión social si no también maximizar el beneficio social y económico que puede ser obtenido del bosque tropical, buscando que los beneficios sean distribuidos para la presente y futuras generaciones.

Creemos que las orientaciones políticas así como los mandatos estratégicos ya han sido dados, cabe ahora a nuestras organizaciones, sean ellas de carácter público o privado, bilateral o multilateral o del área económica, social o ambiental, comenzar a construir las soluciones específicas e incorporar de forma transversal en todos sus procesos y acciones las bases de la inclusión y de esta forma contribuir para las transformaciones que la sociedad latino americana está demandando.

---

# Migración internacional e inclusión social: un nuevo desafío de la integración regional

*Gioconda Herrera*<sup>1</sup>

Mi presentación desarrolla tres puntos: la centralidad de la migración internacional en las agendas del desarrollo; el peso de la migración internacional en la región y su impacto económico y social; y la relevancia de la migración internacional para el Fondo de cohesión social, puntualizando algunos elementos a considerarse para una agenda sobre migración e inclusión social.

Para hablar de migración internacional en su articulación con la problemática de la cohesión social quiero partir de dos consideraciones. La primera es que los flujos migratorios no son únicamente flujos de personas, sino que implican flujos monetarios, el intercambio de bienes materiales, simbólicos, de valores y jerarquías y por tanto transformaciones socioeconómicas y culturales para los que se van, para los que se quedan y obviamente para las sociedades de destino. Esto es lo que se ha denominado la conformación de espacios y comunidades transnacionales (Canales y Zolniski, 2000).<sup>2</sup> La migración implica entonces la existencia de estos campos sociales muy complejos que involucran a las sociedades de destino y a las de origen simultáneamente.

---

1 Profesora-investigadora FLASO-Ecuador.

2 Estos dos autores hacen una revisión exhaustiva del debate sobre este concepto en la ponencia "Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización", . Simposio sobre Migración Internacional en las Américas. San José , Costa Rica, 4 al 6 de septiembre de 2000. Existe abundante literatura sobre la conformación de comunidades y actores transnacionales "desde abajo". El número 37 de la Revista *International Migration Review* está dedicada al concepto de transnacionalismo y cuenta con artículos de los principales exponentes del tema

El concepto de comunidades transnacionales ha permitido identificar los lazos que unen a las comunidades de migrantes con sus lugares de origen y pensar de mejor manera el impacto económico, político, social que tiene este fenómeno.

Una segunda consideración es que la migración visibiliza un proceso relativamente oculto cuando hablamos de la globalización que es la reproducción social. En efecto, más allá de los estados y los mercados, la migración de hombres y crecientemente de mujeres expresa la transnacionalización de la reproducción social. ¿Para qué migran generalmente los hombres y mujeres de América Latina? Para garantizar la reproducción de sus familias, para asegurar la satisfacción de necesidades que nuestros Estados no están cubriendo o lo hacen deficientemente: la migración es una estrategia de subsistencia, es una manera de cumplir con los gastos de salud y educación, es una apuesta por la vivienda propia. En ese sentido, se relaciona directamente con los procesos de disminución del rol del Estado en los ámbitos sociales y la agudización de la desigualdad social en nuestro continente. Por un lado, en términos estrictamente económicos, varios organismos internacionales han empezado a mirar a la migración internacional como una forma eficaz de combate a la pobreza, por otro lado, los impactos en las sociedades de origen pueden también significar procesos de exclusión social. Por ello, una perspectiva que articule migración y cohesión social tiene que tomar en cuenta este carácter multidimensional: los beneficios económicos de las remesas y de otros tipos de intercambios materiales pero también los efectos en las economías locales y las comunidades y los impactos sociales y culturales en las familias de la migración transnacional.

Partiendo de estas dos consideraciones, de la migración como un campo social y de la visibilización de los procesos de la transnacionalización de la reproducción social, me gustaría entonces desarrollar tres puntos. El primero, la migración ha existido siempre pero últimamente se ha convertido en un aspecto central de las políticas nacionales e internacionales y de la agenda del desarrollo. Segundo, la migración tiene un peso demográfico, económico, social y cultural cada vez más importante en América Latina. Tercero, cómo podemos articular este fenómeno con procesos de cohesión social y qué es lo que necesitamos pensar alrededor de la articulación de estos dos elementos.

## **La centralidad de la migración internacional**

De acuerdo a Castles y Miller (2003), lo que distingue a la migración internacional en los momentos actuales de los procesos históricos anteriores es su centralidad para las políticas domésticas e internacionales y su peso económico y social. En efecto, la migración (y sobre todo la inmigración) es ahora uno de los temas más debatidos en las campañas electorales de los países europeos y en Estados Unidos, ocupa un lugar prioritario en las políticas públicas en estos países. Pero también se ha convertido en un elemento central en las agendas de diversos organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, BID, USAID, OIT, entre otros. Por ejemplo, el desarrollo y formalización del mercado de remesas es uno de los temas abordados en el Plan de Acción contra la Pobreza Global aprobado en la cumbre de los G-8 en junio de 2004 (Robinson, 2004: 5).

Por otro lado, las migraciones han modificado estructuras demográficas, económicas y sociales. De acuerdo a la OIM, el número de migrantes se ha duplicado entre 1965 y 2000. Hemos pasado de 75 millones a 150 millones de emigrantes. El PNUD a su vez, estima que en el 2002, 185 millones de personas habían vivido al menos doce meses fuera de su país de origen. En términos globales esto representa alrededor del 2% de la población. Si bien el peso demográfico no parecería ser tan importante, el impacto social y económico de esta movilidad de personas es inmenso. Las personas no migran como individuos sino en grupos, en la mayoría de los casos se trata de familias o comunidades que van conformando redes. El BID calcula que por cada persona migrante el impacto debe multiplicarse por tres. Además, el mapa mundial de países receptores de inmigrantes y países de origen ha cambiado radicalmente en los últimos años. Países tradicionalmente emisores como los del sur de Europa se han transformado en países receptores de la migración, sobre todo latinoamericana. Lo mismo está sucediendo con los países de Europa del Este, Polonia hace diez años era un país de emigrantes ahora es un país receptor. Turquía y Grecia han pasado a ser países receptores muy recientemente. El Ecuador del 2005, es a su vez receptor y emisor y no somos un caso aislado en América Latina.

Por último, otra característica que distingue a la época actual de las anteriores es la gran heterogeneidad de los flujos migratorios: migran hombres y mujeres de todas las edades, trabajadores manuales, profesionales altamente calificados, refugiados, entre otros. Esto ha llevado a Castles y Miller (2004) a plantear cinco características fundamentales que resumen el carácter de la migración internacional en la actualidad:

1. La globalización de la migración. Cada vez más países están siendo afectados por la migración tanto en origen como en destino.
2. Su volumen ha aumentado vertiginosamente.
3. La migración se diversifica cada vez más, tenemos distintos perfiles migratorios y ya no se puede tipificar fácilmente como hace veinte o treinta años las características de los y las migrantes, ni siquiera a nivel de las sociedades de origen.
4. La migración se ha feminizado y denota varios ciclos. En un primer momento se trató de una migración motivada por procesos de reunificación familiar, ahora cada vez más mujeres emprenden viaje como trabajadoras independientes. Un fenómeno muy relacionado con esta feminización es precisamente el de la globalización de la reproducción social sintetizado en la imagen de mujeres asiáticas y latinas en los países del norte a cargo del cuidado de niños/as y personas mayores mientras organizan y encargan el cuidado de sus propios hijos a familiares u otras personas en origen, imagen que refleja las contradicciones sociales y tensiones de la globalización que acarrea la feminización de la migración.
5. La migración se ha politizado, como ya lo he descrito anteriormente.

Por último, la migración es un proceso extremadamente dinámico y cambiante. Un proyecto de migración temporal puede fácilmente convertirse en definitivo. Así mismo, procesos de asimilación e integración a la sociedad de destino pueden estar acompañados por prác-

ticas transnacionales con el lugar de origen. Muchas veces la propia experiencia migratoria cambia totalmente las expectativas originales del proyecto inicial. De ahí que entender estos flujos y trayectorias migratorias como procesos dinámicos es sumamente importante para el diseño de proyectos y políticas con posibilidades de éxito, ya sean estos de retorno u orientados a procesos de consolidación de lazos transnacionales.

## Migración internacional en América Latina

El crecimiento de la migración internacional originada en América Latina ha sobrepasado todas las previsiones. Se puede resumir de la siguiente manera las tendencias de los flujos migratorios en la región: una disminución paulatina de la migración intraregional –dominante en las décadas anteriores– un aumento progresivo de la migración a Estados Unidos, y un crecimiento vertiginoso de la emigración a Europa, especialmente al Sur de Europa. Italia y sobre todo España son el principal destino de migrantes peruanos, colombianos, bolivianos, paraguayos, argentinos, y ecuatorianos, mientras que Portugal es el destino de los migrantes brasileños. Venezuela y Argentina han pasado de ser países receptores a ser países emisores.

El flujo intraregional fue durante muchos años la migración más frecuente en América Latina y tenía que ver sobre todo con flujos fronterizos: colombianos a Venezuela y a Ecuador, la migración hacia Argentina desde Bolivia y Paraguay. Peruanos a Chile por dar sólo algunos ejemplos. Por otro lado, la población extranjera en Venezuela se triplicó entre 1970 y 1980, captando inmigrantes de todo el continente y Argentina fue país de acogida de trabajadores bolivianos, paraguayos y peruanos. Las crisis económicas de 1980 y sobre todo las de cambio de siglo parecen haber estancado la migración intraregional. Venezuela y Argentina dejan de ser receptores importantes mientras Chile y Brasil, especialmente la ciudad de Sao Paulo se convierten en polos importantes de destino.

De acuerdo a la CEPAL, entre 1960 y 2000 el peso de la migración regional en el total de la migración pasó de 67% en 1960 a 31% a inicios de 1990 mientras la emigración a Estados Unidos pasa de 27% a 58% % en el mismo periodo (excluyendo a México) (Pellegrino, 2004: 17). En efecto, la población latinoamericana en Estados Unidos pasó de aproximadamente un millón en el Censo de 1960 a 14.5 millones en el año 2000. Y a estas cifras deben agregarse un número considerable de migrantes sin papeles de trabajo o residencia.

Respecto a la migración a Europa, ésta ha crecido a partir de 1985 y se ha acelerado drásticamente en los últimos cinco años. De allí que las cifras existentes no denotan fehacientemente el volumen de los flujos pues están cambiando constantemente.<sup>3</sup> Sin embargo, se pueden indicar las siguientes tendencias, basadas sobre todo en la experiencia española. A partir de 1985, la migración peruana y colombiana es la más frecuente y se mantiene hasta finales de los noventa cuando irrumpen los migrantes ecuatorianos. En

3 Por ejemplo hasta el 2000 los migrantes ecuatorianos no constaban como grupo diferenciado en ciertas estadísticas oficiales y en el 2003 pasaron a ser el primer grupo de inmigrantes, sobrepasando inclusive la migración marroquí.

efecto, como producto entre otras cosas de la aguda crisis económica de 1999, se calcula que entre 1998 y 2004 salieron alrededor de 800.000 ecuatorianos del país (Dirección Nacional de Migración). En una encuesta realizada en el Ecuador en el 2003 (FLACSO-Banco Central: 2004), el 45% de los emigrantes entre 1996 y 2003 se dirigió a España, el 32% a Estados Unidos y el 9% a Italia. Por otro lado, las cifras del último proceso de normalización de trabajadores extranjeros en España de mayo de 2005 muestran que Ecuador encabeza las aplicaciones con 135.783 (21%), seguido por Rumania con 108.494 (17%), Maruecos con 77.284 (12%), Colombia 54.677 (9%) y Bolivia 43.446 con el (7%). El importante flujo ecuatoriano se ha frenado a partir de agosto de 2003 una vez que España implantó la visa y ahora es Bolivia, Paraguay y Argentina quienes conforman los flujos más recientes.

<b>Población latinoamericana por nacionalidad</b> (En miles)				
<b>Nacionalidad</b>	<b>Destino</b>			
<b>Italia</b>				
Perú	1986	1991	1996	2001
	-	6.4	21.7	29.6
<b>Portugal</b>				
	1986	1991	1996	2001
Brasil	10.5	12.7	20.0	23.5
Venezuela	4.9	5.1	4.2	3.5
<b>España</b>				
	1986	1991	1996	2001
Ecuador	-	-	2.9	84.7
Colombia	3.4	5.3	7.9	48.7
Perú	2.2	6.5	18.0	33.8
Argentina	12.2	20.2	8.2	20.4
R. Dominicana	1.7	6.6	17.8	29.3
Tomado de Pellegrino, (OIM, 2004). Fuente: Trends in Internacional Migration: SOPEMI 2003 OECD, 2004.				

Una característica importante de este nuevo flujo latinoamericano a Europa es su claro predominio femenino, muy acentuado en los casos de Brasil, Perú y Colombia y un poco menos en el caso de Ecuador. Esto está estrechamente relacionado con el mercado laboral de inserción de los y las migrantes, que es predominantemente los servicios y especialmente el trabajo doméstico, en sus acepciones de cuidado de niños, de ancianos y limpieza, que constituye el nicho laboral de mayor inserción de la población latinoamericana, existiendo una importante brecha entre el nivel de educación de esta población y su inserción laboral (Pellegrino, 2004).

Población Sudamericana en España por sexo - 2001		
País	Hombres	Mujeres
Argentina	23,646	24,010
Bolivia	5,084	6,227
Brasil	5.575	12.730
Chile	6.772	7,354
Colombia	67.320	92,776
Cuba	11.188	14,600
Ecuador	105,889	110,576
Paraguay	400	712
Perú	15,683	22,849
Uruguay	4,809	4,936
Venezuela	7,796	10,574

Tomado de Pellegrino (2004: 30). Fuente: www.ine.es Censo 2001.

Finalmente hay que señalar que desde finales de la década de los noventa, la Unión Europea ha establecido políticas de cooperación con América Latina, y España, Italia y Portugal han firmado convenios bilaterales con varios países latinoamericanos relacionados con control migratorio y también proyectos de co-desarrollo. En ese sentido parecería que la política de cooperación con Europa respecto al tema de migraciones es mucho más activa que con Estados Unidos.

## Las remesas

Por otro lado, América Latina se ha convertido en el mayor receptor de remesas en el mundo con 145 mil millones. De acuerdo al FOMIN (BID), el crecimiento de las remesas entre el 2002 y el 2003 fue de 18% en la región andina, del 11% en Centroamérica y del 7.5% en el Caribe. Los latinoamericanos envían remesas sobre todo desde Estados Unidos (dos tercios del total) pero no hay que desestimar el crecimiento vertiginoso de las remesas desde Europa (en correspondencia con el aumento reciente del flujo latinoamericano a estos países) y también la importancia que asume en este mercado de remesas la migración al Japón. En efecto, de acuerdo a un estudio reciente del FOMIN alrededor de 300.000 latinoamericanos residentes en Japon envían remesas a Latinoamérica (el 70%). Para 2005 se espera alrededor de 2.660 millones en remesas hacia Latinoamérica, 2.200 millones a Brasil, 365 millones a Perú y 100 millones a Bolivia, Paraguay y Colombia. Lo interesante de este mercado de remesas es que el promedio de envío es bastante más alto que del resto del mundo, alcanzando 600 dólares por persona y que el perfil educativo de los migrantes es bastante más alto. El 85% tiene más que un diploma secundario y el uso de las remesas en actividades productivas es mayor que el encontrado en los casos de migrantes a Europa y Estados Unidos está destinado a inversiones productivas. (FOMIN, 2005)

Remesas hacia algunos países de América Latina y el Caribe - 2003	
País	Remesas en millones de Dólares
México	13,266
Colombia	3,067
Venezuela	247
Ecuador	1,656
Perú	1,295
Bolivia	340
Brasil	5,200
Argentina	225
El Salvador	2,316
Rep. Dominicana	2,217
Honduras	862
Nicaragua	788
Tomado de FOMIN-BID: 2004 pg. 10.	



Como se puede observar en el cuadro anterior, el peso de las remesas mexicanas respecto al resto de América Latina es abrumador, sin embargo es importante señalar que países centroamericanos como El Salvador u Honduras reciben un monto considerable respecto al tamaño de sus economías y su población. Respecto a los países sudamericanos, Brasil, Colombia, Ecuador y Perú reciben importantes montos.

Uno de los vacíos con respecto a este tema, son estudios comparativos sobre el alcance y uso de las remesas por parte de estos distintos colectivos sudamericanos. Es imprescindible contar con estudios comparativos que permitan dilucidar los diferentes comportamientos de los migrantes latinoamericanos respecto a las remesas. Así, Massey y Sana (2005) encuentran diferencias importantes en el destino y uso de las remesas entre migrantes mexicanos y dominicanos, relacionadas con la estructura y composición familiar y el contexto de las comunidades de origen, entre otros factores. Necesitamos entonces contar cada vez más con información comparativa que nos permita dilucidar el alcance económico de las remesas y las dimensiones sociales y culturales relacionadas con su uso en origen.

## **Migración y cohesión social**

Los estados latinoamericanos están cada vez más interesados en canalizar estos importantes flujos monetarios provenientes de las remesas al mercado financiero formal e inclusive algunos países centroamericanos han incluido estos montos en sus cuentas nacionales. Sin embargo, no podemos quedarnos con una visión demográfica y económica de la migración sino que se necesita relacionar este fenómeno con procesos de desprotección social también. Los gobiernos han estado menos atentos a los procesos de exclusión social que también han significado los fenómenos migratorios, como por ejemplo los impactos sobre las familias.

Uno de los factores que hay que tomar en cuenta desde el punto de vista de la exclusión social es que no todas las familias que tienen un emigrante reciben remesas. En el caso del Ecuador, un estudio en tres ciudades del país indica que un 48% de familiares no recibía remesas (FLACSO, 2003). Cuando se trata del conyuge hay una alta probabilidad que esto se traduzca en situaciones de vulnerabilidad social y económica. Por otro lado, un tema que ha sido poco abordado cuando se analiza el fenómeno de la migración es su impacto en la reorganización de las familias y sobre todo en el cuidado de los menores cuando emigra la madre, o los dos conyuges. De los estudios realizados se detectan varios problemas relacionados con esta situación: sobrecarga de trabajo entre los y las tutores, especialmente las abuelas y las hermanas mayores, problemas emocionales que pueden afectar el rendimiento escolar en los menores, problemas de adaptación a los nuevos tutores, o casos de radical abandono.

Otro aspecto relacionado con la protección e inclusión social es el impacto de las remesas en educación y acceso a la salud. Si bien se señala que la inversión productiva de las remesas es muy baja, a mediano y largo plazo su impacto en la educación puede

ser relevante. Así mismo, cuando se trata de sectores vulnerables en situaciones de abandono debido a procesos migratorios, es necesario diseñar políticas sociales que atiendan especialmente a estas poblaciones en los respecta a acceso y calidad de la educación y salud.

Finalmente, el impacto de la migración sobre las economías y organizaciones sociales locales es un potencial que debe contemplarse en una agenda de inclusión y protección social. Existen numerosos estudios de la experiencia mexicana y dominicana respecto al asociacionismo migrante y los lazos transnacionales, económicos, políticos y sociales que han tejido las asociaciones de migrantes con sus comunidades de origen. Es necesario recuperar y evaluar experiencias como las de 3\*1 en México en los que por cada dólar que aportan los emigrantes, los gobiernos federal, estatal y municipal aportan otro, modalidad a través de la cual se han financiado interesantes experiencias productivas y de codesarrollo.

En definitiva, el Fondo de Cohesión Social tendría que considerar tanto las potencialidades económicas de la migración como los distintos grados de vulnerabilidad de las familias migrantes.

## Referencias

Canales y Zlolniski, "Comunidades transnacionales y migración en la era de la globalización". Ponencia presentada en el *Simposio sobre Migración Internacional en las Américas*. San José , Costa Rica, 4 al 6 de septiembre de 2000

Castles, Stephen y Mark J. Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. Basingtoke: Plagrave-Macmillan, 2003 (Tercera edición).

FLACSO-Banco Central del Ecuador, "La emigración internacional en Quito, Guayaquil y Cuenca" Quito, enero de 2004.

*International Migration Review*. Otoño, 2003: No. 30/3.

Massey, Douglas y Mariano Sana "Household Composition, Family Migration and Community Context. Migrant Remittances in four countries" *Social Science Quarterly*. Volumen 86, Número 2, June 2005.

MIF-IADB "Sending Money Home: Remittance to Latin America and the Caribbean" Washington DC , Mayo 2004.

———. "Remittances to Latin America from Japan" Washington, DC, Abril, 2005.

Pellegrino, Adela, "Migration from Latin America to Europe: Trends and Policy Challenges." *IOM, Migration Research Series*. No. 16. Mayo 2004.

———. "La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes" Santiago de Chile, CELADE – CEPAL-BID Marzo de 2003.

Robinson, Rudi. "Globalization, Immigrants Transnational Agency and Economic Development in their Homelands." *FOCAL, Canadian Foundation for the Americas*. Policy Paper, Septiembre de 2004.

---

# La equidad de género: un desafío para la Comunidad Sudamericana

*Teresa Valdés<sup>1</sup>*

Una de las dimensiones más evidentes de la desigualdad existente en Sudamérica es aquella que afecta a las mujeres en comparación con los varones. Profundamente arraigada en la historia y la cultura, considerada aún como parte de orden natural, tiene graves consecuencias en el bienestar de las propias mujeres y del conjunto de la población. Ello por el lugar que ocupan las mujeres en la sociedad, especialmente en la familia y en la reproducción social.

Si bien la discriminación en contra de las mujeres ha sido objeto de preocupación desde hace décadas, ésta se mantiene con pocos cambios en el continente latinoamericano y adquiere particulares características en el caso de las mujeres indígenas, negras, rurales y de clases populares. Es decir, los distintos sistemas de diferenciación social se articulan con la condición femenina dando origen a una doble o triple opresión cuando se trata de una mujer indígena, negra, campesina, obrera o pobre.

La lucha por la igualdad de las mujeres tiene antecedentes históricos en el ideario de la Revolución Francesa de la Igualdad, Libertad y Fraternidad<sup>2</sup>. Sin embargo, debió pasar un siglo y más para que las mujeres alcanzaran, en algunos países europeos y del nuevo mundo, el de-

---

1 Profesora e investigadora FLACSO-Chile.

2 Durante la Revolución Francesa, Olimpia des Gouges elaboró la Declaración de Derechos de la Mujer y de la ciudadana (1791), lo que le costó la muerte en la guillotina dos años después al ser considerada una conspiradora que había abandonado las virtudes de su propio sexo.

recho a voto. En América Latina ello sucedió entre el año 1929 (Ecuador) y 1961 (Paraguay) lo que revela las dificultades para reconocer la igualdad de derechos de las mujeres en el campo político y en otros ámbitos de la vida social.

Sin duda, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) marcó un hito en dicho proceso al establecer un conjunto de principios y derechos que consagran la igualdad. Dicha Declaración señala que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos...” y que “toda persona tiene todos los derechos y libertades ... sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición” (DUDH, 1948, Artículo 2, punto 1). Junto con definir un sujeto que tiene derechos frente al Estado, el ciudadano y la ciudadana, establece *el deber del Estado de garantizar* que esos derechos sean ejercidos efectivamente.

En 1979 fue aprobada la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Fue propuesta a la Asamblea al constatarse que “las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones”. Se subraya allí que dicha discriminación viola los principios de igualdad de derechos y de respeto de la dignidad humana. Esta Convención es el principal instrumento jurídico internacional relativo a los derechos de las mujeres como derechos humanos. Explicita y reafirma los derechos humanos de la mitad femenina de la humanidad en sus distintas manifestaciones, define el significado de la igualdad e indica cómo lograrla. En este sentido, constituye un programa de acción para que los Estados Partes garanticen a las mujeres el goce de esos derechos.

La Convención define la discriminación contra la mujer como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer -independientemente de su estado civil-, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera” (artículo 1) y pide a los Estados partes que tomen “todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre” (artículo 3). Plantea una agenda estratégica de los derechos de las mujeres. Al ratificar esta Convención, los Estados se obligan a cumplir con lo establecido y a rendir cuentas periódicas ante el Comité de Expertas que sesiona todos los años.

Sin embargo, la condición de las mujeres no ha mejorado desde entonces sustantivamente y es por ello que la comunidad internacional, reunida en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (1995), reafirmó la necesidad de alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, en tanto asunto de derechos humanos y condición para necesaria para el logro de la justicia social, siendo un requisito previo y fundamental para el desarrollo y la paz. Reconoció que en el mundo persisten actitudes y prácticas arraigadas que perpetúan la desigualdad y la discriminación contra la mujer que deben ser erradicadas. Para ello elaboró un programa de acción –la Plataforma de Acción Mundial- orientado a crear las condiciones necesarias para la potenciación del papel de las mujeres en la sociedad y proteger los de-

rechos humanos de todas ellas, respetando su condición de raza, etnia, edad, clase social, estado civil, religión o cultura.

La Plataforma de Acción Mundial (PAM) identifica doce esferas decisivas de especial preocupación, para las que se propone objetivos estratégicos y medidas concretas que deben tomar los gobiernos y otros actores estatales y no gubernamentales con el fin de alcanzar los objetivos propuestos. Las áreas son<sup>3</sup>:

- *La mujer y la pobreza*: frente a la persistente y creciente carga de la pobreza que afecta a las mujeres en mayor proporción, los compromisos son erradicar la pobreza, para mejorar la condición económica de las mujeres, y repensar las estrategias de desarrollo para que sean sostenibles, equitativas y consideren su impacto diferencial entre mujeres y hombres.
- *Educación y capacitación de la mujer*: en este ámbito se aprecian disparidades e insuficiencias, así como desigualdad de acceso. Millones de niñas en el mundo no tienen acceso a la enseñanza primaria, dos tercios del analfabetismo adulto es femenino y sigue existiendo un sesgo de género en los programas de estudio y textos de enseñanza, con graves consecuencias para las oportunidades de las mujeres de diversificar sus proyectos de vida. Frente a ello se compromete la creación de un entorno educacional no discriminatorio, que trate en pie de igualdad a mujeres y hombres y promueva imágenes no estereotipadas de ambos.
- *La mujer y la salud*: preocupan las disparidades e insuficiencias, así como la desigualdad de acceso en materia de atención de la salud y servicios conexos. En efecto, las mujeres acceden desigualmente a los recursos básicos y experimentan limitaciones para decidir sobre su vida sexual y reproductiva, requieren atención especial respecto de la sexualidad, la reproducción y otros aspectos de salud. El compromiso es garantizar el derecho de las mujeres a tener control sobre su sexualidad y a decidir libremente sobre su salud reproductiva, sin discriminación ni violencia, y el pleno acceso a la salud.
- *La violencia contra la mujer*: la violencia se da en todas las sociedades como una manifestación del poder ejercido por los hombres para subordinar social y psicológicamente a las mujeres. Se compromete a garantizar los derechos humanos de ellas y promover una sociedad que sancione todo acto físico, psicológico y sexual que dañe a las mujeres, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad tanto en la vida pública como privada.
- *Las mujeres en situaciones de conflictos armados*: por el sólo hecho de ser mujeres, ellas son duramente afectadas por los conflictos armados y el terrorismo. En estas situaciones sufren innumerables violaciones de sus derechos humanos que atentan contra la legislación internacional. También son el 80% de los refugiados. El compromiso es cautelar sus derechos, tomar medidas para la protección de las mujeres y los/as niños/as y promover una cultura de paz.

3 Se sigue la síntesis elaborada en Plataforma de Beijing 95: Un instrumento de acción para las mujeres (Coordinación Sub-regional Cono Sur de ONG hacia Beijing y otras 1996).

- *La mujer y la economía:* las mujeres sufren desigualdad en las estructuras y políticas económicas, en todas las formas de actividades productivas y en el acceso a los recursos. En efecto, la participación económica de las mujeres ha aumentado considerablemente, pero apenas el 1% de la propiedad mundial está en sus manos, la mayoría no alcanza la autonomía económica y las barreras jurídicas, las prácticas culturales y las estructuras económicas les impiden el acceso a los bienes de capital y de producción, restringen el empleo y sus oportunidades económicas, especialmente en las de zonas rurales, a la jóvenes, mujeres de tercera edad, discapacitadas y de grupos étnicos. Su presencia en los niveles de decisión económica es escasa o nula. Los gobiernos se comprometen a garantizar los derechos económicos y laborales de las mujeres, incorporarlas a los niveles de toma de decisiones económicas, valorar su contribución a la generación de riqueza, eliminar las barreras jurídicas, culturales y económicas, promover la igualdad salarial e incorporar una perspectiva de género en las políticas y programas.
- *La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones:* es grave la desigualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio del poder y en la adopción de decisiones en todos los niveles de la sociedad. Las mujeres son la mitad de la población pero son apenas un 10% de los legisladores y, en general, menos aún entre los ministros. Su exclusión de la vida pública responde al desequilibrio en las relaciones de poder entre mujeres y hombres y a las prácticas discriminatorias. El compromiso es reforzar y profundizar la democracia, promover la igualdad de participación de las mujeres en las decisiones políticas, la transparencia de los procesos políticos y acercar éstos a las inquietudes de la ciudadanía.
- *Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer:* faltan mecanismos para promover el adelanto de las mujeres y la situación discriminada que sufren requiere promover mecanismos institucionales, cuyo objetivo sea articular políticas públicas para el logro de la equidad de género e incorporar la perspectiva de igualdad de género en todas las esferas de la política y del gobierno.
- *Los derechos humanos de la mujer:* si bien la igualdad de derechos de mujeres y hombres está establecida explícitamente en numerosos instrumentos internacionales, la discriminación se mantiene en todas las sociedades. Además, la protección de los derechos humanos de las mujeres es insuficiente. El compromiso es a promover “el derecho a tener derechos” de las mujeres, reconociendo que los derechos humanos son universales indivisibles y que los derechos de las mujeres y las niñas son parte integrante de éstos, y muy especialmente, a aplicar la CEDAW.

Los gobiernos se comprometieron entonces a promover y proteger el pleno disfrute, por parte de todas las mujeres, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales a lo largo de su vida, a crear las condiciones necesarias para potenciar el papel de la mujer en la sociedad y a eliminar los obstáculos que dificultan la participación activa de la mujer en todas las esferas de la vida pública y privada, dándoles una participación plena y en pie de

igualdad en el proceso de adopción de decisiones en las esferas económica, social, cultural y política. Ello supone reconocer que mujeres y hombres deben compartir el poder y las responsabilidades en el hogar, en el lugar de trabajo y, a nivel más amplio, en la comunidad nacional e internacional.

El año 2000, los gobiernos, a través de la Declaración del Milenio, se comprometieron nuevamente a promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer, reconociendo que constituye un medio eficaz para combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y para estimular un desarrollo verdaderamente sostenible (Nº20). Asimismo, se comprometieron y a luchar contra todas las formas de violencia contra la mujer y a aplicar la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) (Nº25).

### **Género, discriminación y pobreza**

Al iniciar el tercer milenio, las mujeres en la región viven condiciones de desigualdad y de discriminación que se expresan en diversos ámbitos de la vida social. Ello se da a pesar de los compromisos antes descritos contraídos por los Estados, y de los cambios que las propias mujeres han introducido en sus vidas.

La discriminación contra las mujeres se expresa en el acceso desigual a recursos y oportunidades, en la brecha salarial, en la violencia doméstica y sexual, en el acceso desigual y en la falta de servicios para atender sus necesidades, en la escasa representación de las mujeres en la política y en los negocios, y en importantes desbalances de poder en las relaciones institucionales e interpersonales entre hombres y mujeres.

Para explicar la persistente discriminación existente en nuestras sociedades en contra de las mujeres, las ciencias sociales desarrollaron el concepto de “género”, que se refiere a las formas específicas en que cada cultura define y entiende lo que es y debe ser un hombre y una mujer.

Sobre la diferencia biológica de los cuerpos —el sexo— la cultura construye, agrega y atribuye un conjunto de funciones o roles, significados y características específicas —estereotipadas— para hombres y mujeres, formando modelos de género dominantes y una determinada división del trabajo según sexo. Todos estos elementos conforman un “sistema de género” u “orden de género” presente en cada sociedad, que establece diferencias, desigualdades y estructuras de privilegio entre los géneros, tanto de orden simbólico como material. Asimismo, define el tipo de relación que debe existir entre mujeres y hombres. Las relaciones de género, en la mayoría de los contextos socioculturales, se construyen como desiguales, situando a las mujeres en una posición desventajosa y en condiciones de vida no equitativas.

Es decir, sobre las diferencias biológicas entre mujeres y hombres se construye un orden desigual. La investigación social ha documentado ampliamente que las relaciones de género y las definiciones de lo femenino y lo masculino subordinan a las mujeres en la mayoría de las sociedades y contextos culturales. No existe ninguna sociedad, ni siquiera en los países desarrollados, donde las mujeres tengan igual valoración y oportunidades que los hombres.



El resultado de este orden y de los modelos de género existentes es que las mujeres carecen de autonomía, tanto a nivel de su propio cuerpo, como en lo económico y en lo político. También resulta opresivo para muchos varones que quisieran desarrollarse en otros ámbitos de la vida social y familiar.

Este orden de género se articula con otras condiciones sociales o estructuras de diferenciación, entre las cuales las más relevantes son la clase social, la etnia, la raza y la generación. Hombres y mujeres, tanto de manera individual como colectiva, ocupan posiciones en la sociedad que no sólo están definidas por su género, sino también por su pertenencia a estas otras categorías sociales. Es decir, hay un posicionamiento jerárquico de los individuos y los colectivos en virtud de sus rasgos físicos, de su participación en ciertas tradiciones y culturas, de su ubicación en el mercado de trabajo, su nivel y forma de acceso al capital y al consumo, de su nivel de ingresos, su capital social y cultural, su educación, de sus identidades y orientación sexual.

La articulación entre género, clase social y etnia, lleva a que la pobreza afecte de manera diferente a hombres y mujeres, y que su acción para enfrentarla varíe. Por ejemplo, la crisis de la deuda y el impacto de los programas de ajuste estructural llevados a cabo en América Latina en la década de los 80 no se repartieron equitativamente entre mujeres y hombres. Frente a los recortes de los servicios y subsidios del Estado, un volumen considerable de los costos fue traspasado a las familias, siendo las mujeres quienes principalmente se hicieron cargo de esas tareas.

Las reformas introducidas en los Estados en las últimas décadas en la región, con la reducción del gasto social, el deterioro de los servicios, la privatización de algunos de ellos, la reducción de los empleos y de los salarios, al deteriorar el ingreso familiar han llevado a que las mujeres pobres se incorporen crecientemente al mercado de trabajo o desarrollen actividades en el sector informal de modo de lograr el aprovisionamiento doméstico. Ello aumenta el trabajo reproductivo que las mujeres deben soportar en su casa y comunidad, el que se intensifica, además, por el mayor tiempo que las mujeres deben dedicar a generar ingresos.

Las mujeres enfrentan un mayor riesgo frente a la pobreza, ya que cuentan con menos activos materiales, activos sociales (ingresos, bienes y servicios a los que tiene acceso una persona a través de sus vínculos sociales) y activos culturales (educación formal y conocimiento cultural), los cuales las colocan en una situación de desventaja.

En efecto, se mantiene un porcentaje elevado de analfabetismo en mujeres mayores de 15 años, especialmente en algunos de los países de Sudamérica –Bolivia, Brasil y Perú– en que supera los dos dígitos, al tiempo que, permaneciendo elevados niveles de pobreza para el conjunto de la población, en la mayoría de los países, son más los hogares pobres e indigentes encabezados por mujeres.

Las condiciones de inferioridad de sectores importantes de mujeres, tanto en niveles educativos, como en capacidades para el trabajo productivo, unida a la sobrecarga de tareas reproductivas, se traduce en que las mujeres pobres tengan menos oportunidades de empleo y que, cuando consiguen insertarse en el mercado de trabajo, lo hagan en condiciones de precariedad, informalidad y explotación.

**Cuadro 1**  
Sudamérica: población bajo la línea de pobreza y analfabetismo de la población femenina de 15 y más años - 2003 (Porcentajes)

Países	Población bajo línea de pobreza	Analfabetismo de la población femenina de 15 años y más
	%	%
Argentina	45,4	2,7
Bolivia	52,0	17,0
Brasil	34,1	11,0
Chile	20,1	3,6
Colombia	50,6	6,9
Ecuador	49,0	8,3
México	32,2	9,1
Paraguay	50,1	6,4
Perú	42,0	12,3
Uruguay	15,4	1,6
Venezuela	48,6	6,2

Fuente: CEPAL

**Cuadro 2**  
Sudamérica: participación Económica por sexo y condición de pobreza.  
Sectores urbanos - 1999  
Relación entre ingresos medios de mujeres y hombres - 2003 (Porcentajes)

Países	Pobres		No Pobres		Ingresos medio muj./homb.
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	
	%	%	%	%	%
Argentina	34,1	69,7	46,2	74,4	58,5
Bolivia	49,3	76,2	58,4	74,0	60,5
Brasil	47,8	81,2	54,3	79,4	63,0
Chile	27,1	72,0	44,4	75,0	77,2
Colombia	50,2	79,7	57,9	77,9	76,8
Ecuador	48,6	82,2	61,1	82,7	66,5
México	35,2	80,1	46,8	80,9	62,6
Nicaragua	46,2	79,3	57,6	82,7	70,2
Panamá	33,7	76,7	52,2	78,6	67,1
Paraguay	42,7	81,6	61,3	84,0	71,8
Uruguay	47,5	80,5	49,8	72,8	75,6
Venezuela	38,5	80,6	55,8	85,7	85,7

No obstante, el conjunto de las mujeres percibe ingresos inferiores a los varones, lo que constituye una discriminación sistemática contra ellas, cuyas consecuencias reproducen la pobreza y vulnerabilidad, en especial de las mujeres jefas de hogar y de esos hogares. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, son más las mujeres jefas de hogares indigentes en casi todos los países de la región.

**Cuadro 3**  
Sudamérica: distribución de Jefes de Hogar por sexo – áreas urbanas, 1999 (Porcentajes)

País	Hogares indigentes		Hogares pobres no indig.		Hogares no pobres		Total hogares	
	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre
	%	%	%	%	%	%	%	%
Argentina	5,5	3,8	11,6	12,3	82,9	84,0	100,0	100,0
Bolivia	19,2	15,7	23,4	26,5	57,4	57,8	100,0	100,0
Brasil	6,7	7,2	18,3	19,6	74,9	73,2	100,0	100,0
Chile	4,9	4,1	12,3	12,8	82,7	83,1	100,0	100,0
Colombia	19,4	17,1	23,6	25,9	57,1	57,0	100,0	100,0
Ecuador	30,9	26,3	31,4	30,6	37,6	43,1	100,0	100,0
México	6,3	6,9	20,0	25,1	73,6	68,0	100,0	100,0
Paraguay	15,1	13,4	24,3	28,8	60,6	57,8	100,0	100,0
Perú (2001)	7,2	7,2	25,2	27,3	67,6	65,5	100,0	100,0
Uruguay	0,8	0,9	4,0	5,1	95,2	94,1	100,0	100,0
Venezuela	23,8	17,7	24,8	24,6	51,3	57,7	100,0	100,0

Fuente: CEPAL

Otro ámbito en que la pobreza tiene severos efectos sobre las mujeres es en la salud sexual y reproductiva. La carencia de programas de educación sexual en los colegios y la falta de acceso oportuno de las mujeres a los servicios de salud reproductiva, en especial de las adolescentes, tiene como consecuencia la persistencia de los nacimientos de madres adolescentes, los nacimientos no deseados y la práctica del aborto como método extremo de control de la fecundidad.

En los países más pobres se mantienen elevadas las tasas de fecundidad, es decir, el número promedio de hijos que tiene una mujer durante su etapa reproductiva. Ello se produce cuando crecientemente las mujeres se incorporan al mercado de trabajo y declaran desear un número pequeño de hijos. Por otra parte, si bien estas cifras corresponden a promedios nacionales, existen grandes diferencias al interior de los países, entre mujeres de sectores urbanos, rurales e indígenas, entre mujeres educadas y sin educación, entre mujeres con ingresos por trabajo y sin. Es decir, los derechos sexuales y reproductivos no pueden ser ejercidos del mismo modo entre los distintos sectores de la población.

El acceso a anticonceptivos modernos sigue siendo insuficiente, lo que se expresa especialmente en el nacimiento de hijos de madres menores de 20 años, hecho que se concentra nuevamente en los países más pobres, alcanzando al 20% del total de nacimientos en el caso de Venezuela. En cuanto a la atención institucional del parto, si bien ha aumentado en toda la región, subsisten países en que menos del 60% de las mujeres accede a ella. Ello se traduce en la manutención de tasas importantes de mortalidad materna y de mortalidad neonatal.

	1960-1965	1980-1985	2000-2005
América Latina	6,0	3,9	2,6
Argentina	3,1	3,2	2,4
Bolivia	6,6	5,3	4,0
Brasil	6,2	3,8	2,3
Chile	5,4	2,7	2,0
Colombia	6,8	3,7	2,6
Ecuador	6,7	4,7	2,8
México	6,8	4,2	2,5
Paraguay	6,6	5,3	3,8
Perú	6,9	4,7	2,9
Uruguay	2,9	2,6	2,3
Venezuela	6,7	4,0	2,7

(\*) Número de hijos promedio de una mujer durante su edad fértil. Fuente: CEPAL-CELADE

Países	Mujeres usuarias de anticonceptivos modernos	Nacidos vivos de madres de 15-19 años	Atención institucional del parto
	%	%	%
Argentina	nd	14,9	98,6
Bolivia	34,9	12,0	,9
Brasil	nd	18,0	96,5
Chile	41,9	10,0	99,8
Colombia	nd	18,0	96,1
Ecuador	nd	15,0	72,6
México	36,5	15,0	80,6
Paraguay	60,5	13,0	74,0
Perú	50,4	12,0	59,8
Uruguay	nd	16,0	95,8
Venezuela	22,0	20,0	94,4

Fuente: Valdés, T. y otras (coord.) (2005) 1995- 2003: ¿Han avanzado las mujeres? Índice de Compromiso Cumplido Latinoamericano. Santiago: FLACSO – UNIFEM.

La inexistencia de información confiable, impide dar cuenta de la magnitud de las cifras de abortos provocados, siendo esta práctica, además de extendida en el región, penalizada por la ley. En algunos países está penalizada incluso la interrupción del embarazo por razones terapéuticas, de malformación fetal o cuando es el resultado de una violación. Estudios realizados con metodologías combinadas en Brasil, Chile, Perú, Colombia y México dan cuen-

ta de elevadas tasas de aborto, llegando incluso a un tercio del total de embarazos<sup>4</sup>. En muchos países, las muertes por aborto constituyen la primera causa de mortalidad materna.

Considerados los hijos nacidos vivos, a menor nivel de instrucción de la madre es mayor la fecundidad no deseada, es decir, la disparidad entre el número de hijos nacidos vivos que ha tenido una mujer y el número que consideraba ideal o deseado. Ello se suma a las inequidades y desigualdades sociales existentes en cada país, es la llamada "inequidad demográfica" que da cuenta de que los sectores más pobres son los que tienen menor acceso a la educación en sexualidad, a la información relativa a la reproducción y a los servicios de salud reproductiva. El resultado es que tienen un mayor número de hijos aun cuando no deseen tenerlos.

Cuadro 6						
Sudamérica: fecundidad no deseada según nivel de instrucción de la madre						
Países seleccionados (Porcentajes sobre cada nivel de instrucción)						
País	Año	Total	Nivel de instrucción			
		%	Ninguno	Bajo	Medio	Alto
		%	%	%	%	%
Bolivia	1994	43,8	49,2	46,7	32,7	0,9
Brasil	1996	28,0	46,0	38,2	25,0	12,5
Colombia	1995	26,7	48,0	31,6	23,1	11,1
Ecuador	1995	19,4	29,0	20,9	12,3	9,5
Paraguay	1990	25,5	23,9	25,8	28,9	18,8
Perú	1996	37,1	42,0	44,0	33,3	14,3

Fuente: FNUAP. Nacimiento no deseado, si número de hijos sobrevivientes al momento del embarazo, era mayor o igual que el número ideal de hijos.

La violencia doméstica y sexual es otro de los flagelos que sufren las mujeres en la región, sin distinción de clase, raza, etnia o generación. Si bien no existen registros adecuados, estadísticas ni indicadores rigurosos, las investigaciones realizadas en los diferentes países revelan la existencia de una elevada prevalencia de violencia en contra de las mujeres. En algunos países se estima que ésta alcanza a la mitad de las mujeres, en otros a un tercio<sup>5</sup>. En la casi totalidad de los casos, se trata de una agresión por parte de una pareja o un familiar. En su versión extrema se encuentra el "feminicidio". La situación que viven las mujeres en Ciudad Juárez en México se repite en los países sudamericanos, sin que exista un registro desagregado entre las causas de mortalidad femenina ni una tipificación de este tipo extremo de violencia contra la mujer.

En el caso de la violencia sexual en contra de las niñas no existe información confiable, siendo en muchas ocasiones "naturalizada", como algo esperable de parte de los varones.

4 The Alan Guttmacher Institute (1994) *Aborto clandestino: una realidad latinoamericana*. New York: The Alan Guttmacher Institute.

5 Alméras, D. y otras (2004) *Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución*. Santiago: CEPAL.

Finalmente, en esta apretada síntesis sobre la discriminación que viven las mujeres en la región, es de extraordinaria gravedad la carencia de poder político de las mujeres, poder que podría contribuir a mejorar su condición. En efecto, en ninguna de las instancias de representación política o de toma de decisiones las mujeres participan en forma proporcional. Es decir, constituyendo la mitad de la población y a veces, algo más, excepcionalmente, y gracias a políticas de acción afirmativa, superan el 30% de los cargos.

Cuadro 7 Sudamérica: indicadores de Participación política -2003- (Porcentajes)			
Países	Mujeres Ministras	Mujeres Parlamentarias	Mujeres Poder Local
	%	%	%
Argentina	7,7	31,3	8,4
Bolivia	0,0	18,3	6,4
Brasil	12,0	9,1	5,7
Chile	17,6	10,1	12,3
Colombia	31,3	10,8	7,5
Ecuador	13,3	16,0	5,9
México	5,6	21,2	3,3
Paraguay	14,3	8,8	5,0
Perú	12,5	18,3	2,6
Uruguay	0,0	11,5	0,0
Venezuela	26,3	10,9	7,0

Fuente: Valdés, T. y otras (coord.) (2005) 1995- 2003: ¿Han avanzado las mujeres? Índice de Compromiso Cumplido Latinoamericano. Santiago: FLACSO – UNIFEM

## Discriminación por género y cohesión social

La discriminación que sufren las mujeres en su conjunto, la que se ve agravada entre las mujeres pobres, indígenas, negras, rurales, adolescentes y de la tercera edad, constituye una grave falta a la justicia social. Ello se traduce en el deterioro de la cohesión social desde un ámbito particular, el ámbito de lo privado, de la intimidad, de la pareja, hacia la familia y la comunidad.

Las inequidades que afectan a las mujeres agravan las condiciones de pobreza que viven numerosas familias y colocan en riesgo de pobreza a muchas otras, cuando las mujeres no encuentran empleos con una remuneración adecuada, no cuentan con apoyo para el cuidado de los hijos, no cuentan con protección social, deben cumplir con tareas productivas y reproductivas.

Es a ello que apunta la Declaración del Milenio cuando reconoce que no es posible combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y estimular un desarrollo sustentable sin garantizar la igualdad de derechos para las mujeres y sin que ellas cuenten con la autonomía que le permita ser sujeto pleno de derechos.

## La equidad de género

La "equidad de género" ha surgido como una noción que va más allá que la igualdad. La "igualdad de género" pone el acento en que mujeres y hombres gocen de la misma condición jurídica y social. Apunta a que las mujeres y los hombres deben tener las mismas condiciones para realizar plenamente sus derechos humanos y su potencial para contribuir al desarrollo nacional, político, económico, social u cultural, así como para beneficiarse de los resultados.

La "equidad de género" es entendida como el proceso que lleva a una situación de justicia entre hombres y mujeres, y para ello reconoce que existen diferencias entre mujeres y hombres. En ese sentido articula los derechos individuales y la justicia social. La equidad de género incluye la igualdad y reconoce tanto la necesidad de igualdad de oportunidades con los varones, como el reconocimiento de diferencias, que no deben generar desigualdad.

Alcanzar esa justicia supone muchas veces adoptar medidas para compensar las desventajas históricas y sociales que impiden que mujeres y hombres se beneficien de oportunidades iguales, es lo que se llama acciones afirmativas, cuyo sustento jurídico se encuentra en la propia Convención de Naciones Unidas (CEDAW), cuando señala que estas acciones no serán consideradas discriminatorias y que deben mantenerse mientras no se elimina la brecha entre mujeres y hombres que pretende reparar.

La equidad de género es al mismo tiempo un asunto cultural y socio-político y fija una dirección al quehacer de diferentes actores sociales e institucionales en el marco de los mayores consensos alcanzados en el planeta en materia de derechos humanos en un mundo que se globaliza.

### *Hacia la equidad de género*

Para lograr la equidad de género, es necesario redistribuir la riqueza, el poder y el tiempo. La redistribución de la riqueza para combatir la pobreza; del poder para igualar las capacidades de acción entre ciudadanos y ciudadanas; y del tiempo para atacar la raíz de las desigualdades que se reproducen en la familia, donde las mujeres escasamente acceden a tiempo libre por estar a cargo de las tareas reproductivas.

La meta de la equidad de género se busca mediante políticas, programas y proyectos sociales, en salud, en educación, hacia el mercado de trabajo, hacia los medios de comunicación que producen y reproducen las desigualdades y discriminaciones de género. Requiere políticas sociales y públicas en general, reformas jurídicas y normativas, especialmente en el campo de la participación y la representación política.

No puede existir equidad de género sin tener como consideración inicial la condición reproductiva de las mujeres. Esto las hace distintas, las sitúa, como consecuencia del orden de género patriarcal, en condiciones desventajosas, inequitativas y en posiciones subordinadas; afecta su participación en la esfera privada, la carga de trabajo en este ámbito y su participación en la esfera pública. Obviamente, tiene consecuencias centrales para su salud, su

bienestar general, las relaciones sociales que la rodean, la construcción de su identidad de género y los procesos de representación de su persona y su realidad.

La equidad de género no puede restringirse a igualar la participación de hombres y mujeres en distintos ámbitos y a la igual distribución de recursos, que por cierto son fundamentales, sino que debe ampliarse a la igualdad de resultados. Para ello se debe considerar siempre la condición reproductiva de las mujeres. Por ende, hay situaciones en que es necesario, no sólo igualar las oportunidades, sino plantear formas distintas de hacer las cosas, porque el punto de partida es distinto. En consecuencia, resulta más adecuado utilizar como meta final una noción comprehensiva de la equidad de género.

### *Instrumentos y políticas para la equidad de género y la justicia social*

A partir de la ratificación de la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), todos los países de Sudamérica han cumplido con la creación de un organismo para su implementación y para el avance de las mujeres. Dichos organismos, que se insertan de modo diferente en la arquitectura institucional gubernamental y cuya capacidad de formular políticas e incidir en la agenda pública varía, han desarrollado reformas legales, políticas y programas destinados a mejorar la condición de las mujeres y eliminar la discriminación.

**Cuadro 8**

**Organismos de Gobierno para el Adelanto de las Mujeres -2003-**

País	Año Creación	Nombre
Argentina	1992	Consejo Nacional de la Mujer (CONAMU)
Bolivia	1993	Viceministerio de Asuntos de Género, Generacionales y Familia
Brasil	1995	Consejo Nac. de los Derechos de la Mujer
Chile	1991	Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)
Colombia	1995	Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer
Ecuador	1997	Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU)
México	1998	Instituto Nacional de las Mujeres
Paraguay	1992	Secretaría de la Mujer
Perú	1996	Min. de la Mujer y Desarrollo Social
Uruguay	1992	Instituto Nacional de la Familia y la Mujer
Venezuela	1992	Instituto Nacional de la Mujer

Fuente: CEPAL

Estos organismos han vivido diversas reformas y cambios desde su creación. En algunos casos han apuntado a su fortalecimiento institucional, en otros se ha revelado su precariedad política e institucional. Efectivamente, en algunos casos, los cambios de gobierno y las crisis políticas y económicas han afectado a estos organismos los que han perdido autonomía, atri-



buciones políticas, ámbitos de acción, recursos humanos y presupuestarios. No obstante, crecientemente es reconocido su aporte en el ámbito de las políticas públicas y de los programas sociales en tareas de la mayor urgencia como son la pobreza y la violencia doméstica.

Por otra parte, la región cuenta con una gran ventaja en materia de políticas para la equidad de género, cual es la existencia de una Mesa directiva de la Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe que se reúne periódicamente y que ha articulado una agenda de trabajo a lo largo de las diferentes Conferencias que va más allá de la agenda de Naciones Unidas en su conjunto. A través de esta Mesa y de las Conferencias Regionales, con el respaldo de la Unidad Mujer y Desarrollo de CEPAL, los organismos de gobierno para el avance de las mujeres han contado con asistencia técnica, con cooperación horizontal y con la posibilidad de intercambiar experiencias y modelos de políticas de igualdad de oportunidades y de género.

Entre ellas destacan planes y leyes de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, planes para la mujer, políticas integrales para la equidad. Todos ellos buscan articular políticas que, en su conjunto, permitan mejorar la condición femenina.

Por otra parte, en las últimas Conferencias Regionales, los gobiernos de América Latina y el Caribe han incrementado los acuerdos destinados a avanzar en la protección de los derechos de las mujeres y a atender las necesidades más urgentes que ellas tienen. En efecto, el *Consenso de Santiago* (1997)<sup>6</sup> invita a los gobiernos a formular y perfeccionar programas encaminados a proteger los derechos de las mujeres, en general, y a “enfrentar con eficacia los problemas de la pobreza de las mujeres y de su ausencia de las instancias de adopción de decisiones, lo que requiere ocuparse paralelamente de la masculinidad y de las actitudes y los comportamientos tradicionales de los hombres, así como de su impacto sobre la sexualidad y las relaciones de poder y de dominio que ejercen sobre las mujeres, reconociendo que éste es un motivo de creciente preocupación en muchos países de la región y debería ser examinado con miras a fomentar actitudes y comportamientos más positivos de los hombres en las esferas privada y pública” (uu).

Por su parte, el *Consenso de Lima* (2000)<sup>7</sup> llama a “Garantizar la protección de los derechos humanos de las mujeres, incluidos los derechos sexuales y reproductivos, y hacer frente a las violaciones de estos derechos prestando particular atención a todas las formas de violencia sobre la base del género y a sus causas básicas, incluida la reproducción de una cultura de violencia” (n).

Finalmente, el reciente *Consenso de México* (2004)<sup>8</sup> pone énfasis en la dimensión étnico-racial y a la diversidad existente en la región, así como a la dimensión generacional.

---

6 Séptima Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 19 al 21 de noviembre de 1997.

7 Octava Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Lima, Perú, 8 al 10 de febrero del 2000.

8 Novena Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Ciudad de México, 10 al 12 de junio del 2004.

### *Políticas para la igualdad*

La igualdad refiere a un principio que implica que a ningún individuo o nación debe negársele la oportunidad de beneficiarse del desarrollo. Los iguales derechos y oportunidades de mujeres y hombres deben ser asegurados. La Igualdad de Género involucra la igualdad substantiva para las mujeres, quienes requieren no sólo la igualdad formal legal, sino también la igualdad de resultados en términos reales. Supone la existencia de iguales derechos, responsabilidades y oportunidades para mujeres y varones.

Las políticas de género deben asumir un carácter integral para que sea posible actuar sobre las diversas manifestaciones de la pobreza. Esto requiere una coordinación inter e intra sectorial en el ámbito público. También, las medidas integrales suponen la atención tanto de las carencias materiales y los aspectos más subjetivos relacionados con la pobreza. Es decir, además de promover el acceso de las mujeres al empleo, la tierra, la vivienda y los créditos, deben desarrollarse las capacidades individuales y colectivas de las mujeres para el reconocimiento y reclamo de sus derechos y el fomento de su capital social. Otro aspecto vinculado a la integralidad refiere a la necesidad de combinar distintos tipos de medidas en las políticas de género, sean compensatorias o estructurales, de corto, mediano y largo plazo.

### **Prioridades para la Comunidad Sudamericana y un Fondo de Cohesión Social**

En la perspectiva de contar con un Fondo de Cohesión Social en el marco de la Comunidad Sudamericana de naciones, los ámbitos prioritarios para la destinación de recursos que permitan alcanzar los objetivos de igualdad y equidad de género son:

- 1) *Políticas para la superación de la pobreza:* empleo de calidad y suficiente para las mujeres, programas de cuidado infantil, protección social asegurada, crédito para mujeres, acceso a la propiedad de la tierra, capacitación laboral y programas especiales para mujeres jefas de hogar.
- 2) *La educación representa una posibilidad de habilitación:* tanto en lo productivo, como en el ejercicio ciudadano. En este sentido, asegurar la cobertura universal y la calidad de la educación, en todos sus niveles, constituye una estrategia fundamental para la equidad. Una mención especial requiere la instalación de programas de educación sexual en la enseñanza básica y media, que permita a las y los jóvenes desarrollar proyectos reproductivos que no interfieran con su proyecto de vida.
- 3) Más allá de las necesidades que tiene el conjunto de la población en materia de acceso a la salud, la equidad de género está fuertemente relacionada con la posibilidad de acceder a servicios de calidad en materia de salud sexual y reproductiva. Asimismo, la prevención y atención de violencia contra las mujeres y las niñas es de gran prioridad.

- 4) En la vida de las mujeres, el acceso a la vivienda, y una vivienda de calidad, así como a los servicios básicos (agua, electricidad, alcantarillado, transporte, etc.) representa una condición a partir de la cual pueden desarrollar proyectos que las benefician, no sólo a ellas como personas, sino a sus familias y a toda la comunidad.
- 5) Avanzar en el ámbito de la participación social y política constituye una herramienta central para la igualdad y la equidad de género. Todos los países deberían contar con una Ley de cuotas que contribuya a reducir la brecha de representación existente entre mujeres y hombres. Asimismo, en el marco de los procesos de modernización de la gestión pública, son fundamentales los canales de participación, a través de los cuales las mujeres puedan expresar sus necesidades y sus propuestas. La extensión de las experiencias de presupuestos participativos en los Municipios constituye una demostración de la importancia de dar cabida sistemática a la participación social. Es fundamental para ello el apoyo a las organizaciones sociales y también la formación y capacitación de líderes.
- 6) Una arquitectura institucional para la igualdad y la equidad de género requiere cambios legislativos y normativos, la incorporación de garantías constitucionales efectivas, la eliminación de las discriminaciones en todos los ámbitos de la vida social y la exigibilidad de los derechos reconocidos. También es fundamental la institucionalización de las políticas con perspectiva de género, que incorporen en forma sistemática la preocupación por la igualdad y la equidad. Ello implica considerar el género como una parte fundamental en los procesos de planificación, en todos los aspectos del desarrollo y en todos los sectores, no solamente en lo relacionado con la política social. Requiere ser considerado en la política macroeconómica y en un conjunto de áreas estratégicas, no relegado a áreas marginales dentro de la planeación del desarrollo.

La institucionalización requiere de recursos, compromiso político y autoridad para poder ser llevada a cabo. Para ello se deben generar presupuestos públicos con perspectiva de género, es decir, que en toda actividad económica se debe incorporar la perspectiva de género.

---

# La ALADI y la integración comercial asimétrica en Sudamérica

*Didier Operti<sup>1</sup>*

Esta presentación debe ser precedida de algunas anotaciones del estado actual de la ALADI.

La Asociación a partir del 18 de octubre del 2004, con la aprobación de las Resoluciones 59, 60 y 61 por el Consejo de Ministros de la ALADI se ha comprometido a establecer las bases para un Espacio Libre de Comercio en la región, a la reestructura de la Secretaría General de la Asociación y a un tratamiento preferenciado por los países de Menor Desarrollo Económico Relativo respectivamente.

Esta es la etapa en que se encuentra la ALADI al presente, en coordinación permanente con los demás organismos de integración.

Por lo tanto la ponencia que a continuación se describe da cuenta de los trabajos en curso desde una visión básicamente técnica, sin perjuicio de reconocer por nuestra parte la cuestión incluye aspectos políticos, diplomáticos e institucionales que no podrán ser obviados en una consideración más profunda del tema.

## I. Antecedentes

1. En un seminario referido a los retos futuros para la integración sudamericana los temas a abordar tienen una riqueza y una multiplicidad de aproximaciones.

---

<sup>1</sup> *Secretario General de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).*

2. De hecho, desde la perspectiva de la ALADI, sería posible incursionar en varios de ellos puesto que forman parte de los Mandatos que orientan su accionar futuro en esta nueva etapa de la Asociación, iniciada a partir de las Resoluciones del Consejo de Ministro de octubre recién pasado. La infraestructura física y de comunicaciones, el financiamiento de comercio intraregional y, por supuesto, la contribución del proceso de integración regional a la estabilidad y el proceso democrático, son parte de las actuales tareas; no obstante, su énfasis debe ser remarcado en el futuro si se desea responder al Mandato de los países miembros.
3. Asimismo, la integración comercial sudamericana no es un tema desconocido para la Asociación; por el contrario, es parte de la construcción de un proceso de integración que se encuentra en uno de sus primeros estadios (constitución de una zona de libre comercio) y, por tanto, forma parte de acervo institucional acumulado.
4. Basta recordar que en la actualidad se encuentran vigentes más de 68 acuerdos que regulan las interrelaciones entre los países miembros. Entre ellos, aparte de los 19 que corresponde al Art. 25 del TM 80 (con otros países y áreas de integración de América Latina), se distinguen los acuerdos intrarregionales, de los cuales 26 son de Preferencias Fijas y 13 son de Acuerdos de Libre Comercio (ALC).
5. Tales acuerdos han generado redes de interrelaciones y comercio que involucran a los países miembros, pero fundamentalmente, a los de la sub-región sudamericana. Sin ir más lejos, con la inminente protocolización del ACE N° 58 (MERCOSUR-Perú), a enero de 2006 estarán en situación de liberación amplia más de 80% de las partidas arancelarias.
6. Un ingrediente adicional en esta visión sudamericana, nos muestra que si se exceptúa la relación Bolivia con Chile y, por supuesto, la participación de Guyana y Surinam (que no son países miembros de la Asociación), todas las relaciones de comercio están regidas por ALC; sin embargo, no existe todavía un área de libre comercio.
7. Por su parte, los volúmenes de comercio, medidos por las exportaciones, que corresponden a tales flujos ascendieron a casi 48.000 millones de dólares en el año 2004; esto significa que alrededor del 85% del comercio intraregional, se realiza al interior de la sub-región sudamericana.

## II. El tratado de Montevideo y los tratamientos diferenciales

8. En el marco de la ALADI el Tratado de Montevideo 1980 (TM 80) es el instrumento para avanzar en el proceso de integración regional. Su objetivo es promover el desarrollo económico y social armónico de la región y constituir un mercado común latinoamericano.
9. El TM 80 define un conjunto de principios para alcanzar el objetivo final. Entre ellos se debe considerar los Tratamientos Diferenciales que, considerando las características

económicas-estructurales de los países, establecen la existencia de tres categorías: entre ellos los países de menor desarrollo relativo (PMDER)

10. El estatuto PMDER, cuya denominación proviene del Tratado de Montevideo de 1960 que creó la ALALC, está consagrado en la Resolución 6 del Consejo de Ministros de la ALALC y, por tanto, incorporando al ordenamiento jurídico del TM 80. Allí se define que tienen esa categoría Bolivia, Ecuador y Paraguay.
11. Los mecanismos establecidos para avanzar en la creación de un área de preferencias económicas son la Preferencia Arancelaria Regional (PAR); los Acuerdos de Alcance Regional (AAR); los Acuerdos de Alcance Parcial (AAP) y, específicamente para los PMDER, las Nóminas de Apertura de Mercados (NAM).
12. En la perspectiva de los tratamientos diferenciales, en su capítulo II, el TM 80 incorpora el Sistema de Apoyo a los PMDER que básicamente, establece lo siguiente:
  - a) que las condiciones de la participación de los PMDER en el proceso de integración que estarán basadas en la no reciprocidad y cooperación comunitaria;
  - b) que los países miembros también establecerán a apertura de los mercados, concertando programas y otras modalidades específicas de la cooperación;
  - c) que las acciones a favor de los PMDER se concretarán a través de los AAR y AAP. A fin de asegurar la eficacia de estos acuerdos los países miembros deberán formalizar normas para preservar las preferencias, eliminar las restricciones no arancelarias y la aplicación de cláusulas de salvaguarda;
  - d) que cada uno de los países miembros negociaran programas especiales de cooperación con los PMDER;
  - e) que para facilitar el aprovechamiento de las desgravaciones arancelarias, los países miembros podrán establecer programas y acciones de cooperación con los PMDER en las áreas de pre-inversión, financiamiento y tecnología.
  - f) Sin perjuicio de lo anterior, se podrán establecer acciones de cooperación colectiva y parcial para compensar la situación desventajosa de los países mediterráneos; y
  - g) Que los países miembros procurarán otorgar facilidades para el establecimiento en sus territorios de zonas, depósitos o puertos francos u otras facilidades administrativas a favor de los países mediterráneos.

### III. Los tratamientos diferenciales en el proceso de integración regional

13. La vigencia de la PAR: durante la primera década de la ALADI era el único mecanismo regional de amplia cobertura, en el que todos los países reciben y otorgan preferencias. Entre otras cosas, su funcionamiento consideraba tratamientos diferenciales para los PMDER.

14. La superación de la PAR por los ALC: en base a la PAR se acordó la profundización sucesiva de las preferencias a través de tiempo. No obstante, dados los cambios ocurridos en el ámbito de la economía internacional, como a las nuevas formas que fueron adoptando las negociaciones entre los países. Este mecanismo, que llegó a una preferencia básica de 20 %, fue perdiendo importancia en el comercio intraregional, en especial con la suscripción de Acuerdos de Libre Comercio (ALC) entre diferentes países de la región.
15. La NAM, que en su creación constituyeron el eje del sistema de Apoyo a los PMDER, aunque se tradujeron en listas concretas de apertura de mercados no alcanzaron los efectos esperados, o que llevó a su congelamiento. Ello se explica por tres razones básicas:
  - a. los ítems otorgados por los países miembros no permitieron la conformación de una lista única, por lo que no se generó un verdadero mercado ampliado para los países beneficiarios;
  - b. el bajo aprovechamiento por parte de los PMDER de tales nóminas, lo cual está vinculado a cuestiones de carácter estructural y de diseño de políticas de tales países;
  - c. La suscripción de los ALC ya mencionados en las negociaciones intrarregionales.
16. Los restantes instrumentos relacionados con el Sistema de Apoyo a los PMDER han jugado un carácter complementario, pero en la medida que los que eran cruciales para atacar la cuestión de las asimetrías tuvieron un rol limitado, los efectos de estos últimos tampoco han contribuido de manera decisiva a la incorporación de los PMDER en el comercio interregional.
17. Entre ellos se cuentan los programas especiales de cooperación y, por otro lado los programas y acciones de cooperación en áreas definidas que han sido llevado a cabo por la Secretaría de la ALADI. Solo a modo de ejemplo, cabe mencionar que en el período 1990-2003 se realizaron 334 estudios y 437 proyectos de cooperación técnica a favor de los PMDER.
18. A partir de la década de los 90 el proceso de integración entra en una nueva etapa, caracterizada por la suscripción de los Acuerdos de Libre Comercio (ALC), que posteriormente dan lugar a una compleja red de interrelaciones. ES más, es a partir de estos LAC que se verifica la profundización del proceso de integración regional, cuya característica esencial hasta el presente ha sido la de avanzar por la vía parcial, en desmedro de la regional.
19. De esta manera, los tratamientos diferenciales quedan supeditados a la lógica económica vigente en la región que, entre otras cosas, se traduce en un cambio radical en la política comercial en el que prevalecen: la reciprocidad, la cobertura universal del proceso de desgravación, la presencia de cronogramas de desgravación, listas de excepciones reducidas e incorporaron de nuevas disciplinas.

20. En los hechos se produce un punto de inflexión en relación a lo planteado en el TM 80, en especial en lo que se refiere al principio de no reciprocidad. De este modo el tratamiento especial y diferenciado empieza a manifestarse en una mayor flexibilidad para cumplir el programa de liberación, lo cual se manifiesta en diferentes ámbitos, entre los que destacan:
  - a. Menor número de ítems incluido en liberación inmediata;
  - b. Mayores niveles preferenciales iniciales;
  - c. Cronogramas más largos;
  - d. Otorgamiento de preferencias con cadencias más pausadas;
  - e. Mayor número de excepciones;
  - f. Mayor flexibilidad en la aplicación de normas de comercio.
21. El ejemplo paradigmático de tal cambio es la suscripción del ACE N° 18 (MERCOSUR), el cual incorpora estos nuevos parámetros a la negociación. En relación al tema de las asimetrías, la idea prevaleciente al momento de su fundación era que la profundidad del proceso de liberación comercial generaría beneficios generalizados, que no requerirían tratamientos preferenciales.
22. Cabe recordar un hecho político que también contribuyó a legitimar la ausencia de dichos tratamientos. Este se refiere al grado de avance en las conversaciones y acuerdos entre los dos socios mayores y a la consecuente tardía incorporación de Paraguay y Uruguay a un proceso que, de alguna manera, tenía sus parámetros definidos. Lo relevante es que aquéllos sentaron las bases para los ALC suscritos posteriormente, que considerarán las asimetrías en los términos ya mencionados para estos acuerdos.
23. Esta es una tendencia, que perdura hasta el presente, se encuentra también en los tratamientos preferenciales acordados en la suscripción del ACE N° 59 (CAN (3)-MERCOSUR), protocolizado a inicios de este año. Entre otros, cabe mencionar el programa de liberación comercial y el cumplimiento del porcentaje de contenido regional referido a las normas de origen. En ambos casos se consideran, de manera especial, las situaciones de Ecuador y Paraguay.
24. No obstante, cabe decir que los tropiezos experimentados en el seno del MERCOSUR a partir de fines de la década de los 90 y sus efectos sobre los países menores, han puesto la discusión sobre las asimetrías en el marco de la profundización del proceso de integración. Ello adquiere reconocimiento a nivel gubernamental como un tema de interés común a partir de la Cumbre de Asunción en 1993, lo cual se traduce en una decisión explícita con la reciente creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).
25. En este marco es preciso reconocer que el FOCEM, tanto por los recursos dedicados (en momentos de restricciones presupuestarias generalizadas), como por la composi-



ción de sus gastos, constituye un punto de inflexión en la visión sobre las asimetrías y su superación.

26. En especial conviene detenerse en la correlación que se busca alcanzar a través del funcionamiento del FOCEM, directamente ligada con medidas para avanzar en el proceso de desarrollo, en el cual se entiende a los países miembros como una región, atacando además, las disparidades al interior de cada uno de ellos. El financiamiento de los programas que lo componen son una clara intención en ese sentido, a saber: la promoción de la convergencia estructural; el desarrollo de la competitividad, la promoción de la cohesión social en la economía menores y regiones menos desarrolladas y apoyar el funcionamiento de la institucionalidad para fortalecer el proceso de integración.

## **VI. Los tratamientos diferenciales en la conformación del Espacio de Libre Comercio (ELC)**

27. La Resolución 59 del XII Consejo de Ministros de la ALADI contiene el Mandato para profundizar del proceso de integración al interior de la Asociación, recomendado: “La adopción de medidas destinada a la implementación de un programa para la conformación progresiva de un Espacio de Libre Comercio en la ALADI, a partir de las bases contenidas en la presente Resolución”.
28. Este mandato define las tareas fundamentales de hoy y en los próximos años, sendo sus parámetros los siguientes:
- a. profundizar los ALC ya suscritos;
  - b. contribuir a la transformación de los Acuerdos de Preferencias Fijas en ALC;
  - c. propiciar la armonización de las disciplinas necesarias para la conformación de dicho ELC;
  - d. incorporar normas y disciplinas que contribuyan a complementar y potenciar dicho ELC.
29. Paralelamente, entre los componentes a ser considerados para el desarrollo del ELC, aparte del acceso a mercados y el establecimiento de normas y disciplinas comunes, se incluye explícitamente el apoyo a los PMDER.
30. Específicamente, se incorpora un acápite en el cual se subraya que: “es necesario 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 intraregional y facilitar su acceso al mercado de los países miembros”.
31. El mismo acápite entrega orientaciones para avanzar en este objetivo, lo cual es un insumo importante para elaborar una propuesta orientada a satisfacer el mandato de los Ministros ya mencionados. Dice la resolución: “La cooperación comprenda en el Sis-

tema de Apoyo debe ser profundizada con el fin de lograr un desarrollo armónico y equilibrado, así como un aumento de la productividad y la competitividad de las economías de los PMDER”.

32. El camino a seguir para responder al Mandato de la Resolución 59 (XII) está proceso, por lo que por ahora solo es posible esbozar algunas líneas orientadas a definir acciones para enfrentar las asimetrías existentes.
33. En primer lugar correspondería destacar la importancia de los dos componentes básicos para el desarrollo del ELC, que si bien involucran a todos los países miembros, son esenciales para los países pequeños y, concretamente, para los PMDER.
34. Nos referimos, en primer lugar, a asegurar el acceso amplio y universal a los mercados, en plazos, modalidades y mecanismos acordados en una perspectiva convergente por los países miembros. En segundo lugar, y no menos importante, al establecimiento de normas y disciplinas para facilitar y estimular el comercio. Estas, no obstante su carácter común, deben tener incorporados mecanismos de flexibilidad para facilitar su puesta en práctica por parte de los PMDER.
35. Lo anterior, referido al ámbito de la profundización de la integración, implica, por un lado, la generación de certidumbre comercial y de negocios con compromisos respecto de las reglas y disciplinas vigentes y, por otro lado, a la institucionalización de tales normas, ya sea en su generación, seguimiento, internalización y cumplimiento.
36. En lo referido al Sistema de Apoyo a los PMDER específicamente, parece necesario remitirse a la Resolución 61 del Consejo de Ministros como las evaluaciones realizadas por la Secretaría en ese sentido, las cuales entregan elementos valiosos para diseñar una propuesta.
37. Dicha resolución, entre otras cuestiones, encomienda adoptar medidas para desarrollar y proponer mecanismos adicionales que garanticen la certidumbre y permanencia de las preferencias recibidas; evaluar periódicamente el sistema de tratamiento preferencial de los PMDER; apoyar proyectos e iniciativas regionales y sub-regionales de integración física que favorezca a los PMDER.
38. Cabe destacar además, que tanto la Resolución 61 como los estudios realizados por la Secretaría concientes de que los factores exógenos limitan una mejor inserción internacional y regional, centran sus propuestas en la orientar los programas de cooperación a favor de los PMDER en el mejoramiento de su productividad y competitividad.
39. Es así que dichos estudios muestran que las dificultades endógenas que enfrentan los PMDER para insertarse en forma dinámica en el comercio internacional e intraregional están directamente relacionados con el escaso desarrollo de la competitividad de dichos países. Por tanto, las propuestas futuras deberían estar orientadas a superar los problemas derivados de tal situación.

40. En lo macroeconómico, avanzar en la superación de la actual inserción internacional, basada en commodities y en una débil integración de las cadenas productivas. Ello hace necesaria la definición concertada de una estrategia nacional de desarrollo económico social, con un estado capaz de liderarla en una amplia concertación con el sector privado y, por otro lado, con el reforzamiento de la institucionalidad económica, jurídica y política.
41. En lo microeconómico, las bajas tasas de inversión, acompañadas de una escasa incorporación de tecnología a los procesos productivos, la baja interacción entre la política educacional y la tecnológica, los limitados niveles educativos de la fuerza de trabajo, de elevada informalidad y de una deficiente gestión empresarial deben ser combatidas con medidas *ad hoc* que-entre otras-incluyen incentivos a nuevas inversiones, mediante la generación de un marco adecuado para su desenvolvimiento.
42. En lo que se refiere a la política comercial, se requiere diversificar las exportaciones, tanto en los que se refiere a productos como a mercados, a lo cual contribuyen las medidas propuestas anteriormente, pero que deben ir acompañadas del fortalecimiento de un esquema de promoción y de incentivos a las exportaciones.
43. Las deficiencias de la infraestructura física y de servicios es otro elemento que afecta la competitividad sistémica, por lo que se hace necesario impulsar medidas que permitan reducir los costos de transporte y de telecomunicaciones y avanzar en la diversificación de la matriz energética de los países.
44. Finalmente, el marco legal e institucional constituye otra traba para lograr mejoras en la competitividad; en especial en los que se refiere al marco normativo e institucional de comercio exterior; la complejidad jurídica del régimen laboral; las deficiencias del sistema tributario; y la debilidad de la participación del sector privado en las decisiones fundamentales.
45. Estos elementos, referidos a la situación interna de los PMDER así como aquellos dedicados a la profundización del ELC deberán ser orientadoras de los esfuerzos de la Asociación para, de esta manera, cumplir con los Mandatos emanados de los Ministros, en octubre del año pasado. La envergadura de estas tareas no es menor, pero dada la voluntad política de los países miembros para enfrentarlos, la Secretaría General como el organismo técnico encargado de llevarlos adelante, tiene un desafío y una obligación: buscar las formas para conseguir estos objetivos.

---

# El SELA, la integración comercial y asimetrías en Sudamérica

*Roberto Guarniere<sup>2</sup>*

Para el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) la integración latinoamericana y sus retos futuros forman parte de las razones fundamentales de la existencia de la institución. Como claramente queda estipulado en su Convenio Constitutivo, en su **Artículo 3**:

*Son propósitos fundamentales del SELA:*

- a) promover la cooperación intraregional, con el fin de acelerar el desarrollo económico y social de sus miembros*
- b) promover un sistema permanente de consulta y coordinación para la adopción de posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales, tanto en los organismos y foros internacionales como ante terceros países y agrupaciones de países.*

Así mismo en su **Artículo 5**, numeral segundo, es un objetivo del SELA:

*“Apoyar los procesos de integración de la región y propiciar acciones coordinadas de éstos, o de éstos con otros Estados Miembros del SELA y en especial aquellas acciones que tiendan a su armonización y convergencia, respetando los compromisos asumidos en el marco de tales procesos”*

---

1    Secretario Permanente de la SELA.

El SELA apoyado en su amplia membresía y producto de sus objetivos y propósitos fundamentales, es un organismo que está particularmente involucrado en el proceso de integración regional y debe participar de forma activa dentro de las discusiones relevantes sobre el tema de la integración Latinoamericana y caribeña.

Existe un tema fundamental dentro del debate sobre los procesos de integración regional; - el tema de las asimetrías-. Este es un tópico importante que requiere de una mayor elaboración en cuanto a su definición operativa y sobre las áreas en las que es necesario avanzar.

Las asimetrías se manifiestan en dos direcciones, ambas relevantes en los procesos de integración. Por una parte, porque tienen consecuencias en la distribución de costos y beneficios de la liberalización comercial entre países mediante su impacto sobre las variables claves de los mercados internos: empleo, inversión, producto, poniendo en marcha acciones compensatorias. Por la otra, porque la existencia misma de asimetrías y de su extensión e intensidad, en el conjunto de países a integrarse, afecta directamente su potencial efectivo de integración. De ahí, que pueda decirse que mientras más numerosas y marcadas las asimetrías, menor el beneficio colectivo de la integración y dada la necesidad de compensarlas, más lento su avance.

En gran medida la viabilidad de los procesos de integración depende del manejo que se realice respecto a las asimetrías que presentan los diferentes países de la región. La importancia de definir claramente que son las asimetrías y de clasificarlas va más allá de ser una inquietud teórica. Una clasificación clara sobre que se hace referencia cuando se habla de asimetrías en el campo de la integración permite establecer las responsabilidades a la hora de afrontarlas y que tipos de indicadores se deben utilizar para evaluarlas y medir los impactos que diferentes las políticas pueden tener sobre ellas.

El término asimetría se utiliza, por extensión de un concepto geométrico, para indicar diferencias en áreas específicas entre los países que avanzan en un proceso de integración. Si bien es cierto que bajo este concepto se pueden englobar muchas cosas, es pertinente acotar que el término asimetría es usado para denotar diferencias profundas en cuanto a las condiciones que puede tener un país para enfrentar un proceso de integración y que generalmente el término tiende a ser usado para denotar las limitantes específicas de ciertos países.

Las asimetrías son relevantes en el sentido que deben ser tomadas en cuenta a la hora de avanzar en los proyectos de integración, pero más allá de simplemente ser referencias en escritos deben servir para impulsar acciones tendientes a enfrentarlas. Es entonces donde un a clasificación de las asimetrías se muestra útil.

Existen dos categorías a grosso modo para definir las asimetrías. La primera se refiere a las asimetrías estructurales que presenta un país y la segunda se refiere a las asimetrías políticas<sup>3</sup> cuyo concepto debe ampliarse a político-institucionales, ya que muchas de las dificultades o limitaciones de las economías no reflejan solo el proceso político sino que son muchas veces el reflejo de carencias institucionales. Tomando en cuenta esto, se pueden clasificar las asimetrías en aquellas que son estructurales, aquellas que son político-institucio-

2 Esta clasificación se encuentra en el trabajo de Roberto Bouzas, "Mecanismos para compensar los efectos de las asimetrías de la integración regional y la globalización: Lecciones para América Latina y el Caribe", 2003.

nales y aquellas que pueden estar en una zona intermedia. Una vez dicho esto es conveniente elaborar un ejemplo para ilustrar las diferencias. Un típico caso de asimetría estructural presente en un país es como éste es afectado por un *shock* externo, como puede ser la subida del precio del petróleo. Esta subida afectará de manera diferente a un país importador neto que a uno exportador neto y esta diferencia depende de la dotación de recursos que tenga cada país no del proceso político e institucional del mismo. Por otro lado la legislación laboral de un país puede representar un caso de asimetría. Una nación puede tener un mercado laboral bastante intervenido y distorsionado mientras que otra puede tener un mercado eficiente y con claridad en la formación de los precios. Este tipo de asimetrías entran dentro de las político-institucionales. Las modificaciones o decisiones que se tomen al respecto dependerán del proceso político y las instituciones que existan dentro de cada país. Existen casos en los que puede resultar difícil clasificar una determinada asimetría; por ejemplo las dificultades que puede tener un país importador de capitales para poder desarrollar una política monetaria autónoma. En este caso la asimetría presenta una mezcla de ambas categorías, por lo que se puede decir que pertenece a la zona intermedia.

La clasificación permite establecer responsabilidades a la hora de resolver aquellas asimetrías que representen impedimentos en el alcance de los potenciales beneficios del proceso de integración. Aquellas áreas que son responsabilidad exclusiva de los países individuales deben ser subsanadas por estos, lo que no impide que puedan haber concesiones o formulas que permitan hacer los ajustes de manera menos traumática, pero es responsabilidad ultima de cada país el resolver los problemas que generan estas asimetrías. Por otro lado, aquellos problemas estructurales pueden ser resueltos de forma coordinada y con la participación de varias naciones. Utilizando el ejemplo antes señalado sobre la variación del precio del petróleo, si fuese el caso de que dos naciones, una exportadora neta otra importadora, formaran parte de un esquema de integración, se podrían establecer mecanismos de compensación o algún fondo para enfrentar estas contingencias. La existencia de una tercera “zona” abre la posibilidad para soluciones que comprendan coordinación y cooperación pero con un fuerte componente de responsabilidad nacional.

*Cuadro ejemplo de clasificación:*

Asimetrías Estructurales	Zona Intermedia	Asimetrías Político-Institucionales
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tamaño de la economía</li> <li>- Riesgos de desastres naturales</li> <li>- Ingreso per capita</li> <li>- Especialización en el sector exportador</li> <li>- Interdependencia</li> <li>- Volatilidad</li> <li>- Shocks externos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Infraestructura básica</li> <li>- Capital humano</li> <li>- Desarrollo tecnológico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Marco legal</li> <li>- Profundidad de los mercados financieros</li> <li>- Flexibilidad en los mercados</li> <li>- Ordenamiento territorial</li> <li>- Finanzas públicas</li> <li>- Imperio de la ley</li> </ul>

La integración por lo general se da en países que tienen diferencias notorias en muchas áreas. Estas diferencias hacen que los costos y beneficios de los procesos de integración no sean distribuidos de forma homogénea entre las naciones participantes, así como tampoco entre los sectores dentro de un país específico. Las asimetrías pueden constituir por lo tanto, obstáculos insalvables o factores de interrupción o ralentización del proceso de integración. En un caso porque pueden introducir costos excesivos para algunos miembros del esquema que pueden resultar intolerables desde el punto de vista económico y político, como por ejemplo, un incremento temporal prolongado del desempleo abierto o disfrazado y presiones sobre la balanza de pagos y las reservas internacionales. Por otro lado; porque independientemente de la eventual reacción protectora de las autoridades de los países afectados, impiden la aparición y reducen la operatividad de los ajustes positivos que deberían ocurrir espontáneamente a consecuencia de la liberalización económica en materia de reasignación de factores productivos. Esto limita la expansión general del producto interno y la elevación de la eficiencia general.

La existencia de las asimetrías afecta directamente los objetivos fundamentales del proceso de integración:

- Crecimiento del mercado interno/empleo.
- Eficiencia, tanto estática como dinámica.
- Convergencia de los ingresos nacionales de los países miembros.
- Balance económico regional dentro de cada país.
- Cohesión Social.

Bajo esta perspectiva, es natural que si algunos de los objetivos claves: crecimiento, empleo, convergencia de los ingresos nacionales y balance regional se ven afectados significativamente por la liberalización comercial, tenderán a producirse reacciones de protección por parte de las autoridades respectivas dirigidas a contrarrestar las causas o a compensar sus efectos. Reacciones, que en todo caso conducen a la interrupción o demora de la liberalización o de sus resultados efectivos. Es importante subrayar el componente temporal de los posibles efectos adversos subsiguientes a la apertura comercial porque permite poner de relieve el contraste Mercado/Intervención Oficial y la necesidad de encontrar una posible combinación óptima de ambos componentes en un proceso de integración exitoso. De manera que la intervención del Estado induzca o fortalezca la aparición espontánea de reacciones de emprendedores, consumidores y factores de producción consistentes con la liberalización evitando por otra parte que la operación del mercado, por si solo, conduzca a la aparición de efectos económicos y sociales inconsistentes con los objetivos últimos a nivel colectivo y por lo tanto políticamente insostenibles.

Antes del proceso de liberalización e integración se puede decir que existe un equilibrio y que este equilibrio es perturbado por los procesos de integración y de apertura comercial y financiera. Los nuevos equilibrios aunque puedan traer beneficios agregados, di-

fácilmente serán *pareto* óptimos en el sentido que todo el mundo quedará en mejor situación que la que estaba anteriormente, cuando menos en el corto plazo. Este mismo hecho puede comprometer la viabilidad de los proyectos de integración y generar reacciones adversas a los mismos.

Dentro de este contexto de ajuste y metas últimas de las autoridades, la cuestión radica en diseñar y acordar colectivamente un conjunto de instrumentos y de acciones tendientes a evitar un resultado inferior al prevaleciente antes del inicio de la liberalización. Se deberá procurar entonces que el proceso de ajuste subsiguiente a la liberalización del comercio no sólo conduzca a un conjunto de equilibrios superiores al existente inicialmente, sino que además evite sendas o trayectos de las principales variables relevantes (empleo, producción, exportación), que signifiquen disminuciones excesivas en su “quantum” o en el tiempo, independientemente que al final de ese ajuste puedan estar por encima de los valores de arranque.

Existen muchos tipos de asimetrías, más se podría decir que la simetría es sencillamente la excepción en los procesos de integración. El problema radica en la gravedad de las mismas y como son resuelta o canalizada. Es de interés colectivo que se le de un tratamiento adecuado al tema de las asimetrías y que se tomen en cuenta a la hora de profundizar los procesos de integración para evitar generar reacciones adversas que pongan en riesgo la integración regional. Es por esto que se debe ir más allá de la simple clasificación y de establecer indicadores de diagnóstico y seguimiento de las asimetrías así como generar mecanismos que permitan atacar estos problemas de manera eficiente. Existen muchas maneras de hacer frente a las asimetrías, la literatura de integración esta repleta de mecanismos como fondos de cohesión, salvaguardas, trato especial diferenciado, diferencias en los plazos de entrada en vigencia de las resoluciones, redes de protección, etc. La existencia de asimetrías justifica la intervención pública, pero esta debe ser precedida por un diagnóstico adecuado y la elaboración de políticas acertadas. Es imperativo avanzar en un sistema de indicadores de medición y seguimiento sobre las asimetrías para reforzar el proceso de integración regional, pero sobretodo en la arquitectura institucional capaz de llevar esta tarea a cabo.

Se requiere por lo tanto una institucionalidad específica para un manejo eficiente de las asimetrías. Y por institucionalidad se entiende, tanto el componente institucional como el de acuerdos y mecanismos que se activarían en circunstancias previamente convenidas y que pudieran operar a través de instituciones ya existentes.

El paso previo tiene que ser la consideración sistemática de las asimetrías, de su incidencia específica, de sus efectos y de la distribución de responsabilidades y competencias a nivel nacional y regional para manejar programas y actividades dirigidos a su compensación o corrección.

Se trataría en una primera fase de hacer una evaluación eminentemente técnica que debería concluir con un conjunto de recomendaciones concretas, debidamente fundamentadas y estructuradas con el detalle suficiente para facilitar su eventual constitución, incluyendo en el caso de organismos, la consideración de sus órganos deliberantes y ejecutivos, y representación de los aspectos presupuestarios y financieros, de las modalida-



des de asignación de cuotas, de elegibilidad de acceso a las respectivas facilidades, entre otros.

La idea es que el informe del grupo técnico responsable de esta evaluación contuviera todos los elementos necesarios para una oportuna decisión política en la cual se acordarían las correspondientes acciones para la adopción de las recomendaciones que pudieran quedar definitivamente aprobadas. Este procedimiento, podría proceder por etapas de modo que luego de una primera consideración integral de esta materia, pudieran designarse grupos especializados en concordancia con la naturaleza de los organismos o mecanismos recomendados en principio, para su definición ulterior y remisión al foro político correspondiente

Habiendo remarcado la importancia de avanzar en la institucionalidad necesaria para el tratamiento de las asimetrías existe un importante tema a considerar: el que atañe a la vulnerabilidad externa de las economías Latinoamericanas; y en particular la vulnerabilidad de las economías nacionales a perturbaciones externas de carácter transitorio por causas no directamente relacionadas con la posición de las variables macroeconómicas fundamentales.

La historia económica latinoamericana y caribeña demuestra que se trata de una situación altamente relevante, tanto por su frecuencia, como por la gravedad de sus consecuencias. Los *shocks* negativos traen efectos de contracción en la demanda agregada y reducen el ingreso, muchas veces producto de las decisiones de política económica adoptadas como consecuencia de las perturbaciones externas desfavorables. Asimismo, la situaciones de presión sobre las reservas internacionales (fugas de capitales o paradas repentinas de entradas de capital) y el tipo de cambio, y en ultima instancias sobre la liquidez y el sector financiero de un país, producto de crisis de tipo contagio, tienen consecuencias restrictivas inevitables y pueden determinar inclusive la aplicación de medidas restrictivas unilaterales o la activación de medidas de salvaguarda que significan en todo caso la interrupción, suspensión o revisión del proceso de liberalización comercial.

En estos casos, el alto grado de vulnerabilidad –volatilidad- de algunas economías a shocks externos derivado de características de su estructura económica (más no de políticas macroeconómicas inadecuadas e inconsistentes con el equilibrio de la balanza de pagos) constituyen un tipo de asimetría del todo relevante para un esquema de integración y debe merecer por lo tanto, una respuesta colectiva adecuada a su naturaleza y significación.

Generalmente estas perturbaciones afectan economías, con reducido margen de maniobra –y de tiempo- para afrontar este tipo de perturbaciones, que pueden resumirse en crisis de liquidez. Se trata pues, fundamentalmente, de casos de requerimientos extraordinarios de liquidez –concretamente de liquidez internacional-. Casos en los cuales, de no privar un financiamiento oportuno y significativo en monto y condiciones, será inevitable ejecutar una política económica restrictiva. Una restricción de hecho no justificada por razones fundamentales pero que de todos modos conduce a una frustración del potencial de crecimiento económico interno y afecta el proceso de integración.

Existe así una situación que justificaría la provisión inmediata y colectiva de liquidez al país afectado. De liquidez en todo caso a corto plazo y siempre, que quede absolutamente claro que el motivo de la perturbación es de carácter eminentemente financiero no rela-

cionado con un manejo inapropiado de la política económica interna. Es importante que esto fuese por una decisión colectiva pues ello así significaría además, un reconocimiento regional de que no habría razones fundamentales para la continuación del comportamiento adverso de sectores de inversionistas y tenedores de activos hacia esa economía nacional, desalentándolo.

La recurrencia en los últimos años de crisis monetarias de este tipo –por contagio– en muchos países de América Latina, independientemente a veces, aunque no en todos los casos, de la consistencia de las políticas económicas con el equilibrio externo constituye una demostración inobjetable de la procedencia de constituir fondos monetarios regionales. En particular, de un fondo monetario latinoamericano. No se trata, es importante reiterarlo, de competir con el Fondo Monetario Internacional. Este sería un organismo totalmente complementario al FMI que llenaría un espacio y atendería una necesidad real que el FMI actual no está equipado para manejar eficientemente, pero que tiene consecuencias graves no solo para el país que confronta este tipo de problemas sino también para sus socios y para el proceso mismo de liberalización comercial. Un fondo monetario latinoamericano, debería ser, una pieza clave del instrumental colectivo para la eficiente neutralización o compensación de asimetrías, vinculadas con el sector externo. Su membresía no debería ser restringida a los países miembros de determinados acuerdos de integración subregional sino abierto a todos los países latinoamericanos y caribeños. La contribución de un fondo monetario latinoamericano a la estabilidad financiera y monetaria regional y global sería de mucho valor. Un fondo monetario latinoamericano puede no solo estar constituido para atender con eficiencia un tipo de asimetría de perversas consecuencias para la integración económica latinoamericana y caribeña, sino todavía más como una pieza de valor específico propio dentro de la nueva arquitectura financiera internacional.

Es importante señalar, que los shocks externos pueden tener un componente importante de deterioro de términos de intercambio o de manejo macroeconómico inadecuado. De ser así, evidentemente, un ajuste real será inevitable y aquí precisamente tendría que entrar en juego posiblemente el FMI. De manera que ante la presencia de este tipo de problemas podrían emprenderse acciones coordinadas entre ambos organismos que se reforzarían mutuamente.

Como en cualquier proyecto de esta envergadura se suscitan un conjunto de cuestiones delicadas para su constitución. Algunas de no fácil ni directa solución, como la definición de su capitalización, la materia de las cuotas de capital y el poder de votos, el acceso a los recursos y la condicionalidad, el tema de la toma de decisiones, entre otras. Todo ello puede resolverse satisfactoriamente para las partes de haber la necesaria voluntad política.

Es importante que los gobiernos latinoamericanos y caribeños demuestren en decisiones operativas su compromiso con el proceso de integración regional. La adopción de un plan para la consideración integral de mecanismos concretos para el tratamiento de las asimetrías constituiría una extraordinaria señal en este sentido. Así mismo es importante realizar, pese a que se han producido avances en los procesos de integración y se han producido mejoras en la eficiencia productiva y aprovechamiento de potencialidades que antes no eran

explotadas, el proceso de integración ha traído aparejado desmejoras en la calidad de vida de ciertos sectores de la población de los países. La existencia de heterogeneidad en la distribución de los costos y beneficios sin que exista algún tipo de compensación o posibilidades de mejora para estos sectores, atenta contra la viabilidad de los esquemas de integración. Es por ende necesario tomar en cuenta la existencia de las asimetrías y generar mecanismos para afrontarlas.

---

# La promoción del desarrollo sustentable de las regiones compartidas y la atención de las asimetrías regionales; un camino hacia la profundización de la integración

*Félix Córdova Moyano'*

## I. Las relaciones de vecindad y la integración

Referirse, ante esta calificadísima audiencia, a temas como la interdependencia o la globalización, estaría fuera de lugar. Solo permítanme echar una mirada distinta sobre lo que doy en llamar el Imperativo de la Vecindad, que es apenas un corolario, una consecuencia de lo que entendemos sobre esa caracterización que acostumbramos a hacer hoy de la realidad internacional, aunque de alcances y contenidos bien imprecisos.

En un sistema mundializado, fuertemente interdependiente, signado por la existencia de una multiplicidad de cuestiones transfronterizas, para un país, su vecino, no es ni puede ser neutral.

Desde la historia sabemos que nunca lo fue. Toda zona de contacto – fronteriza, históricamente de fricción – tuvo siempre – y seguirá teniendo – para mal o para bien, una inconmensurable y multifacético vida propia, una enorme energía y un gran potencial.

El límite, concepto central en la filosofía y las matemáticas, al demarcar los territorios de los países, define sus ámbitos jurisdiccionales. En América la herencia hispánica fue imprecisa en sus definiciones territoriales lo que dio lugar a casi dos siglos de conflictos limítrofes. Sumemos a ello, entre muchos otros factores, la enorme tensión que pro-

---

11 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina.

duce en esas zonas, el contacto entre jurisdicciones diversas, con plexos normativos distintos, desarrollos relativos diferentes, con ideas de país - sino dispares - necesariamente propias de cada uno, desarrolladas en centros de decisión, en general, distantes sea geográfica o culturalmente de las áreas en cuestión.

Y junto con lo que aporta a la tensión total ese contacto desigual, está la fenomenal problemática que agrega la necesidad de transitar por ese límite para superarlo legal o ilegalmente, hecho imposible de impedir entre vecinos ni con muros ni con reglas, como ya es claro para todos. A ello sumémosle, finalmente, la vasta problemática transfronteriza entendiendo por tal, tanto la que requiere de una acción conjunta voluntaria de ambas márgenes, atento su unicidad básica como por ejemplo la salud humana, la animal, la vegetal, el ambiente, los recursos naturales etc. como aquellos cuyo tratamiento eficaz exige de decisiones compartidas, como es lo relacionado con las comunidades originarias que no aceptan ser parte de una nación salvo la propia por lo que no reconocen fronteras, el aprovechamiento de los recursos hídricos compartidos, también la persecución de la actividad criminal, secuestros extorsivos, narcotráfico, las migraciones ilegales, el tráfico de personas, bebés, niños, órganos, contrabando, lavado de dinero, la lucha contra el picudo algodonnero o la aftosa etc.

No es exagerado afirmar que esas zonas de contacto se caracterizan, en general, por el debilitamiento del imperio de la ley, bajos índices sociales, alto tránsito y tráfico, proliferación de delincuentes, bajo nivel de actividad legal, primacía de la informalidad, piratería etc.

Con toda su fuerza estas evidencias nos muestran entonces que, entre países vecinos, las relaciones - en particular en las regiones fronterizas - nunca son neutrales. Están necesariamente teñidas sea por el conflicto o por la cooperación.

En el marco de estas reflexiones intentaré mostrar que, esto que vengo de describir sucintamente, es uno de los dos elementos que constituyen, a mi juicio, lo que doy en llamar el Imperativo de la Vecindad: la existencia de una tensión insoslayable, de enormes consecuencias y proyecciones, que necesariamente pondera las relaciones bilaterales, según cómo se la trate.

El otro elemento, que completa esa ecuación, es de orden político y es una lógica consecuencia del primero. Nos revela que para un tratamiento eficiente de la problemática que generan las zonas de contacto y para su propio bien general, un país necesita de la voluntad concurrente de su vecino. Más aún, necesita que a su vecino le vaya bien, lo que los compromete definitivamente, en la realización de sus destinos indisolublemente unidos.

Esa es la única vía para la resolución positiva, en beneficio de las dos partes, de esa enorme tensión que generan necesariamente las zonas de contacto. Debe generarse entonces, entre vecinos, un cierto grado de coordinación de políticas regionales específicas destinadas a promover una suerte de convergencia, en el horizonte del tiempo, de sus situaciones económicas y sociales relativas en general y en esas áreas - las colindantes - en particular.

Cómo explicarnos sino la Unión Europea que supo contener, y disolver, el conflicto franco - germano - ? Y mejor ejemplo aún, por más reciente, está dado por la integración de Méjico al NAFTA. Podemos comprender, sino es desde la perspectiva expuesta aquí que, el país más poderoso del planeta, se viera impelido a asociar a su vecino - subdesarrollado,

pues pareciera no haber encontrado otra manera de disolver la enorme tensión que le generan sus zonas de contacto al sur.

Visto así es que me atrevo a definir como un principio de vigencia actual el del Imperativo de la Vecindad que *nos obliga* a ver a nuestros vecinos también como socios, en la realización individual de nuestras sociedades. Y a entender, consecuentemente, que en el mundo de hoy, los desarrollos relativos entre países limítrofes deben tender a nivelarse hacia arriba, para morigerar los conflictos emergentes e impedirlos hacia el futuro. En ese contexto, es que parece ser funcional a los intereses propios atender de manera especial, a las regiones colindantes visto el rol que desempeñan en un marco integrador, lo peculiar de sus características y las consecuencias que de ellas se proyectan para cada país involucrado.

## II. La actualidad regional

Desde la generalización de la democracia en América, las bases de nuestras relaciones transmutaron del conflicto a la cooperación, principio en el que hoy se asientan. Fue en ese marco que dimos pasos audaces en el sur, en favor de una integración amplia y profunda aspirando a alcanzar el estadio mayor de ese proceso, que es el establecimiento de un MERCADO COMUN, el MERCOSUR en proceso de perfeccionamiento.

Bien sabemos que estos procesos tienen vaivenes motivados por las más variadas razones siendo, en mi modesta opinión una de las principales, la ausencia de una conciencia generalizada, en particular, entre nuestras dirigencias, sobre la necesidad de concertar desarrollo con los vecinos con quienes, según venimos de ver, tenemos – inexorablemente - que contar, para construir lo que deseamos ser.

De allí es que debemos, a mi juicio, esforzarnos en mostrar y demostrar, que la integración es un proyecto colectivo, que no tiene otra opción, que exige de mayores niveles de equidad entre los participantes y que todo ello obliga a concertar entre los miembros de un proyecto integrador, tramos importantes de nuestro propio desarrollo, si nos proponemos proyectarnos a un futuro mejor.

Sin embargo, pareciera generalizarse hoy en nuestra América un doble desencanto que da a luz la más perversa de las conjunciones. Uno, el que produce la pérdida paulatina de confianza en la democracia como sistema de convivencia y de generación de bienestar y otro, el que surge de la visualización de la integración solo como un camino posible entre tantos, como una oportunidad que no sabemos aprovechar, que beneficia a pocos mientras daña a otros y que no salda en buenos resultados para todos.

Estoy absolutamente seguro que, tanto la democracia como sistema de convivencia y la integración como camino común a recorrer en beneficio de nuestra gente, son considerados como elementos vitales para nuestras comunidades. Por lo que también estoy cierto de la preocupación reinante aquí hoy, por identificar líneas de acción que ayuden a revertir ese proceso degradante y asegurar la pervivencia de las libertades y la promoción del bienestar de cada una de nuestras sociedades, que, como vimos, están necesariamente ligados entre sí, lo que debiera convertirse en un motor para la integración.

Pretendo derivar, en ese sentido, de lo dicho hasta aquí, una línea de acción que juzgo de sumo interés y que en nuestro caso – la Argentina –, hemos decidido recorrer con nuestros vecinos. Se trata de la promoción del Desarrollo Sustentable de las Regiones Compartidas sumando también por esa vía una herramienta más para la atención de las asimetrías regionales.

### III. Acerca de las regiones compartidas

Hemos avanzado en la descripción somera de las zonas de contacto y de sus implicancias que nos llevaron a construir, sobre el hecho de la vecindad, un principio según el cual esta se nos impone – más allá de nuestra voluntad – y nos obliga a una acción conjunta para beneficio de las partes colindantes. De lo contrario, ninguna de estas podría realizarse plenamente como sociedad al no tratar, conjuntamente con sus vecinos, problemáticas que les son comunes cuya superación exige de la conjunción de sus voluntades.

Y estamos obligados a actuar de consuno por que la naturaleza de esos problemas propios de las zonas de contacto no admiten – según vimos –, un tratamiento unilateral.

Si queremos vacunar contra el sarampión de nuestro lado no podemos ignorar al vecino, deberemos concertar un cuando y un cómo. A título de ejemplo cómo no concertar un período de vacunación entre la ciudad de Encarnación en Paraguay y la de Posadas Argentina, separadas por el Río Paraná y unidas por un puente por el que transitan, a diario, miles de personas. Y si queremos, en serio, erradicar al picudo algodonero o bien la aftosa, al interior de nuestras fronteras, no podremos desconocer la situación fito y zoonosanitaria de nuestro vecino e interactuar con este para diseñar políticas nacionales compatibles – o, mejor aún –, políticas regionales en esas materias.

Pero vamos más allá. Si nos proponemos preservar los recursos ícticos de un río compartido o bien sucesivo, podemos acaso hacerlo en soledad, sin la otra orilla, sin el vecino de aguas arriba? Y si el tema es ambiental y el sujeto de un programa de acción, es una región que trasciende nuestras fronteras, cómo hacerlo sin el o los otros países que tienen jurisdicción sobre un tramo de esa misma zona.

Esas regiones “comparten” sus problemas, en ellas se genera una cultura, tienen relaciones familiares superadoras de todo límite, tienen características geográficas, en general similares, viven un mismo clima y bajo un mismo cielo y padecen juntos eventuales catástrofes y por sobre todo, conviven en una cotidianeidad cara a cara que convierte en comunes los desafíos que enfrentan.

Veamos – *brevitatis causae* – las situaciones más evidentes. Los llevo por un instante a visualizar en nuestra mente los recursos y las regiones que compartimos argentinos y paraguayos; sobrevolemos entonces el Río Paraná, sus inmensos recursos hídricos, Yacyretá, próximamente Corpus, el Pilcomayo, llamado río vagabundo por la variación anual de su cauce colmatado, miremos en nuestro vuelo imaginario a las poblaciones originarias habitando las orillas de sus meandros, veamos el Río Paraguay que nace como el Paraná en el corazón de América, columna vertebral de los humedales que se extienden desde el Pantanal

hasta el Plata, pasando por los de Ñeembucú y los esteros del Iberá, miremos el bullir de las tres Fronteras donde se hermana el Paraná con el Iguazú demorado en Cataratas, veamos a regiones únicas como el Chaco, cuyo desafío une a tres pueblos hermanos ... o acaso es cierto en alguna dimensión – otra que una mera convención política como es un límite -, que hay un Chaco Paraguayo, Boliviano o Argentino ¿Admiten acaso estas cuestiones tratamientos unilaterales?

La propuesta es entonces mirar – para hacer – a las regiones aledañas entre nuestros países, como regiones que compartimos jurisdiccionalmente. Institucionalizar esa visión nos permitirá agregar una tercera dimensión a la acción que podemos desarrollar a favor de esas regiones tan específicas en sus problemáticas compartidas. Se trata de sumar a lo que uno y otro país haga en su tramo de esas regiones – desde una perspectiva horizontal-, lo que conjuntamente pueden diseñar y llevar a cabo, en su beneficio, desde una perspectiva satelital.

Las regiones compartidas – como las doy en llamar -, verdadera red interna que nos une en un destino a conseguir conjuntamente, se irán transformando así en áreas de articulación del proceso integrador al que habrán de completar desde sus regiones interiores. En ese sentido no debiéramos desconocer que, en general, las regiones compartidas no son las más desarrolladas de cada país claro que con sus excepciones.

El desarrollo articulado de las regiones compartidas – muy en especial las interiores - es, en el caso del MERCOSUR, una asignatura por lo menos parcialmente pendiente cuya promoción eficiente permitirá alcanzar una multiplicidad de objetivos, como veremos a continuación.

#### **IV. Las regiones compartidas y la integración**

Los procesos de integración nacen – como es lógico – capitalinos. Es decir, se deciden donde se asientan los centros de poder en tanto tienen su origen en el más alto nivel de una sociedad; se trata de temas sensibles que hacen, en definitiva, al destino de un país. Es habitual – y legítimo – entonces que esas decisiones se adopten en las capitales donde tienen su sede los gobiernos para, desde allí en más, proyectarse a todo el territorio de un país y su gente.

Ese proceso lleva su tiempo. Si nos acercamos a la realidad del MERCOSUR queda aún mucho por hacer para que sus regiones interiores se incorporen al proceso integrador. Y, pruebas al canto, reconozcamos que las imperfecciones del MERCOSUR se reflejan de la peor manera en esas regiones interiores compartidas. Pensemos en el impacto de los vaivenes que sufrieron las tasas de cambio y qué decir de las consecuencias de sucesivas mega devaluaciones. El comercio fronterizo invierte su balance en segundos, trastocando la vida de centenares de miles de personas que viven en las regiones compartidas. La fuerza de esas realidades convierte en pobres o ricos, en un abrir y cerrar de ojos, a poblaciones que comparten sus vidas día a día y cara a cara.

Es cierto que superar plenamente situaciones como las expuestas solo es posible a través de una coordinación macroeconómica efectiva. Pero también es cierto que hay mucho



para hacer con posibilidades de contención y transformación eficaz de ese tipo de situaciones. Si realizamos proyectos de desarrollo sustentable en conjunto destinados a promover el bienestar de la gente que habita esas regiones fuertemente influidas por la vecindad y en tantos casos afectadas por debilidades de orden institucional y económico perfectamente superables a través de un esfuerzo conjunto.

Recordemos, por otra parte, que hemos acordado en el MERCOSUR atender las asimetrías regionales y, que a ese efecto, está dispuesta una batería de medidas que incluyen la decisión adoptada en la Cumbre de días atrás de constituir un Fondo para contribuir a superarlas.

Lo que surge claramente entonces es que la promoción del desarrollo sustentable de las Regiones compartidas, habrá de constituirse también en una forma valiosa de atender las asimetrías regionales.

## **V. La promoción del desarrollo sustentable de las regiones compartidas y la atención de las asimetrías en el seno del MERCOSUR**

El tratamiento de la cuestión de las asimetrías, en el MERCOSUR, viene de tiempo atrás a la luz del ejemplo que ofrece en ese sentido la Unión Europea. Más allá de la fuerza de ese paralelismo, el objetivo perseguido no obtuvo consenso hasta hacen dos años atrás en que se acordó disponer lo necesario para su consideración efectiva a partir de una serie de medidas concretas que, como ya se adelantó más arriba, incluyen la creación del Fondo Estructural.

Hay que decir, sin embargo, que la comparación entre la Unión y el MERCOSUR solo coincide en compartir el objetivo de atenuar esas asimetrías, pues la situación aquí en el sur, en lo que hace al cómo hacerlo, es bien diferente.

En Brasil por ejemplo, la mayor de las economías de la región, un altísimo porcentaje de su población es pobre; entre 80 y 90 millones de personas sobre un total de 180, vale decir entre 15 y 20 veces la población del Paraguay o de Bolivia y más de dos veces la de Argentina. No es entonces el Brasil, la Alemania de aquel proceso europeo que proporcionó ingentes recursos para financiar desde sus inicios, hace poco menos de 50 años, a la hoy Unión Europea. Y tengamos también en cuenta que Argentina está lejos de ser aquella Francia que aportó lo suyo también en materia de recursos para morigerar asimetrías.

En mi país también, una parte importante de su población, es pobre en un número que contiene entre 2.5 a 3 veces la población de Paraguay o de Bolivia.

Lo que pretendo sugerir es que va a ser necesaria mucha imaginación para suplir los recursos propios escasos y sumar, a las medidas en diseño y adoptadas para atender las asimetrías, una batería de otras que ayuden a la concreción del mismo fin.

Y es allí donde aparece como un camino interesante a recorrer, el acordar entre vecinos la promoción del desarrollo sustentable de las regiones que comparten. Sobre todo si tenemos en cuenta que las fronteras interiores del MERCOSUR superan los varios miles de kilómetros lineales y contienen varios millones de personas bajo un mismo cielo. Solo entre

Paraguay y Argentina son 1700 kms. Si por una simple convención definiéramos en principio y al solo efecto del análisis, que las regiones compartidas que pudieran ser objeto de proyectos específicos, tienen una extensión de 50 kms. de cada lado, tendríamos un área de 170 mil kilómetros cuadrados para actuar, donde se asienta una población estimada en más de 4 millones de personas, que viven en áreas bajo la influencia de la vecindad, ya vista en sus consecuencias y proyecciones.

Con ese fin es que traemos aquí para su consideración esta ponencia, en la esperanza que su análisis pueda ser motivador de propuestas de acción del tipo de las que ya estamos impulsando entre mi país y Paraguay. Debiéramos asimismo intercambiar información sobre otras experiencias, sobre proyectos existentes y hasta podríamos pensar en una mejor sustentación y potenciación de la acción que nos propongamos llevar adelante.

## VI. Las posibles líneas de acción

Sobre la base de lo expuesto es que entendimos paraguayos y argentinos que es urgente actuar y que la vía aquí señalada es un valioso camino a recorrer (3). En ese sentido estamos trabajando en un memorando de entendimiento bilateral multidimensional, en el que habremos de definir las bases para una acción conjunta que tenga por sujeto de las actividades a desarrollar, a las regiones que compartimos entre nuestros dos países.

Muy en líneas generales puedo adelantar algunos contenidos básicos que nos proponemos alentar paraguayos y argentinos que van, desde lo económico y comercial, pasando por cuestiones ambientales, de salud etc., hasta lo cultural.

Se trata de diseñar un grupo institucional mínimo destinado a identificar conjuntamente sectores para impulsar acuerdos destinados a la producción y exportación de sus productos así como para promover la integración de cadenas productivas y de comercialización. Se están desarrollando actividades en el marco de un proyecto llamado "Fronteras Saludables" vinculado a salud humana integral entre ciudades de uno y otro país, se acaba de iniciar un trabajo interesante en materia de seguridad alimentaria a través de capacitación y del fomento de la producción agrícola, con comunidades originarias, se estableció ya una red cultural llamada ARPA que genera múltiples actividades entre Departamentos paraguayos y las provincias argentinas limítrofes con ese país y estamos trabajando en la más estrecha colaboración en la lucha contra el picudo algodonero y contra la aftosa en el marco de una política regional que diseñamos también con otros vecinos como Bolivia y Brasil.

Lo nuestro – entre Paraguay y Argentina –, está en marcha y seguramente habremos de generalizar la información sobre lo que vayamos haciendo para información de todos en nuestra región.

Mirando siempre desde una perspectiva satelital, agreguemos a lo señalado la densa y trascendente red articuladora que nos proponemos concretar a través de la IIRSA que justamente habrá de transcurrir por las regiones interiores de nuestra región, con efectos dinamizadores de gran magnitud.

Pensemos entonces en las posibilidades que nos ofrece utilizar esta conceptualización para avalar una acción conjunta a nivel de regiones ampliadas; pienso - más allá del MERCOSUR -, que podemos extender las experiencias hechas y generalizar las nuevas, a todas las regiones compartidas entre nuestros países promoviendo así desarrollo sustentable en áreas indebidamente atendidas hasta el momento, pero hoy con instrumentos actuales, probados, con mayor eficiencia – en suma -, en beneficio de millones de personas.

En los países desarrollados – y viene al caso mencionarlo -, es vista cada vez con más interés la regionalización de la cooperación, que promueve beneficios transversales, como una vía que logra mucho más que los objetivos que se proponen los diversos proyectos. Ayuda a la convivencia entre la gente, promueve solidaridad, favorece la instalación de una cultura integradora, afirma valores democráticos, y al generar participación local promueve autoestima y empoderamiento entre muchas otras cosas más.

A su vez hay una consideración particular que hacer en relación con los países mediterráneos que refuerza y avala la propuesta contenida en estas líneas. Aquí vimos que cada país no puede completar lo que quiere hacer de sí, sin tener en cuenta a sus colindantes. Y muy especialmente, ponemos el acento en la necesidad de articular el desarrollo de las regiones compartidas, entre vecinos.

Recientemente, en un seminario dedicado a analizar la situación de los países mediterráneos un ex Presidente boliviano señalaba con vehemencia que *esos países no tienen futuro sino es asociado con las regiones colindantes de los países vecinos*. Es mucho lo que ese concepto hace, desde esa perspectiva singular, para reafirmar el valor de conjugar el destino de las Regiones Compartidas con el de cada país, eje central de estas reflexiones.

- 
- (1) Imperativo de la Vecindad y Regiones Compartidas (2): conceptos desarrollados en documentos para la UNESCO, Quito – 1992 – y en documentación de sustento de la Cancillería argentina para la UNESCO;
  - (3) En 1992, las Cancillerías argentina y paraguaya acordaron, con el área regional para las comunicaciones de la UNESCO, - con sede justamente aquí en Quito -, llevar a cabo un Proyecto de Comunicación para la promoción del Desarrollo Sustentable de las Regiones Compartidas. Ese proyecto está parcialmente en desarrollo ya a través de la red cultural argentino paraguaya ARPA mencionada más arriba. Se pretende ampliarlo a su extensión original, a través de una red de radios AM en la región compartida con más el soporte informativo que daría una red de universidades de la región, destinada a brindar conocimientos a sus habitantes – tanto en guaraní como en castellano – sobre temas de interés general que contribuyan a mejorar su calidad de vida. .

---

# Biodiversidad y la promoción del medio ambiente: la visión de la OTCA

*Rosalía Arteaga Serrano<sup>1</sup>*

Los recursos biológicos (biodiversidad) son, por definición, bienes públicos. La fauna y la flora, su diversidad específica y sus procesos evolutivos, son patrimonio y, en general, también propiedad de las naciones, a través del Estado que ejerce su dominio. La biodiversidad natural provee bienes y servicios ecológicos, y científicos y hasta económicos, indispensables para el desarrollo humano en un contexto que no reconoce fronteras políticas. Estos son bienes y servicios que se manifiestan de diversas formas (por ejemplo, recursos genéticos, medicinas, alimentos; condiciones climáticas; recursos acuáticos; conservación hídrica, etc.) y que pueden ser aprovechados por todos los ciudadanos de todos los países.

En general, los servicios de la biodiversidad, una vez generados, están a disposición de todos sin exclusión. Así mismo, bajo condiciones de conservación, el beneficio que una persona deriva de un servicio ambiental de la biodiversidad, no restringe el beneficio de otros. No obstante, las características de acceso abierto, y el hecho de que la conservación de la biodiversidad está afectada por interdependencias geográficas, institucionales, sociales y económicas entre regiones y países, hace que se generen externalidades negativas que inciden en el agotamiento o destrucción de la biodiversidad.

---

1 Secretaria General de la OTCA

La solución de este problema requiere necesariamente de una intervención institucional pública, que busque corregir las fallas del mercado, y en el caso de dos ó más países la acción regional conjunta es una condición necesaria para la conservación y aprovechamiento sustentable de los bienes y servicios derivados de la biodiversidad, donde se incluye al medio ambiente. Estas características de la biodiversidad son reconocidas internacionalmente y por los países de la región Amazónica, a través de la Convención sobre la Biodiversidad (CB), de la que todos son miembros.

El ecosistema amazónico abarca 7 millones y medio de kms<sup>2</sup> de hectáreas, que se divide entre 9 países, que incluyen a la Guayana Francesa. Estos países, excepto el territorio de Francia, constituyeron en 1978 el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA). La mayor parte de la cuenca amazónica es del Brasil, que posee el 67% de la misma, seguido por Perú (13%) y Bolivia (11%). La Amazonía es considerada la región del planeta con la mayor diversidad biológica conocida y con la mayor extensión continua de bosques tropicales (56% de los existentes en el mundo). De otra parte, 6 de los países de la cuenca (Brasil, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador y Venezuela) son los de mayor diversidad biológica, incluido endemismos, entre los 12 países más diversos del mundo.

La biodiversidad amazónica, no sólo es un bien común regional si no que genera beneficios de escala global, en especial considerando los servicios ambientales que ella presta, como la fijación de carbono para limitar el efecto invernadero. Adicionalmente, la Amazonía genera servicios regionales relacionados al ciclo del agua y al régimen de las lluvias con impactos directos en la economía por intermedio de su influencia en la agricultura y salud humana, entre otros.

No toda la biodiversidad es común a los 8 países suramericanos y al departamento de ultramar francés. Si bien es probable que del 80 al 90% de la biodiversidad sea común a todos los países, existen especies endémicas exclusivas a uno o más de los países. Ejemplos de esto, entre los más conocidos, son el "*camu camu*" (vitamina C casi pura), propio de Perú, Brasil y Colombia o la castaña del Brasil, común a Brasil, Bolivia y Perú o, la quina (de la que se extrae la quinina) que es propio de Perú, Ecuador y Bolivia. Hay especies naturalmente restringidas a un solo país, como el guaraná en el Brasil, pero que ya son cultivadas en otras partes. En cambio, la "*sangre de drago*" (cicatrizante) existe en todos los países, al igual que los valiosos cedro y caoba, ahora considerados especies amenazadas.

De esta forma, la importancia de la región amazónica por su biodiversidad, funciones ecológicas, contribución al equilibrio climático regional y global y oportunidades de desarrollo que ofrece a su población son ampliamente reconocidos, sin embargo aún son grandes los desafíos que enfrentamos para conservarla. Esos desafíos están relacionados a las consecuencias del proceso de su ocupación, caracterizada por la histórica especulación de la propiedad de la tierra, la deforestación, los ciclos temporales de explotación de determinados productos, la competición desequilibrada entre las actividades económicas sostenibles con las que no lo son, la planificación no sostenida de vías de comunicación y la sobre explotación y manejo no apropiado de recursos naturales, que son variables que interfieren en su conservación. En el caso de las actividades económicas no sostenibles es importante destacar que en algunos casos ellas representan opciones generadoras de altos retornos finan-

cieros y por tanto tiene gran atractivo, sin embargo generan al mismo tiempo impactos sociales y ambientales negativos.

Para la promoción del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad debe considerarse que:

- Si bien existen aspectos regionales comunes dentro de la Amazonía, hay también enormes diferencias sociales, económicas, políticas e institucionales micro regionales que obligan a que la estrategia de abordaje deba tener aspectos particulares.
- Es reconocido que la conservación solamente podrá ser efectiva siempre que sea parte de una estrategia que considere el desarrollo económico y social de la región y la inclusión de las poblaciones locales.
- Pese a los enormes esfuerzos realizados en los países amazónicos, el tema ambiental aún no ha asumido la importancia que debería tener para alcanzar una conservación más efectiva. Las políticas económicas nacionales, los efectos del ajuste fiscal en los presupuestos destinados al medio ambiente, el fomento a actividades con impacto directo en el aumento de exportaciones, la necesidad de generar superávit, empleo y renta; tienen impacto en la conservación.
- La región amazónica se caracteriza por presentar altos costos de logística de producción, dificultades de comunicación, poca disponibilidad de información para el público en general, alta dispersión de recursos naturales y al mismo tiempo, escasas alternativas tecnológicas para uso económico, concentración de renta y elevados niveles de pobreza. La región presenta una heterogeneidad social, con marcada diferencia de ingresos *per cápita*. Esto dificulta la obtención de beneficios del uso económico de la biodiversidad.
- El crecimiento urbano ocurre sin planificación, en parte como consecuencia de un acelerado proceso de migración. La búsqueda de nuevas oportunidades ha sido uno de los motores de ese proceso, así como la falta de opciones de renta en el área rural.
- Se reconoce que los esfuerzos aislados no necesariamente son sostenibles a largo plazo y que para alcanzar ese objetivo es necesaria la adopción de políticas integradas y principalmente de acciones de cooperación inter- regional que permitan compartir conocimiento, tecnología e instrumentos de gestión. La cooperación y acción integrada puede ser un elemento inductor importante, capaz de generar transformaciones en las áreas más críticas y posibilitar la consolidación de iniciativas piloto de desarrollo sostenido, además de ayudar a la búsqueda de soluciones de ámbito regional.
- El respeto a las convenciones internacionales es una prioridad de los países miembros, sin embargo, su implementación continúa siendo un desafío en función de las múltiples variables que tienen que ser administradas para su plena implementación y por que generalmente buena parte de esas variables no dependen directamente de los sectores responsables por la gestión ambiental.
- La búsqueda de formas apropiadas de explotación de los recursos de la región, ha acompañado las discusiones internacionales y han sido traducidas en marcos jurídicos

para la gestión de los recursos naturales, con niveles de aplicación variados de país a país. En los casos donde su aplicación ha sido más intensiva, pese a los esfuerzos, la acción pública aún es caracterizada por la presencia de instituciones que demandan recursos adicionales y por que la base legal es aún insuficiente para contener de forma significativa el avance sobre el bosque y el deforestamiento.

Las alternativas para enfrentar los problemas existentes pueden considerarse:

- La riqueza natural de la región es indiscutible, sin embargo aún hay mucho que hacer para transformar ese enorme activo en su principal fortaleza, creando inclusive oportunidades económicas para sus poblaciones. Esto es generado por que principalmente la economía de mercado no incorpora el costo de los servicios ambientales generados por el bosque amazónico, habiendo necesidad de crear e implementar mecanismos que corrijan esas imperfecciones de forma progresiva, permitiendo reducir el proceso de avance sobre el bosque y conservar de forma apropiada la mayor parte de sus recursos naturales. La implementación de proyectos y programas se han mostrado herramientas eficientes en esa lucha.
- El diagnóstico de las causas del deforestación realizado en diversos países amazónicos, nos permiten concluir que la protección de la biodiversidad y la reducción de la presión indiscriminada sobre los recursos naturales y del avance sobre los bosques naturales puede ser minimizada a partir de: (I) la implementación efectiva de un sistema de áreas protegidas que pueda garantizar la conservación de sub-regiones prioritarias con altos índices de biodiversidad; (II) la inclusión de la gestión de las áreas protegidas como parte de la gestión integral del territorio, involucrando todos los agentes de la sociedad con énfasis en la conservación de áreas protegidas, la implementación de áreas de transición y la definición de áreas de manejo forestal sostenido como elementos básicos de un sistema de corredores ecológicos; (III) la promoción de sub-proyectos productivos comunitarios basados en el manejo forestal maderero y no maderero del bosque natural e incluyendo la utilización de áreas alteradas, con énfasis en la generación de renta y de esta forma reducir la migración rural y la permanencia de las poblaciones tradicionales en el bosque; (IV) la inversión en el desarrollo de tecnologías de uso, transformación y conservación de la biodiversidad, como elementos indispensables para el éxito en la protección, uso sostenido de los recursos naturales y gestión del territorio; y (V) reforzar el proceso de integración regional, promoviendo el diálogo en los diversos niveles de actores, creando consensos sobre temas prioritarios y como elemento central del intercambio de conocimientos y tecnología, de la eliminación de superposiciones, del mejor aprovechamiento de las capacidades institucionales individuales en pro de los objetivos comunes, de la maximización de beneficios que pueden ser obtenidos a partir de la suma de esfuerzos locales y de la obtención de economías de escala y reducción de costos.

- Hay que tomar en cuenta también la demanda de maderas preciosas por parte de mercados internacionales, que no siempre exigen la cotización como requisito de compra, mientras hay demanda hay oferta.
- En la implementación de un sistema efectivo de áreas protegidas, los países amazónicos enfrentan aún enormes desafíos relacionados con las dificultades de mantener de forma satisfactoria las unidades de conservación públicas existentes. Los escasos recursos públicos destinados a esta finalidad, la baja capacidad institucional de las organizaciones locales y los altos costos de control y vigilancia han contribuido para que eso ocurra. La capacitación de los gobiernos locales para incorporar la gestión de las unidades de conservación es otro elemento importante, independientemente de la responsabilidad directa sobre su administración, reconociendo que se trata de un tema que debe ser abordado no solamente por los sectores vinculados al área ambiental y que debe ser también tratado en el ámbito multisectorial. Normalmente, como es el caso de algunos países, las normas públicas dificultan el proceso de gestión de las unidades de conservación, por no ofrecer la flexibilidad necesaria para enfrentar la realidad y condiciones amazónicas. Hay que tomar en cuenta también la demanda de maderas preciosas por parte de mercados internacionales, que no siempre exigen la certificación como requisito de compra. Mientras hay demanda, hay oferta.
- Diversas experiencias realizadas, principalmente las del programa piloto para Protección del Bosque Tropical en el Brasil, han demostrado que existe una relación directa entre la conservación de los recursos naturales y el valor económico del bosque. En la medida que un determinado bien tiene un valor de mercado, su conservación pasa a ser prioritaria por representar un activo necesario para la subsistencia. Cuando se trata de poblaciones tradicionales, que mantienen relaciones culturales con el bosque, la generación de renta a partir del uso de los recursos del bosque disminuye sensiblemente la migración para las ciudades y la permanencia de estas poblaciones en el área rural ha sido un elemento importante para la reducción de la especulación de tierras y en algunos casos para el avance del deforestación. Si consideramos que buena parte de la presión sobre los recursos del bosque es originada por la falta de alternativas económicas sostenibles, la búsqueda y consolidación de actividades productivas a partir de la extracción y transformación de productos es una solución necesaria. Adicionalmente, el tema de la bio-seguridad y el acceso a los recursos genéticos deberán ser transformados en acciones prácticas como fruto del debate y del consenso regional, reconociendo que en este aspecto las soluciones deben ser necesariamente implementadas en bloque y no de forma aislada.
- La investigación es considerada el motor del desarrollo y su importancia es aún mayor cuando se busca la sostenibilidad. Como el ritmo de la destrucción de los recursos naturales amazónicos, antes de conocerlos o de conocer sus usos potenciales, es extraordinariamente acelerado, las inversiones en investigación deben buscar: (I) aprovechar los escasos recursos humanos y de infraestructura disponibles en la región; (II) utilizar la base científica ya desarrollada a los largo de los años evitando duplicar esfuerzos; (III)



fijar a los investigadores en la región; (IV) permitir el intercambio y la formación de nuevos recursos humanos; y (V) priorizar la investigación en temas que generen contribuciones directas para resolver los problemas que enfrenta la región. Por el carácter del desafío se reconoce que hay un amplio campo de acción para las ciencias exactas y también para las ciencias sociales, que pueden inclusive contribuir para enfrentar el proceso de planificación regional, proponiendo soluciones concretas a partir del conocimiento y sistematización de la realidad local.

- En el contexto actual no es posible pensar en el desarrollo sostenido sin tener en consideración al sector privado, principalmente por la velocidad con que actúa y que si no se encuentra bien orientado puede generar impactos significativos que pueden ser traducidos en altos costos sociales de recuperación. La implementación de las políticas nacionales de desarrollo, que consideran inversiones en infraestructura debe contar con la participación y contribución de los sectores responsables por la conservación y uso sostenido de los recursos. La inclusión de conceptos de sostenibilidad en el campo multisectorial, el diálogo, la búsqueda de soluciones compatibles con la conservación y la distribución justa de los beneficios son esenciales para la construcción de la sostenibilidad y son principios básicos del mandato recibido por la OTCA. Adicionalmente, es importante considerar que la viabilidad financiera de las iniciativas de manejo sostenido de los recursos del bosque pasa necesariamente por el abordaje de aspectos comunes a la vida empresarial, tal como es el caso de la tributación, incentivos, crédito, certificación, logística, transporte, comunicación, etc., que deben ser abordados como parte de una estrategia integrada y geopolítica.

# Presentaciones

---

# Desarrollo de infraestructura como mecanismo de integración en Sudamérica

*Rolando Terrazas<sup>1</sup>*

Cuando uno piensa en la Comunidad Sudamericana de Naciones inmediatamente surge la pregunta si están dadas las condiciones de diferente tipo para que esta comunidad pueda efectivamente consolidarse, ir más allá del mero discurso, de voluntades políticas, sino aterrizar en hechos concretos y reales.

Uno de los aspectos que puede conspirar a la consolidación y efectiva realización de esa Comunidad Sudamericana de Naciones, es la débil integración de la infraestructura a nivel sudamericano. Para ninguno de nosotros es desconocida esa debilidad, no hay nadie en nuestros países que pueda afirmar de manera más o menos categórica que la existencia de la infraestructura en la región, especialmente aquella que vincula a los países que conforman la Comunidad Sudamericana es suficiente para promover el desarrollo regional.

Resultado de esta contestación y de esta deficiencia hacia varios años, surge la iniciativa IIRSA como un mecanismo de planificación regional de la infraestructura a fin de incrementar la competitividad y de esa manera promover el desarrollo y mejorar las condiciones de vida de la población.

---

1 Director de Análisis y Programa Sectorial de la CAF.

## IIRSA y la integración regional

- Una iniciativa de los presidentes suramericanos para impulsar la articulación del territorio regional.
- Un mecanismo intergubernamental para analizar, coordinar y focalizar esfuerzos para la ejecución y financiamiento de proyectos de transporte, energía y telecomunicaciones, en apoyo al mayor comercio y productividad suramericano
- Un primer pilar para la construcción de una economía suramericana cada vez más integrada y articulada.

## Cartera de Proyectos IIRSA

- 8 Ejes de integración y desarrollo
- 41 grupos de proyectos
- 345 proyectos
- 38.000 millones en inversión
- 1.600 millones en inversión en Ecuador

## El financiamiento de la infraestructura

### *A través del Sector Público*

- El Estado como beneficiario y/u organismo ejecutor.
- Análisis del proyecto y de la entidad ejecutor.
- Análisis ambiental, social y del contenido integrador.



Central hidroeléctrica Daule-Peripa, Ecuador. US\$ 188.5 MM

*A través del Sector Privado*

- Análisis del proyecto:
  - Mercado, ingeniería, flujos y resultados, aspectos legales y normativos, impactos ambientales y sociales.
  - Contenido integrador:
- Análisis del beneficiario y del ejecutor
  - Promotores o accionistas.
  - Situación financiera, histórica y proyectada.
  - Capacidad institucional y gerencial.



Líneas de transmisión Isa-Bolivia. US\$ 23.0 MM

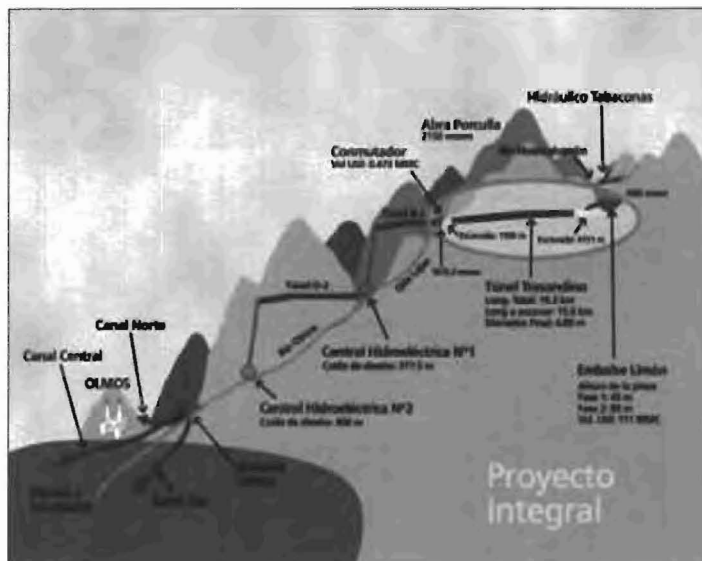
- Definición de términos y condiciones:
  - Requisitos previos y durante la ejecución del proyecto.
  - Compromiso de los accionistas.
- Garantías y seguridades:
  - Con recurso
  - Sin recurso
  - Escrow account, fideicomisos



Proyecto CAMISEA. Perú US\$ 50.0 MM

### *Participación Público – Privada*

Acuerdo de cooperación entre entidades públicas y privadas para asignar al sector privado el diseño, construcción, gestión y/o financiación de infraestructuras públicas y/o servicios de interés público, transfiriéndole riesgos y responsabilidades pero reteniendo la administración, las potestades de control y regulación de la actividad de los agentes privados.



Proyecto Olmos. US\$ 155 MM

## **Beneficios de las PPP's**

- Mayor eficiencia y eficacia en el diseño, construcción, financiación y gestión de proyectos de inversión en infraestructura.
- Satisfacción de expectativas de usuarios y contribuyentes.
- Mejora en la gestión y asignación de los riesgos implícitos en estos proyectos.
- Reducción de los riesgos tomados por el sector público.
- En algunos casos permite obtener financiación privada para estos proyectos.

## **Requisitos para una adecuada estructuración de Proyectos PPP**

- Entorno Económico, político y social estable.
- Claridad a nivel político y social del rol que debe desempeñar el Estado.
- Institucionalidad adecuada que otorgue seguridad jurídica.
- Marco regulatorio apropiado.
- Desarrollo de adecuadas metodologías para el diseño, estructuración e implementación de procesos PPP.
- Asignación de responsabilidades (accountability) a los funcionarios del Estado y creación de un sistema de incentivos.
- Identificación de las necesidades de inversión en los sectores y sub-sectores y elaboración de un plan estratégico para su ejecución.
- Definición de las modalidades más adecuadas de PPP a ser utilizadas.

## **Modalidades más usuales de PPP's en el Sector Transporte**

- Contrato de mantenimiento o rehabilitación.
- Contrato de gestión.
- Contrato de construcción llave en mano.
- Contrato de arrendamiento de infraestructuras.
- Contrato de arrendamiento financiero de infraestructuras.
- Contrato de concesión.
- Infraestructura a través de identidades especiales conformadas por el Estado.

### *Contrato de mantenimiento o rehabilitación*

- El Estado contrata con un agente privado la ejecución de mantenimiento rutinario y periódico y la rehabilitación.
- La remuneración al contratista se fija sobre la base de precios unitarios, trabajos específicos ejecutados o sobre la base de resultados alcanzados.
- El Estado cubre estos gastos con recursos del TGN, cobro de peajes o tributos especiales.
- Por esta vía se pretende mejorar la eficiencia en la ejecución de estas tareas y en la financiación.

### *Contrato de gestión*

- El Estado contrata a un agente privado para operar o administrar cierta infraestructura por un tiempo determinado.
- Puede incluir o no las tareas de mantenimiento y rehabilitación.
- Se aplica en el caso de proyectos no autofinanciables o cuando no se desea transferir un mayor rango de actividades al sector privado.
- El contratista puede ser remunerado bajo la forma de una suma fija o sujeta al cumplimiento de ciertos alcances mínimos.
- El Estado debe financiar todas las inversiones nuevas.
- Los riesgos de nuevas construcciones, ampliaciones o refacciones son asumidas por el Estado.
- Por lo general, el Estado asume también los riesgos comerciales.
- El contratista asume el riesgo operativo si su remuneración está vinculada al cumplimiento de ciertos indicadores mínimos.

### *Contrato de construcción llave en mano*

- El Estado encarga a un agente privado la ejecución de determinadas obras públicas.
- El financiamiento del proyecto está a cargo del contratista.
- Al finalizar la obra, el contratista recibe el pago mediante un pago único o varios pagos fraccionados.
- Los riesgos de diseño, construcción y puesta en marcha son asumidos por el contratista.
- A veces asume, durante un tiempo, riesgos operativos.



- El contratista utiliza los compromisos de pago del Estado como garantía para obtener financiamiento.
- Se suele constituir también fondos de garantía (escrow account, fideicomiso) con recursos obtenidos por el Estado por cobro de peajes o tarifas a los usuarios de la infraestructura.
- Permite ejecutar proyectos sin generar, en ese momento, mayor endeudamiento público ¿Artificio contable?

#### *Contrato de arrendamiento de infraestructuras*

- El Estado arrienda a un agente privado infraestructura, instalaciones y equipos.
- Recibe a cambio un pago periódico, fijo o variable, en función de los ingresos percibidos por el contratista.
- El contratista se obliga a prestar un determinado servicio o ejercer ciertas actividades.
- El contratista obtiene su remuneración de los usuarios, asumiendo los riesgos comerciales y operativos.
- Nuevas inversiones son de responsabilidad del Estado.

#### *Contrato de arrendamiento financiero de infraestructuras*

- El contratista construye una infraestructura y cede al Estado su uso durante un determinado plazo, otorgándole el derecho de adquirirla al término del contrato.
- A cambio recibe pagos periódicos y un pago final.
- La propiedad formal pasa al Estado al vencimiento del plazo contractual.
- El Estado se encarga de la administración de la infraestructura.

#### *Contrato de concesión*

- El Estado delega a un tercero la ejecución / gestión de una actividad o servicio, o habilita a un tercero a utilizar bienes de dominio público para la prestación de servicios bajo control del Estado.
- Se incorpora al sector privado en la gestión y financiación de infraestructura.
- El sector privado asume riesgos que puede mitigar más eficientemente. Los riesgos comerciales y operacionales pueden ser delegados al sector privado por que éste está más acostumbrado a asunción de este tipo de riesgos.

- Se suele definir expresamente una asignación de riesgos entre las partes.
- Los precios o tarifas a los usuarios están sujetos a regulación por el Estado.
- Proyectos grandes, que demandan mucho tiempo de preparación, altamente apalancados y que requieren amplios plazos de recuperación de la inversión. Aquí hay elementos importantes: en primer lugar los garantes, las inversiones de 200, 300, 5000 millones de dólares que demandan mucho tiempo de preparación en el sentido de la elaboración de los estudios de grandes detalles.
- De alta complejidad jurídica, entre diferentes tipos de sujetos: el Estado, contratista, usuarios, instituciones financieras y contribuyentes.
- Genera mayores eficiencias en la prestación de servicios públicos.

#### *Infraestructura a través de entidades especiales conformadas por el Estado*

- Diseño, construcción, financiación y explotación de proyectos de infraestructura a través de entidades conformadas por el Estado.
- Se interpone entre el Estado y el contratista una entidad de propósito específico, público o público – privada.
- A esta entidad se le encarga el diseño, construcción, mantenimiento, rehabilitación, gestión y/o financiación de una infraestructura.
- Esta entidad procede a la contratación de operadores privados bajo alguna de las modalidades PPP's.
- Los riesgos e ingresos del proyecto quedan segregados de los propios de otras actividades del sector público.
- Al ser entidades sujetas al derecho privado tienen mayor flexibilidad operativa.
- Se hace posible agrupar diferentes entidades involucradas en un mismo proyecto, ajustando la adopción de resoluciones.

### **Fuentes de financiamiento**

Sea través del sector público o del sector privado hay una serie de fuentes de financiamiento que pueden ser utilizados en forma indistinta como son:

- Recursos CAF u otras organizaciones multilaterales como el BID, el Banco Mundial
- Cofinanciamientos entre estas multilaterales.
- Préstamos Sindicados donde participa también la banca privada.
- Garantías Parciales.

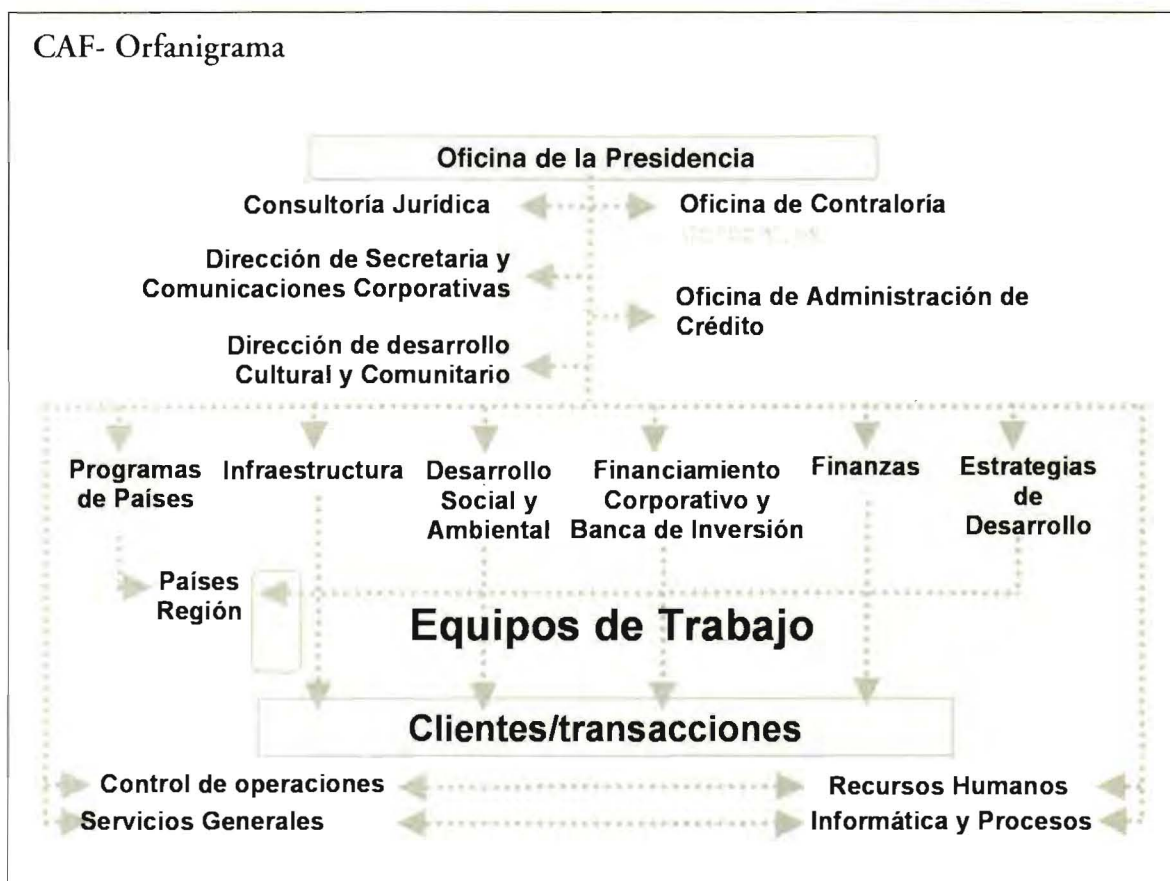
- Titularización.
- Emisiones locales.

En la generalidad en nuestros países estas dos últimas fuentes de financiamiento: titularización y emisiones locales, la emisión de título valor para los mercados locales no está suficientemente utilizada, porque simplemente no existen las condiciones para que se produzcan estos fenómenos. Los mercados de capitales de la mayor parte de nuestros países no están desarrollados no existen la profundidad necesaria para que ese tipo de operación de emisiones de bonos a nivel local puedan hacerse y que pueda captarse el ahorro del público acumulados muchas veces en los fondos de pensiones que son a largo plazo y que están perfectamente definidos para financiar operaciones de inversión de recuperación también de largo plazo. Sin embargo, nuestros países por esas limitaciones de carácter normativo, regulatorio y muchas veces por problemas políticos no permiten que el mercado de valores de nuestras naciones se desarrolle suficientemente y se logren utilizar de manera eficiente esos fondos que están ¿Qué sucede frecuentemente con esos fondos de pensiones? Estos se invierten en bonos del Estado o fuera del país. Es ilógico a largo plazo, existen fondos que no pueden conseguir estos títulos valores por las regulaciones porque suponen riesgos y por tanto están obligados a invertir en títulos valores fuera del país. Hay que crear las condiciones en nuestros países para que esos temas se reviertan.

Hay otros problemas que en otros países se presentan también como es, la asignación del presupuesto fiscal ¿Cuánto se asigna al gasto corriente y cuánto se asigna al gasto inversión? Si queremos hacer frente a esos 38.000 millones de dólares hay que pensar también de que tenemos que hacer un esfuerzo para reasignar el gasto y redefinir prioridades. No podemos pensar que la solución vendrá del financiamiento externo debido a la situación fiscal y endeudamiento público que tienen nuestros países.

Hay otro elemento que no quiero dejar de mencionarlo y es el hecho de que nuestros países por su cuestiones internas no generan las condiciones de seguridad para el ahorrista privado, y para los sectores que tradicionalmente canalizan los ahorros empresariales, familiares e institucionales fuera del país e invierten en bienes inmuebles en Miami. Es ilógico que nuestros países que demandan grandes cantidades de financiamiento sean exportadores de capital. No se han creado las condiciones en el interior de los países que genere situaciones de seguridad y estabilidad que asegure a las personas y a las empresas privadas que sus recursos van a estar a salvo y que van a poder ser adecuadamente invertidos. Hay que hacer algo y esa es responsabilidad de los Estados para retener en interior de nuestras fronteras esos recursos. Esta es la magnitud del desafío. Solamente voy a hacer esta mención de lo que es CAF, la cual está organizada de tal manera que pueda responder al requerimiento de los países para estructurar y apoyar las solicitudes que reciba sea del sector privado a través de la Vicepresidencia el financiamiento de corte comercial: las solicitudes que se reciban del sector público a través de la Vicepresidencia de Infraestructura. Los elementos de desarrollo social y ambiental que están involucrados en este tipo de cosas que también se canalizan a través de la Vicepresidencia de Desarrollo Social, dando lugar a equipos de trabajo que interactúan entre ellos muy ágilmente y que permiten dar una respuesta a los requerimientos de cada uno de los países.

A continuación se presenta un organigrama institucional de la Corporación Andina de Fomento.



Finalmente, como podrán observar, las necesidades en la región son grandes. Existe un abanico de posibilidades que los países tienen que realizar para que las soluciones se puedan dar.

---

## Integración económica y cohesión social en Sudamérica

*Andrés Uthoff*

Si estamos con el espíritu de crear una Comunidad Sudamericana lo primero que hay que crear es un sentido de pertenencia y una voluntad política para hacerlo. En consecuencia de hoy en adelante si vamos trabajar en conjunto deberíamos llamarnos comuneros. La tarea inmensa si uno hace un paralelo con lo que es la Comunidad Europea, allá existe un mercado, una comunidad y un presupuesto común, digo esto porque el punto que me toca trabajar es la cohesión en Sudamérica explicaría que los países que conformen la Comunidad Sudamericana se ponga de acuerdo en torno a un presupuesto. Esto no es fácil, ustedes han visto el debate que hay hoy en día en la Unión Europea por el presupuesto para el próximo período, implica un gran componente de solidaridad entre países y en regiones, en consecuencia estas discusiones son sumamente importantes.

Nada de lo que hagamos en integración sea física, económica o de infraestructura llegará a algo si no incluimos a las personas. El proceso de integración económica y física no conlleva a mayores empleos, y para mayor integración de la sociedad a beneficio de ese desarrollo no habrá éxito en ese tipo de integración. De ahí, el tema que nos toca relevar en este panel que es de extrema importancia. Permítanme decir que en la forma como hemos ido enfocando voy a organizar mi presentación en torno a cuatro temas:

- Integración, globalización y economía.
- Panorama social insatisfactorio.
- Integración y divergencia.
- Un pacto de cohesión social como mecanismo doméstico para abordar asimetrías.

Colocar el tema de la cohesión social en el contexto de lo que está sucediendo en América Latina, donde ésta nos está embarcando de acuerdo al impulso y a las recomendaciones de Washington y otros organismos multilaterales en el esfuerzo de integración. Para mí se está impactando en el esfuerzo de globalización que es bastante distinto que está basado solo en el mercado que es muy diferente a lo que estábamos discutiendo antes a la planificación y a la infraestructura. Yo quisiera felicitar a la gente de IIRSA, porque van un poco contra la corriente de lo que la región necesita.

Eso nos ha llevado a un panorama social insatisfactorio como se los voy a explicar con una serie de explicaciones, con más divergencias que convergencias y para ello es necesario un pacto de cohesión social como un mecanismo para abordar asimetrías a nivel doméstico y también a nivel de toda la comunidad.

### **El contexto: integración y economía**

Importantes reformas apuntan a una apertura comercial y financiera que han dado muy buenos resultados en la estabilidad nominal, casi todos los países no sabemos de inflaciones de dos dígitos, tenemos inflaciones de un dígito, pero con una macroeconomía que no sabemos si es adecuada o no. Aquí mismo en Ecuador se está incrementando una política macroeconómica que fue un fracaso en Argentina y es tremendamente sensible saber que va a pasar con el tipo de política macroeconómica.

Producto de la integración al proceso de globalización han surgido nuevas fuentes de volatilidad e inestabilidad real. Antes nos preocupábamos del comercio y a las relaciones de intercambio; hoy nos dicen que debemos preocuparnos por los mercados internacionales que actúan bajo clasificaciones de riesgos, a capitales que vienen y van. En consecuencia nunca sabemos cuál es el monto de financiamiento que poseemos y lo que estamos viendo es el éxito en las exportaciones en los países que han tenido este éxito, no se ha generado un alto impulso de crecimiento se trabaja en baja elasticidad del producto exportaciones. Gran parte de esto responde a las recomendaciones que hemos recibido.

### **Recomendaciones de reformas**

*Original:*

- Disciplina fiscal.
- Focalización del gasto público.

- Reforma tributaria.
- Liberalización Financiera.
- Tipos de cambio unificados.
- Liberalización del comercio.
- Apertura a la inversión extranjera.
- Privatización.
- Desregulación.
- Derechos de propiedad.

Después de algunos problemas se hizo una segunda recomendación de reformas que se desglosa a continuación:

*Aumentadollista original más:*

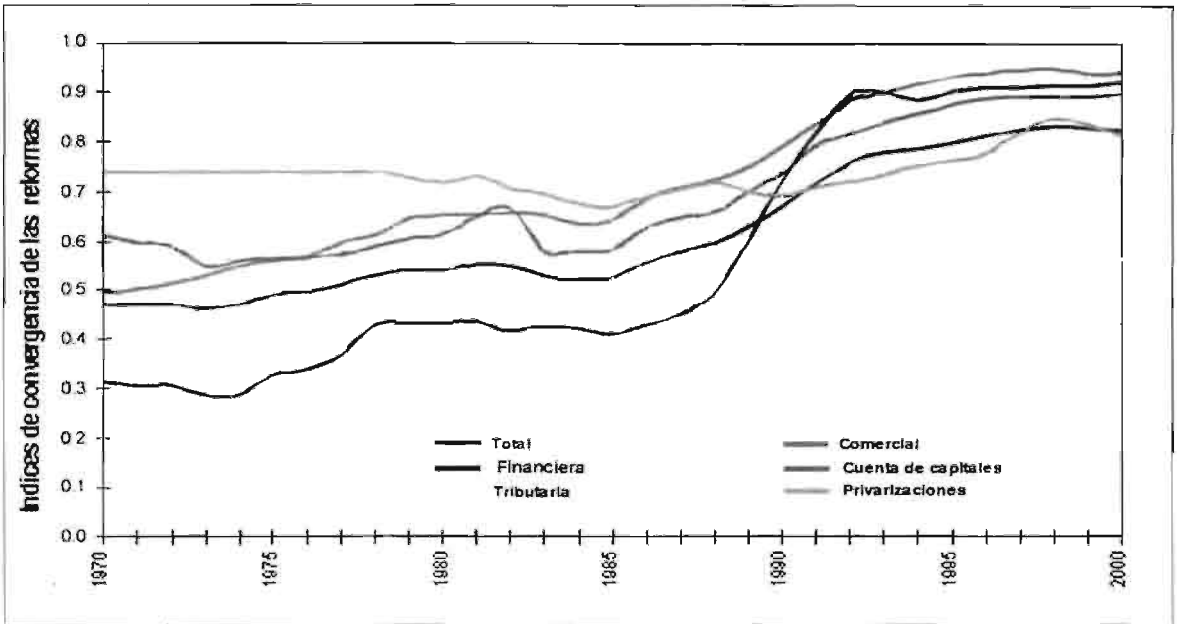
- Reformas legales/políticas.
- Instituciones Regulatorias.
- Lucha contra la Corrupción.
- Flexibilidad mercado del trabajo.
- Acuerdos OMC.
- Códigos y Estándares financieros.
- Apertura "prudente" del mercado de capitales.
- Regímenes no intermedios de tipo de cambio.
- Redes de seguridad social.
- Reducción de la pobreza.

En realidad, muchos de estos aspectos son el *resultado* del desarrollo económico más que un *requisito*.

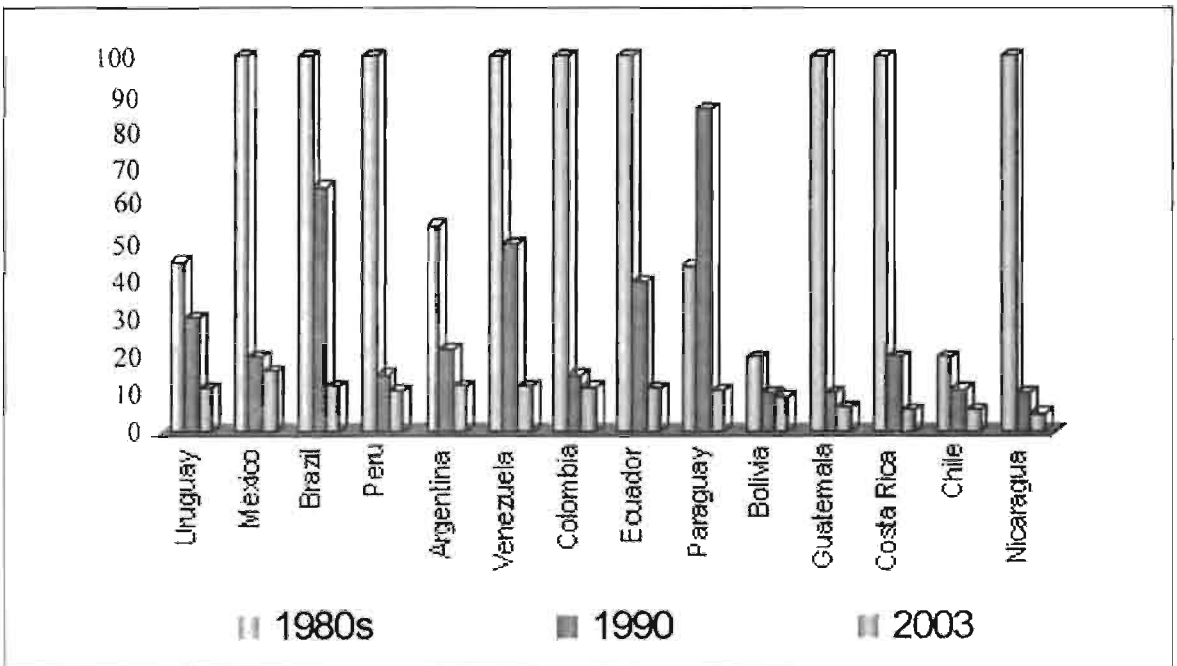
Si ustedes ven en estas listas no hay ninguna recomendación de cohesión social, ni de integración sudamericana. Hay recomendaciones que apuntan a que dejemos que el mercado opere, porque éste va a saber cómo la economía debe funcionar. Aquí es donde debe apuntar nuestra discusión sobre el tema de economía, integración y cohesión social.

Si observamos unos indicadores de la CEPAL no sólo van a ser bastantes disciplinados con cumplir con las recomendaciones que van de 0,3 hasta 1, y que son prácticamente todas las áreas. El promedio de los países de América Latina han cumplido bastante bien las recomendaciones que vienen de Washington para hacer reformas, obviamente siempre queda algo por hacer, pero esa no es la causa por la cual están ocurriendo una serie de falencias en el nivel de desarrollo.

Durante 1980 y 1990, los países de la región emprendieron una serie de reformas económicas



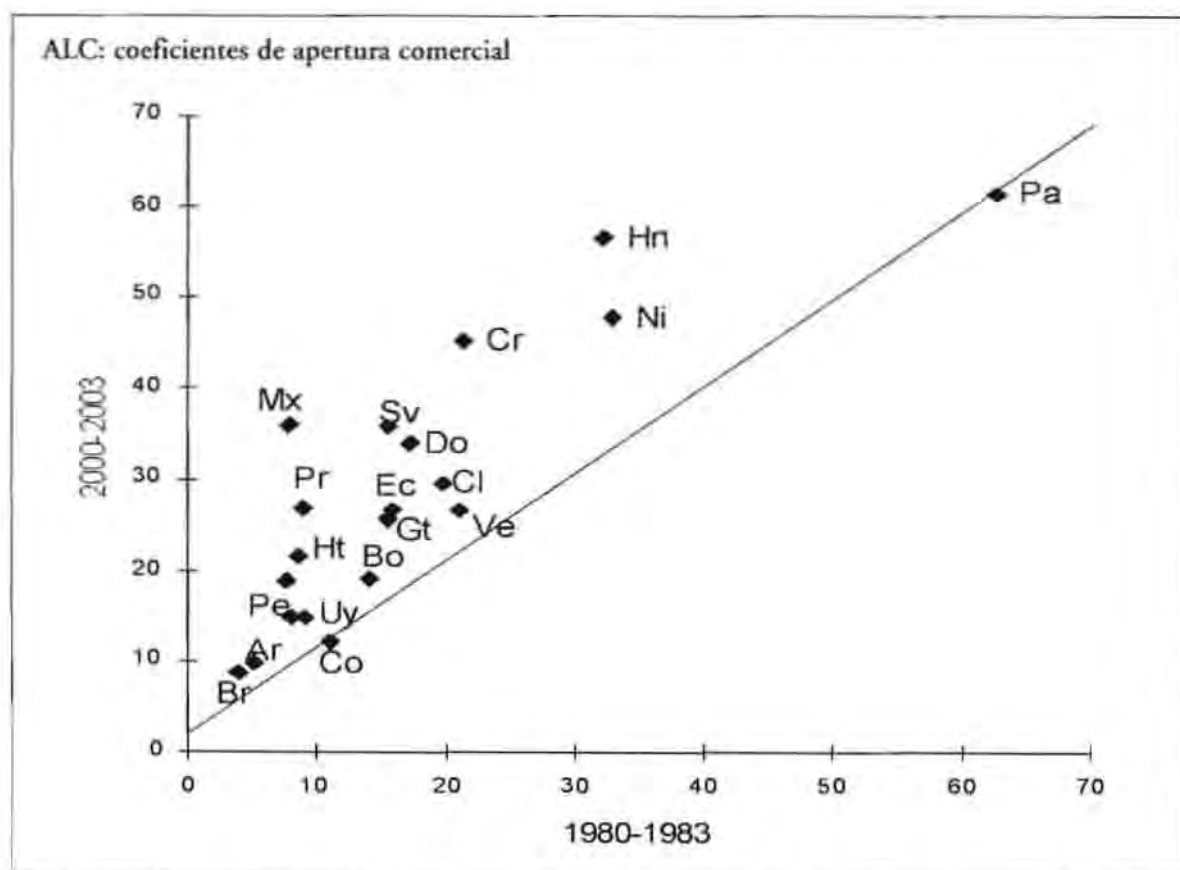
Como resultados de estas reformas, primero ha habido una baja generalizada del arancel común que bajo de casi 100% a un 10%. Y eso explica que cada una de nuestras economías frente al mundo global tiene que ser más competitiva, lo cual significa, si observamos la realidad con algún grado de objetividad hemos dejado de producir unas cosas y estamos produciendo otras donde tenemos ventaja comparativa y algunas ventajas de competencia que son menores.





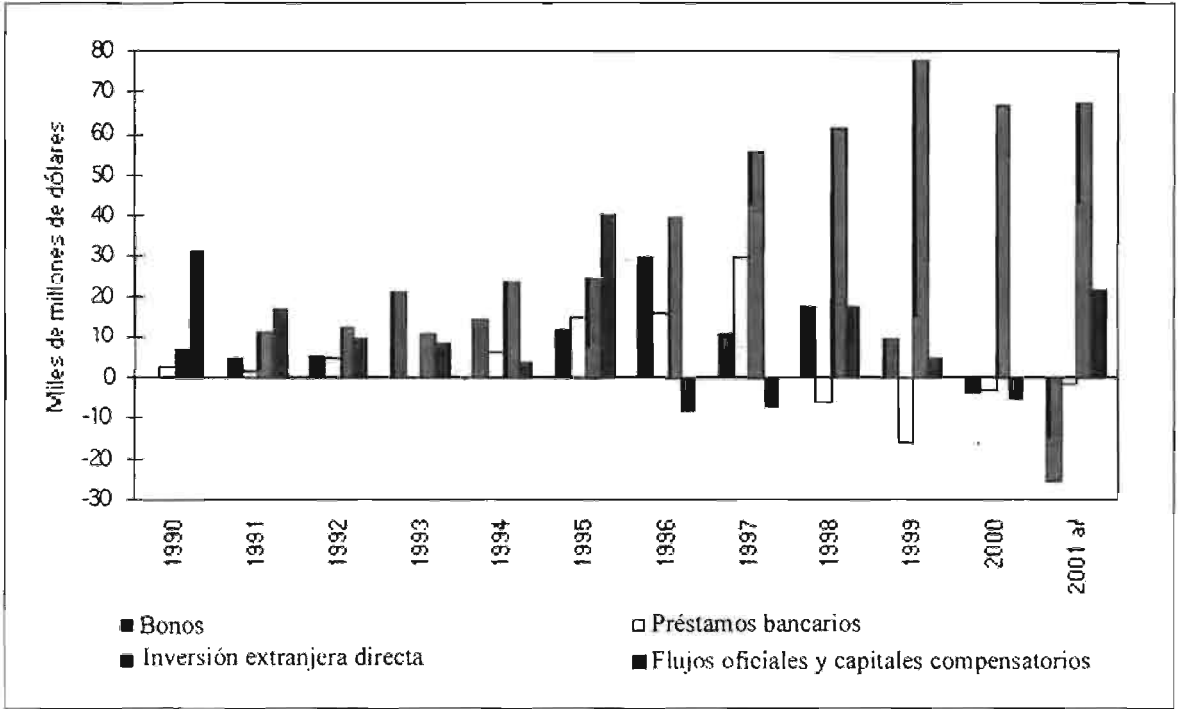
Entonces un proceso de integración a la globalización construye oportunidades y destruye otras, y el neto en América Latina a nuestro juicio ha sido negativo. Hemos destruido más de lo que hemos construido y eso tiene explicaciones sociales.

Los contingentes de apertura en la región han progresado, todos nuestros países han avanzado. Esto se mide como exportaciones e importaciones sobre producto, en consecuencia si ha habido esfuerzos por integrarse comercialmente al mundo, algunos países más que otros. Brasil y Argentina son economías más cerradas al igual que Colombia. Chile es una excepción, los países centroamericanos son más abiertos en términos de comercio.



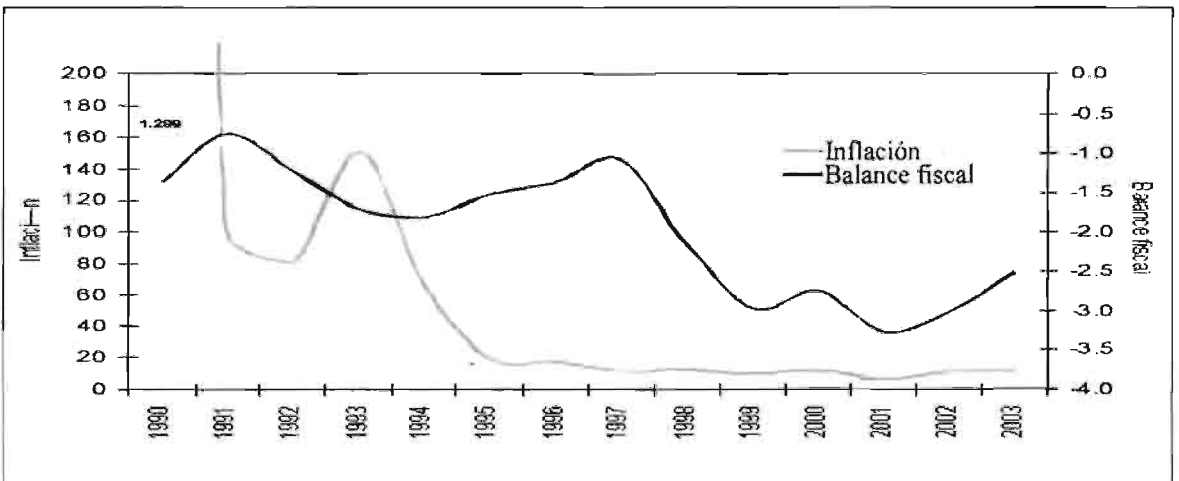
En términos financieros efectivamente fuimos exitosos en captar inversión extranjera directa, pero si nuevamente observamos, este financiamiento permitía crear crecimiento. Solamente asociados los procesos de privatización, y una vez que éstos se agotaron la inversión extranjera directa ha dejado de crecer. Tenemos cifras hasta el 2005 indicando que cada vez decrece más. Por tanto es atractivo atraer inversión extranjera para la venta de empresas públicas que efectivamente son rentables.

La IED aumentó su importancia como fuente de financiamiento



Parte del éxito que nosotros observamos es que hubo una estabilidad nominal. Aprendimos de alguna forma a controlar el déficit. El déficit fiscal y la inflación bajaron. El promedio de la inflación tiene un solo dígito. Pero la pregunta:  Vale la pena tener la inflación baja? Pues hemos destruido y construido cosas y a la larga estamos creando un panorama social cada vez más insatisfactorio. Este es el tipo de pregunta que debemos respondernos y ver cómo lo solucionamos.

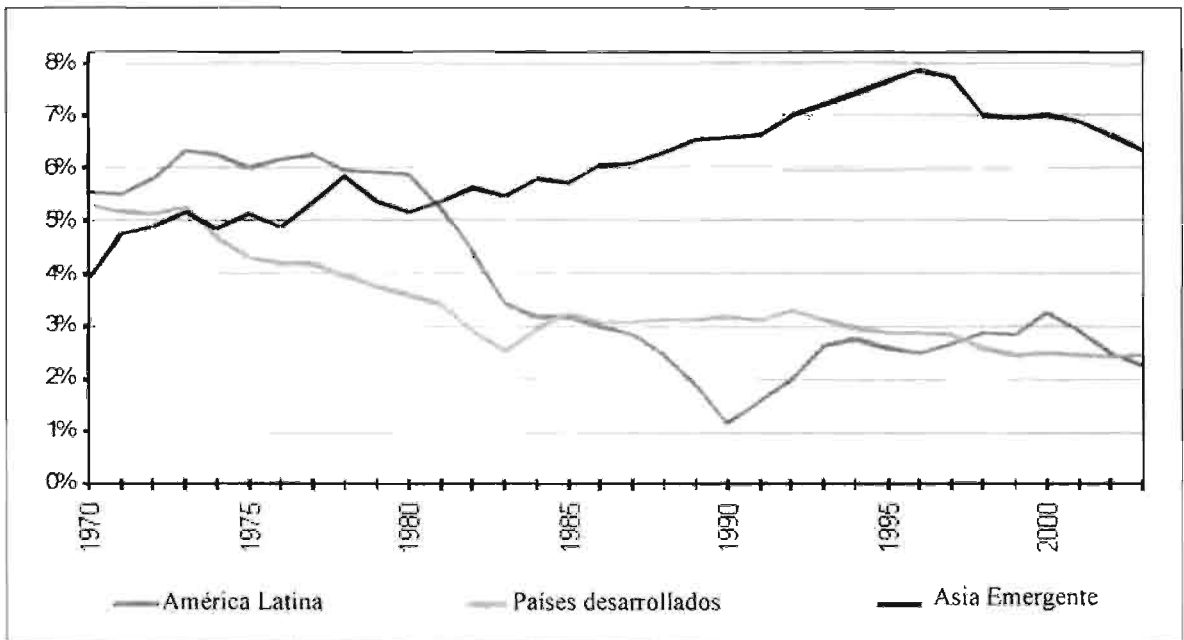
Los déficits fiscales y la inflación bajaron



Igualmente al otro lado, si hablamos de la estabilidad real y no la nominal y financiera, observamos que en la región a consecuencia de estas reformas perdió dinamismo. Si comparamos con los países desarrollados vemos claramente que nuestro ritmo de crecimiento bajó a 6% a 2,7% en América Latina en promedio. En fin, lo que observa es que hemos aplicado relativamente bien las reformas, hemos tenido éxito en la estabilidad que se puede llamar nominal o financiera, pero no lo hemos tenido en la estabilidad real en términos de garantizar un crecimiento interno. En adición si ustedes calculan la co-alianza de crecimiento hemos tenido una volatilidad muy grande, períodos de auge y depresión. Frente a esta situación el inversionista se asusta, pues esta región no es estable. Puede tener déficit e inflación controlados, pero en términos de crecimiento es bajo e inestable; en consecuencia el inversionista es muy cauteloso respecto a lo que va hacer.

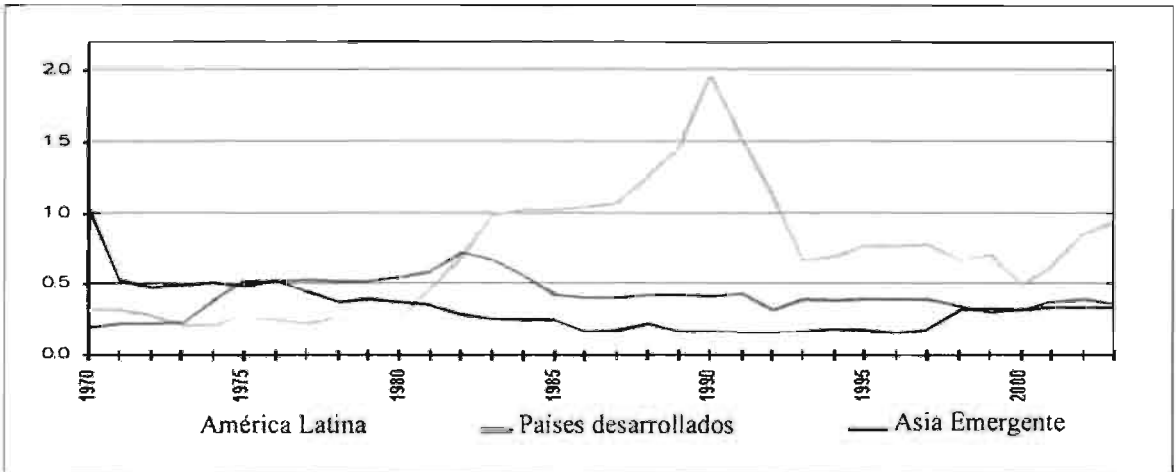
### El crecimiento perdió dinamismo

(1970-2003, tasa anual, promedio móvil 10 años)

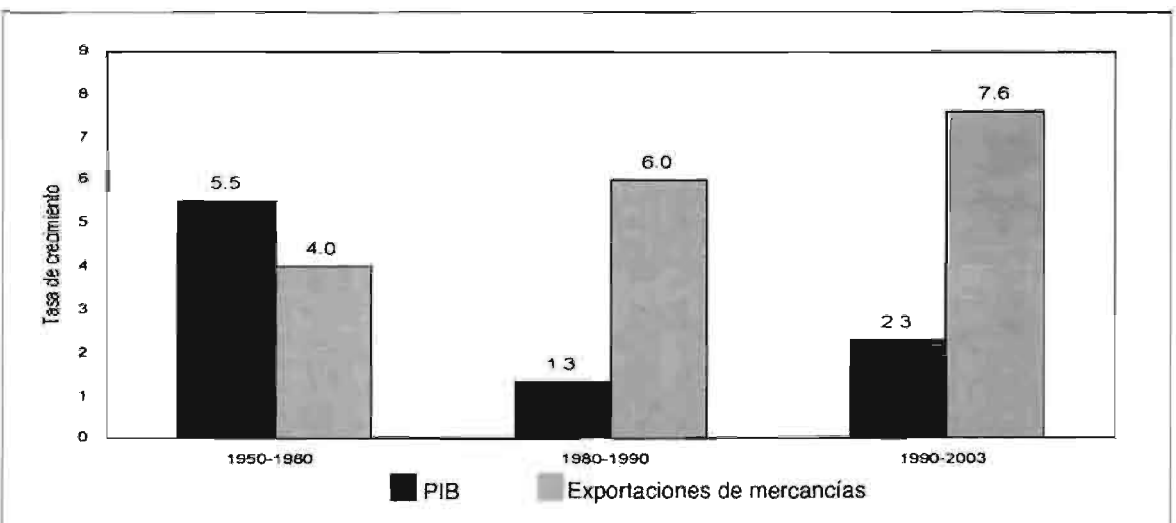


Además fue más volátil

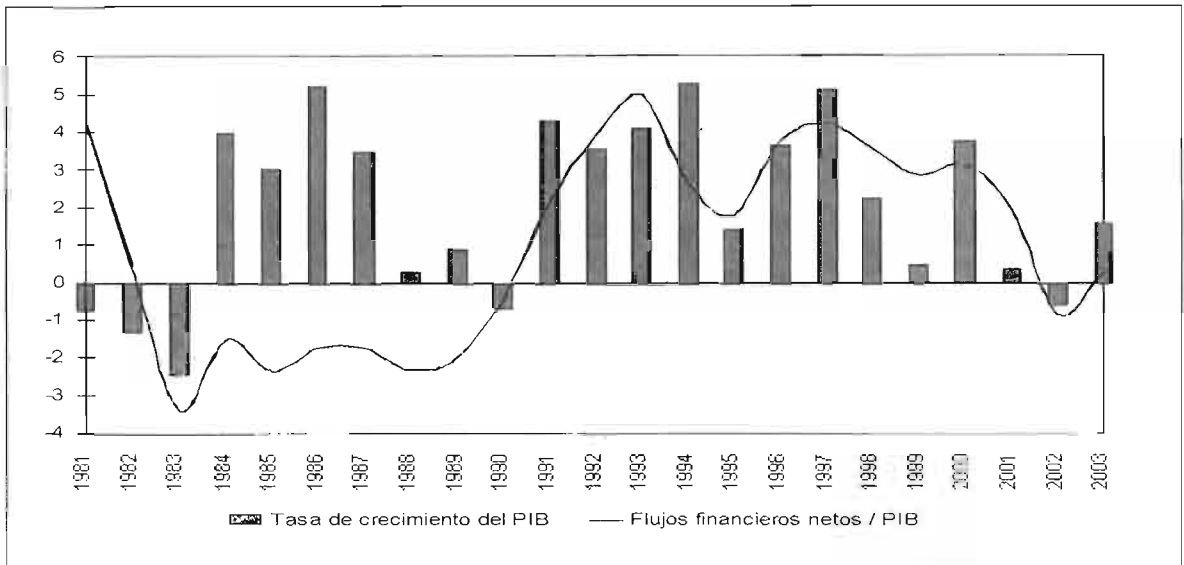
(Tasa de variación del producto, anual promedio móvil 10 años)



Finalmente el último elemento sobre este diagnóstico sobre el impacto de las reformas sobre la economía eficientemente nuestras exportaciones se han expandido en forma significativa 7,6% en el período del 90 al 2003, pero el crecimiento del producto es solo 2,3, no tiene un efecto de encadenamiento. Esta situación tiene que ver que han sido exportaciones tipo maquila que se trae de afuera y que se exporta nuevamente el mismo material simplemente poniendo botones- por poner una exageración- o al desarrollarse un modelo exportador, el modelo sustituidor de exportaciones tuvo un decrecimiento y a la larga la economía no creció. Esta señores, es la realidad que existe frente a la experiencia de las reformas.



## La región aumentó su dependencia a los flujos financieros internacionales (Tasa de crecimiento del Pib y flujos financieros como % del PIB)



En la sección pasada se habló de una década perdida y en ésta llevamos ya cinco años del nuevo milenio y tampoco se ve mucha prosperidad.

## Panorama social insatisfactorio

### *Hechos estilizados*

Oferta de empleo, la gente que ofrece oportunidades de trabajo.

- Bajos niveles de ahorro e inversión. En este último se posee un promedio entre 20% y 22%. No se puede con ello generar las fuentes de trabajo suficientes y superar la informalidad.
- Desigual desarrollo productivo. Hay sectores de punta-financiero que ha tenido realmente en América Latina un boom extraordinario, pero no es el modelo de desarrollo que nosotros quisiéramos, pero lo que es la industria y otros sectores no han tenido un auge tan seguido. Nosotros hablamos en un documento que se escribió hace dos años atrás de tres velocidades y resulta que hay sectores que han sido muy favorecidos con las políticas y otros que han sido muy perjudicados.
- Crecimiento volátil y bajo.
- Privatización y reducción empleo público.
- Apreciación cambiaria y apertura: selección de tecnologías intensivas en capital. Tenemos a importar más de lo que tenemos en bienes de capital.

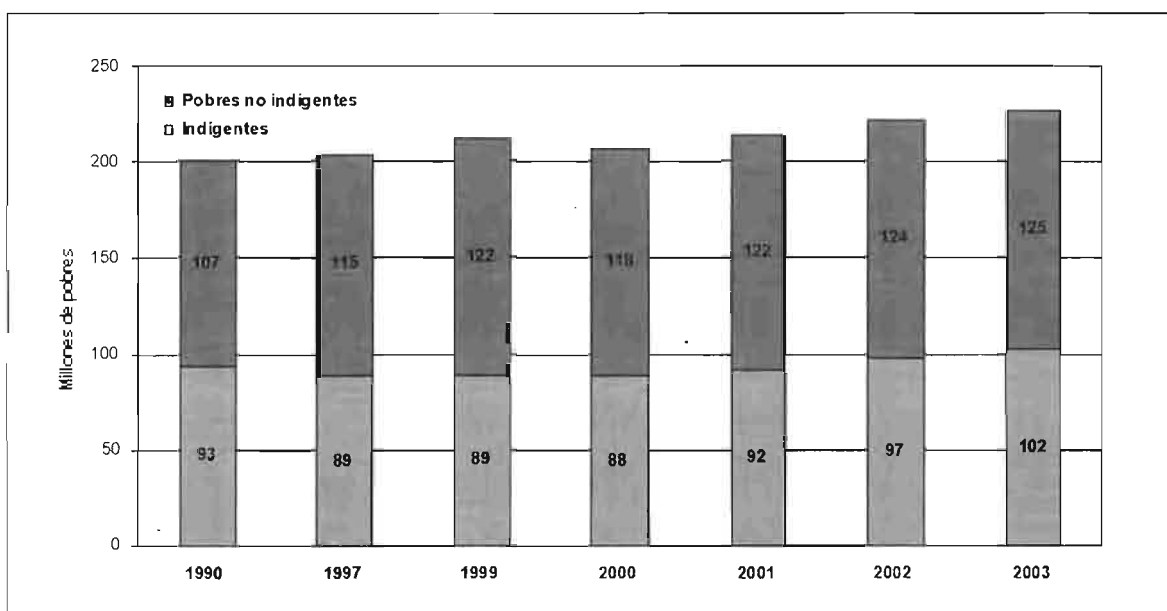
### *Demanda de empleo*

- Fases avanzadas de transición demográfica.
- Necesidad de incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo.
- Baja e inequitativas cobertura educacional.

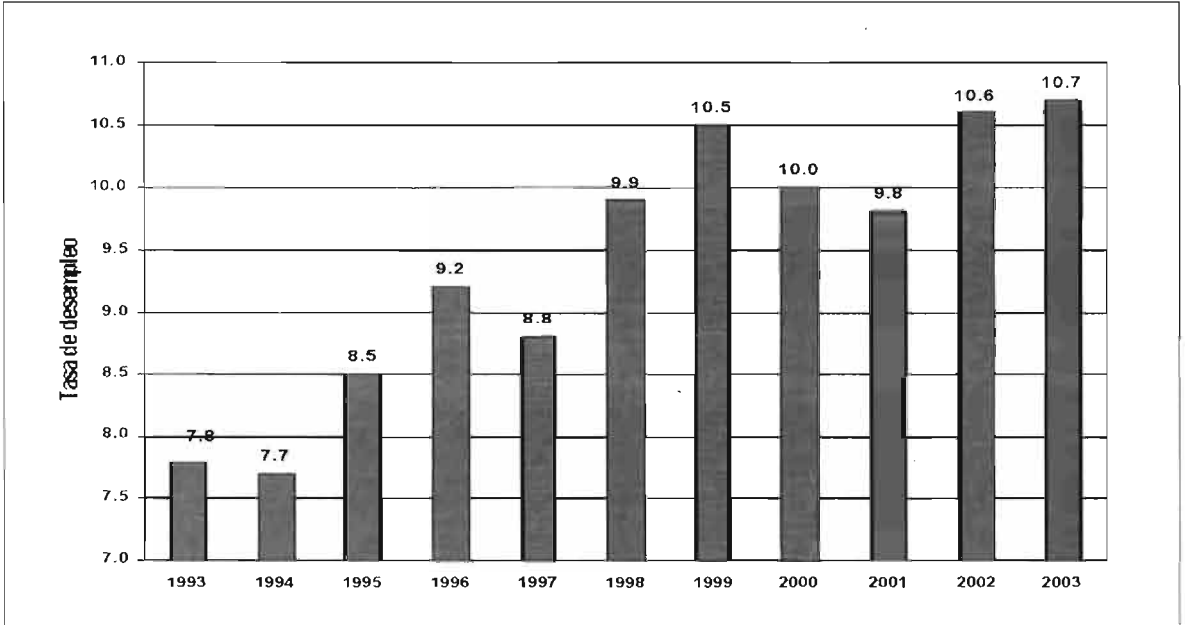
### *Ajustes*

- Aumento del desempleo.
- Recuperación de la pobreza. Una vez que tuvimos la crisis de la deuda y volvemos a recuperar el crecimiento, la pobreza tiene una incidencia mayor a la que tenía antes.
- Aumento de la informalidad.
- Aumento salarios reales formales.
- Mayor dispersión de remuneraciones formal e informal.
- Aumento precarización del empleo.
- Pérdida en la protección social de los trabajadores.

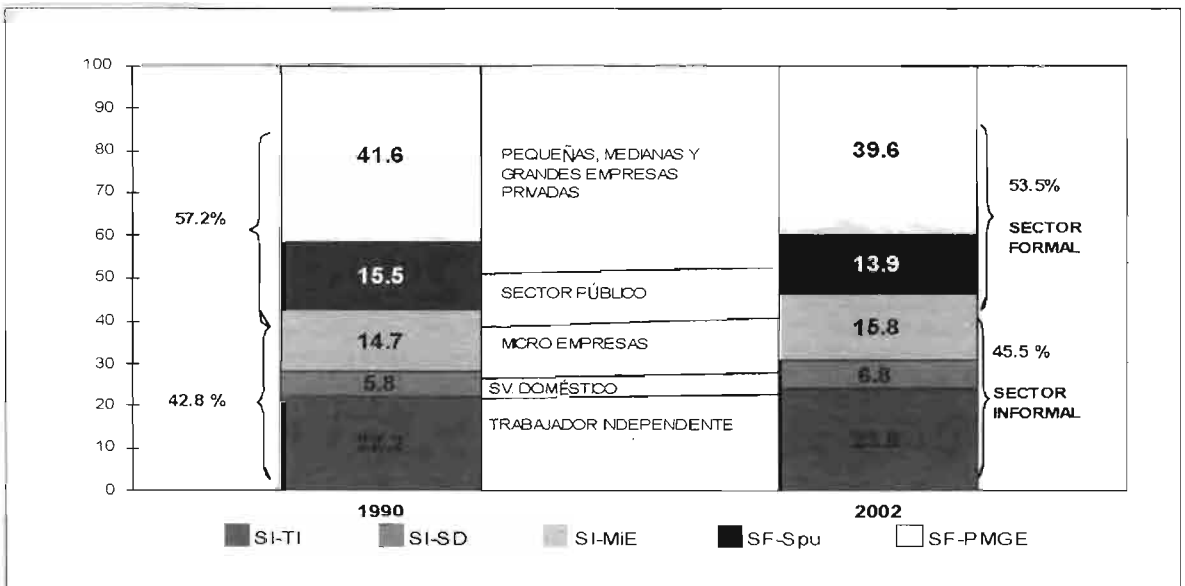
Si hacemos una encuesta a la gente sobre este nuevo modelo de globalización lo que se observar  es una declaración de rechazo e inseguridad. A pesar de las reformas económicas el panorama social sigue siendo insatisfactorio.



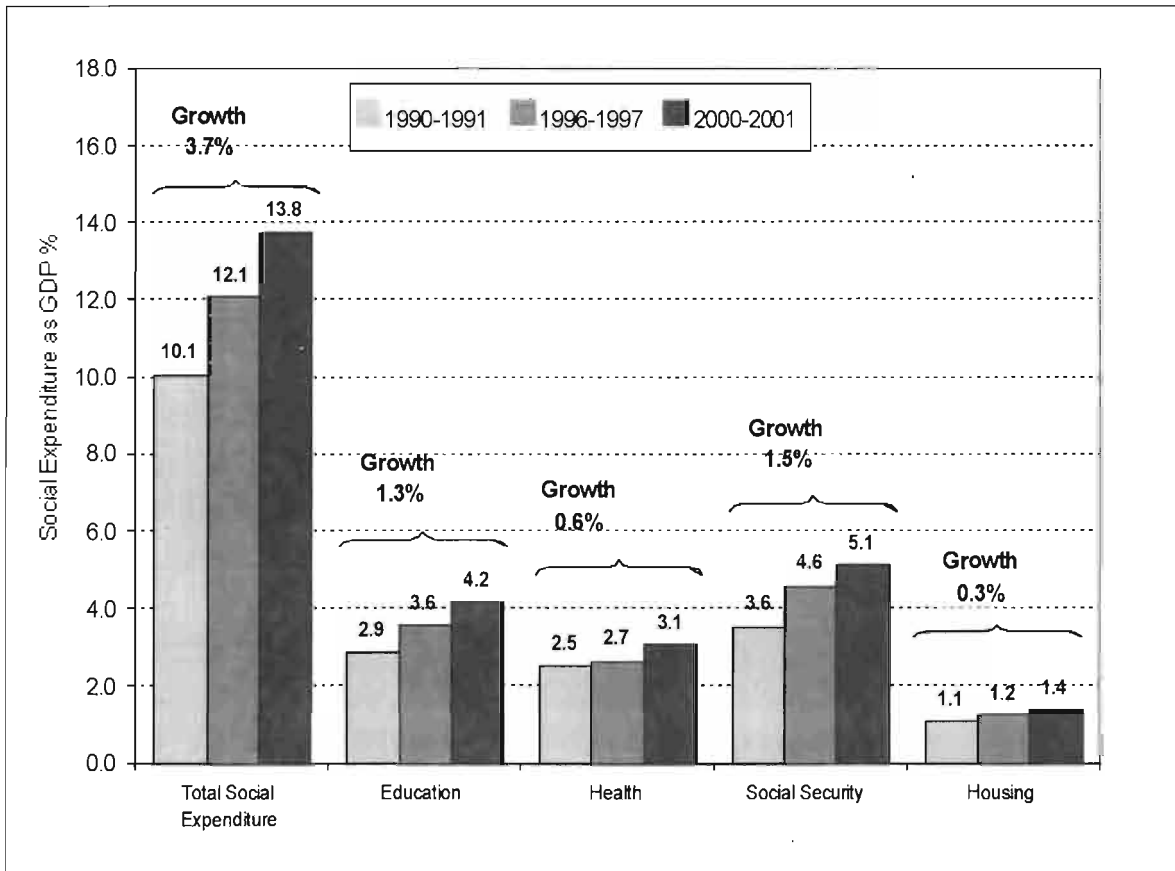
El desempleo regional aumentó aquí están las cifras promedio para América Latina. A comienzos de la década estábamos hablando del 6% y 7%, hoy se habla del 10% y 11% en la tasa de desempleo. Es decir una de cada diez personas que buscan trabajo no lo encuentran.



Al igual el aumento de la informalidad entre los estudios que tenemos nosotros, demuestra que siete de cada diez son generados en el sector informal y esto se refleja en la estructura del empleo que los ocupan más los trabajadores informales que los formales.

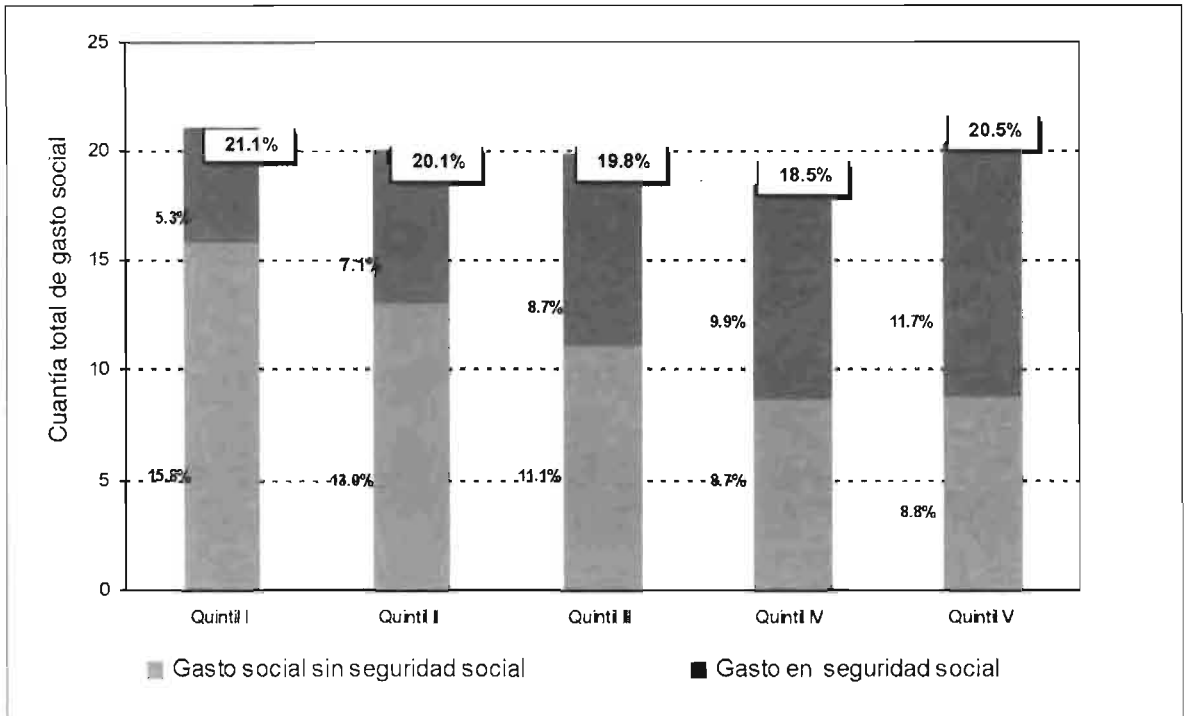


Si bien el gasto público aumentó en forma contracíclica casi todos los países en todos sus sectores han aumentado el gasto público que no ha sido suficiente para satisfacer las necesidades de la región.





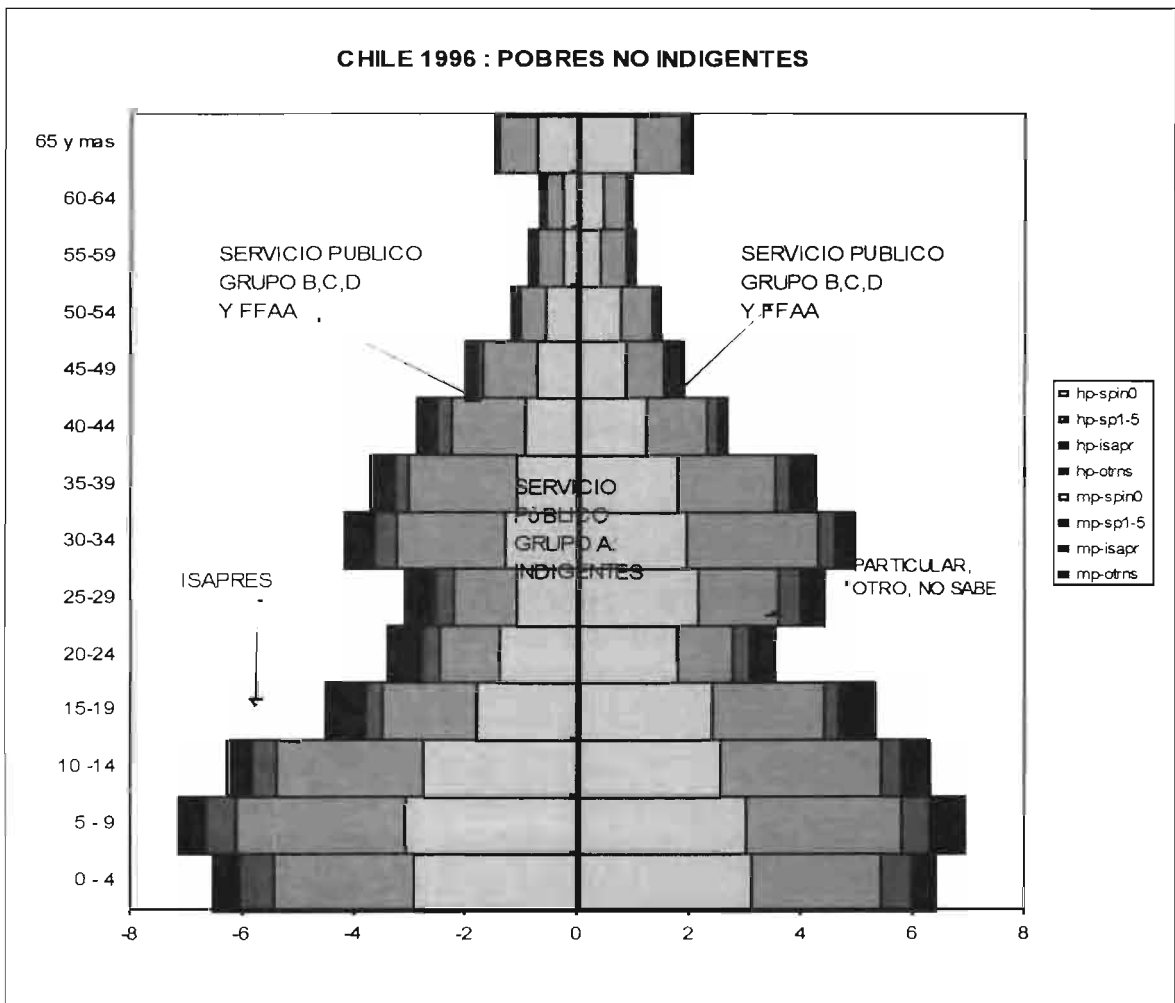
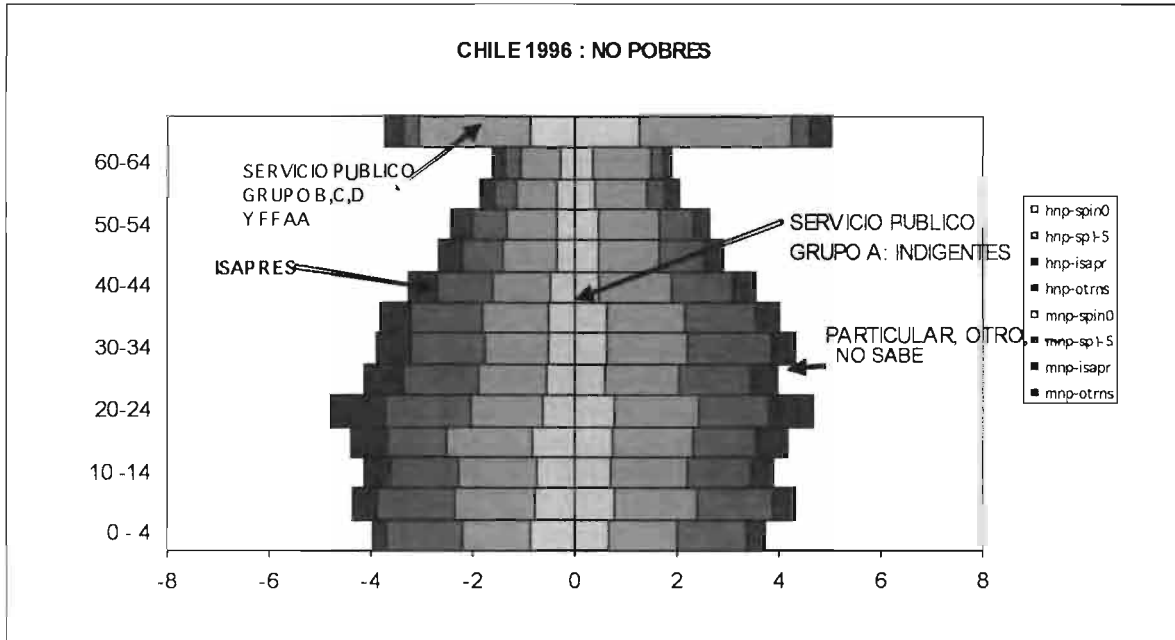
Y en general el gasto en seguridad social en la región ha tendido a ser regresivo concentrándose más en los quintiles más altos.



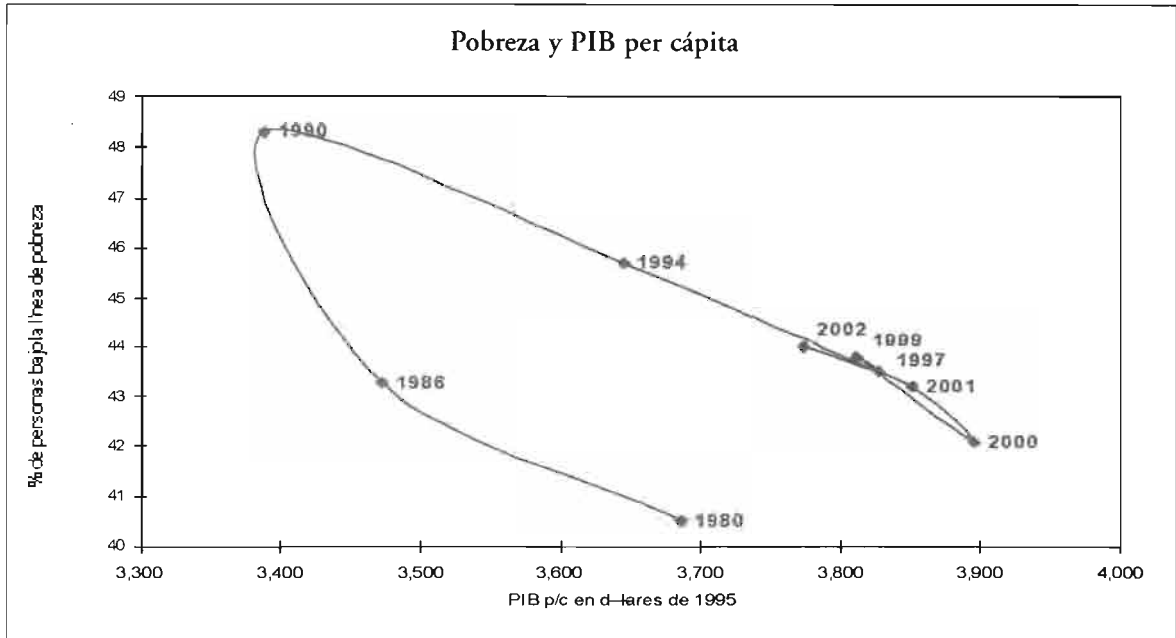
Un punto adicional que quiero resaltar con mucho cuidado es que las asociaciones público-privado también se han incorporado a la polémica social. Tenemos el modelo chileno de previsión social, el modelo de capitalización individual, donde se generan fondos de pensiones y tienen el desperfecto o limitación de que favorecen a aquél que posee la capacidad de ahorro y no protege al que no tiene capacidad de ahorro.

En el caso de salud, cuando uno avanza a sectores privados o seguros individuales ocurre un poco de lo que estoy señalando acá. Lo que se maneja con gris claro en las tres pirámides en la página siguiente. La primera de los más altos ingresos, la segunda, las de los indigentes y la tercera, la de los pobres no indigentes. Lo que está con gris medio en el caso chileno, es la gente que con un modelo dual quedó fuera de participar en los sistemas de seguro privado y con necesidad de atención por parte del Estado. Un modelo dual, donde la combinación pública/privada determinó un modelo de salud pública para los pobres y de salud privada y seguros individuales para la gente acomodada. Se observa que la mezcla de lo público con lo privado es la solución de salud cuando es mal diseñado genera desigualdades. Pues se clasifican en una salud para los ricos y una para los pobres, y esta última que da a cargo del Estado. Los recursos de la seguridad social se desvían a los seguros privados.

Hay una pérdida en la protección social de los trabajadores: las reformas sociales amistosas con el mercado, tienden a discriminar por riesgo e ingreso perdiendo solidaridad.



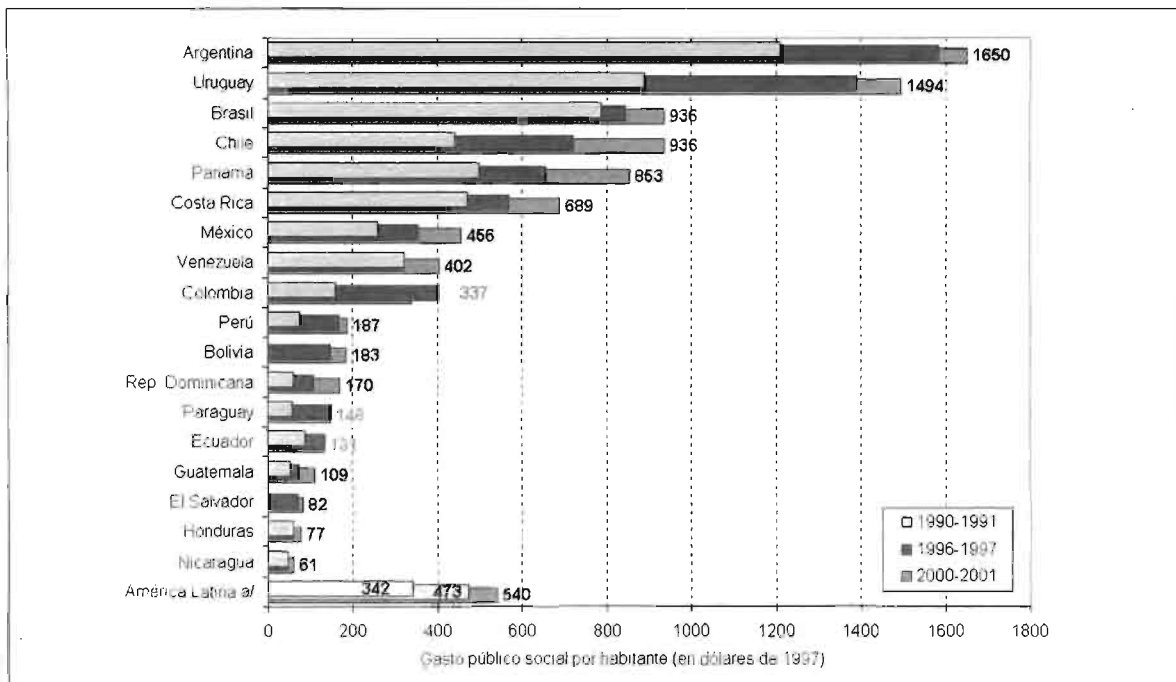




En primer lugar cuando uno habla de fondos estructurales una de las lecciones que pudimos aprender en una de las reuniones que tuvimos con la Comunidad Europea es que el mayor compromiso es entre los países mismos y de su propio presupuesto. Casi el 90% de los recursos para hacer cohesión social proviene de los propios recursos de los países; y un 10% adicional que viene de estos fondos para hacer cohesión en acciones complementarias. Obviamente estamos hablando de recursos del gobierno mucho más grandes o más significativos del que nuestros países poseen. Pero nosotros tenemos bajos niveles de desarrollo medidos por el PIB per cápita, alta desigualdad y una fuerte incidencia de la pobreza con la cual partimos que no es lo mismo. Los países que iniciaron la Comunidad Europea hoy en día están analizando la situación de países con los problemas que tenemos nosotros, por ende las discusiones son mucho más importantes.

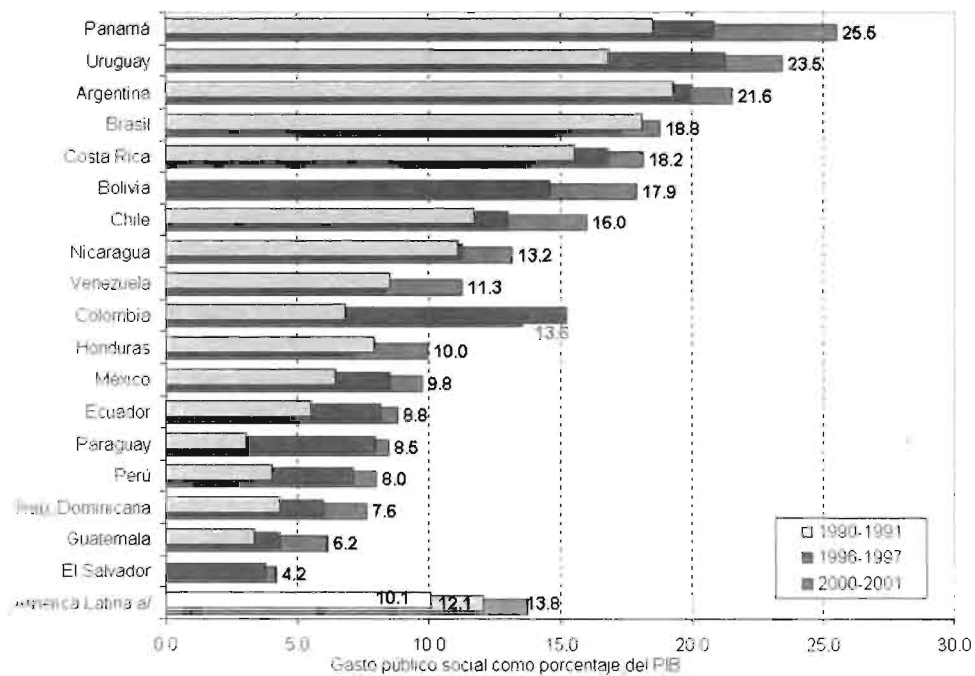
Si vemos nuestros ingresos per cápita, América Latina es el cuarto, claramente estamos muy por debajo de los países del oeste asiático y por encima de los otros países. Esto tiene de dulce y de agras; de dulce que no somos los peores y de agras es que somos considerados como la clase media del mundo y no sujeta a grandes apoyos de ayuda internacional para el desarrollo.

La década de los noventa se caracterizó por un significativo aumento del gasto público social por habitante: entre 1990-1991 y 2000-2001 se elevó 58% como promedio en la región. No obstante, se mantuvieron las pronunciadas disparidades entre países.



A lo largo de los años noventa, e incluso luego de la crisis que se inició a fines de 1997, los países realizaron importantes esfuerzos por elevar la fracción del PIB destinada a los sectores sociales.

América Latina (18 países): gasto social como porcentaje del PIB en 1990-1991, 1996-1997 y 2000-2001

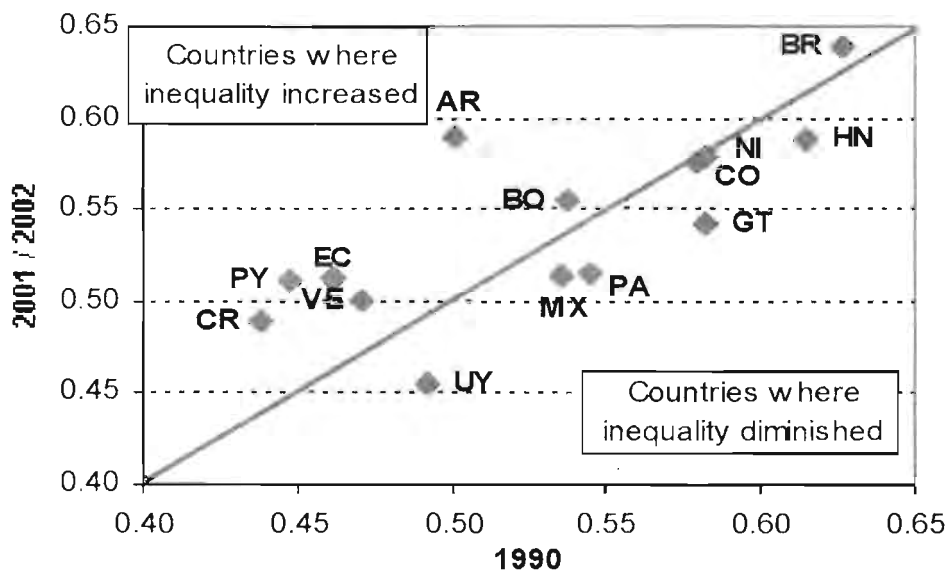
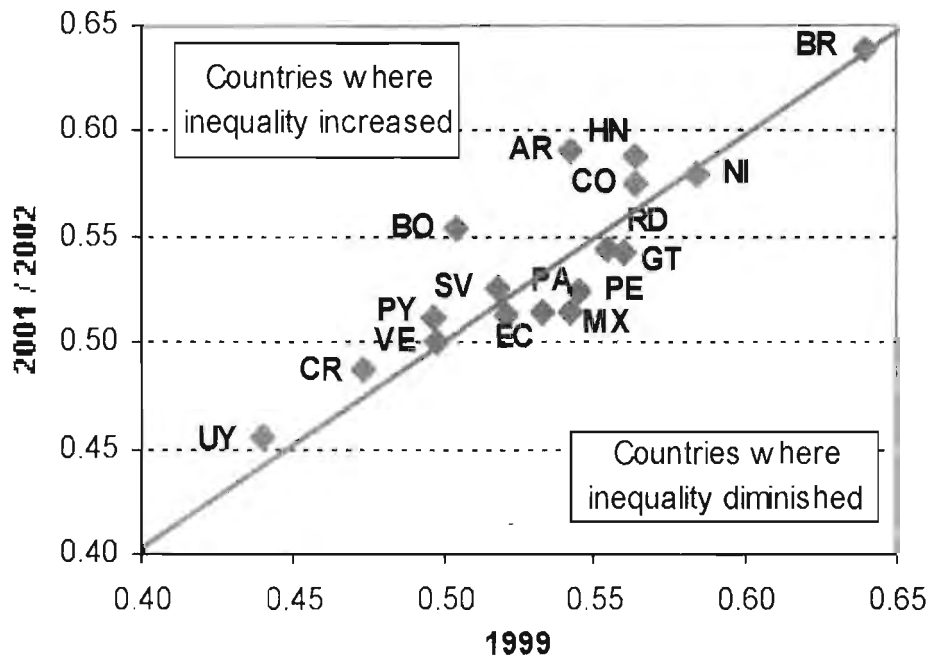


Fuente: Cepal, División de Desarrollo Social, base de datos sobre Gasto Social.  
 a/ Corresponde al promedio simple de 16 países, excluidos Bolivia y El Salvador.

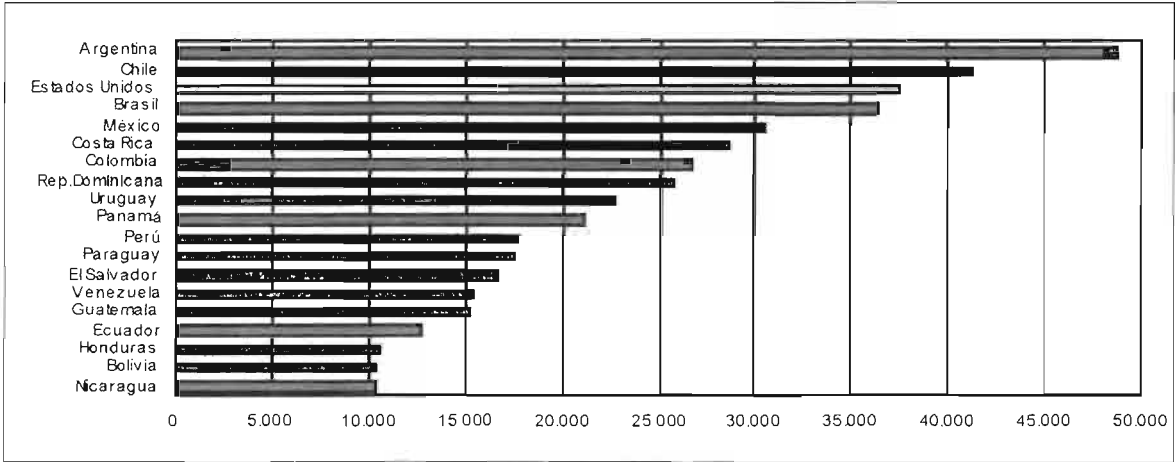
Si ustedes van a Nueva York a distintos foros sobre la ayuda internacional para el desarrollo, América Latina se considera como una región de clase media y que los recursos deben orientarse con mayor prioridad hacia África y hacia otras regiones. Entonces tenemos que relevar un poco la importancia de las desigualdades. Primero dentro de ese promedio hay países con distintos niveles y claramente en el nivel más bajo donde está Nicaragua, Bolivia y Honduras son países que han sido calificados a nivel internacional como críticos, o sea como países que son susceptibles de ayuda internacional por su calidad de tener bajos ingresos y estar altamente endeudados. Y la iniciativa-IPIC les ha permitido a nivel global beneficiarse de ciertos recursos para su desarrollo. Los otros países que estamos a niveles más altos no somos beneficiarios de ese tipo de ayuda. Si solamente computamos a los países IPIC, más o menos un 4% de la población de América Latina califica bajo ese contexto, el resto no calificaría. Entonces es un ejercicio interesante de hacer. Si observamos primero a América Latina respecto a Estados Unidos vemos que llama la atención a la cual esta aventura de la globalización nos ha llevado, lejos de acercarnos a los niveles de ingreso de Estados Unidos nos ha hecho alejar. Si ustedes se fijan en el año 1993, en América Latina, nuestro PIB per cápita era 22,5%, del PIB per cápita de Estados Unidos y al 2003 estamos casi a un 20%. Entonces la globalización no está produciendo los beneficios que se querían en el sentido de hacernos convergir por lo menos en el PIB per cápita, no hablemos de las desigualdades todavía, este es un primer elemento que uno tiene que rescatar.

Segundo; si uno analiza la distribución del ingreso en América Latina es uno de los peores en el mundo. Todas las instituciones multilaterales ya tienen como premisa que la región más desigual en el mundo es la región de América Latina. Un país como Argentina donde el 40% de los pobres recibe solamente el 13% de los ingresos está endeudado y posiblemente est  en una situación más aguda que la de Nicaragua. Y uno se pregunta porque no incluir un país que tenga un PIB per cápita alto pero que está endeudado y por ende está con las manos amarradas y que tiene una población que est  sufriendo las mismas miserias en términos del PIB per cápita que los países-IPIC.

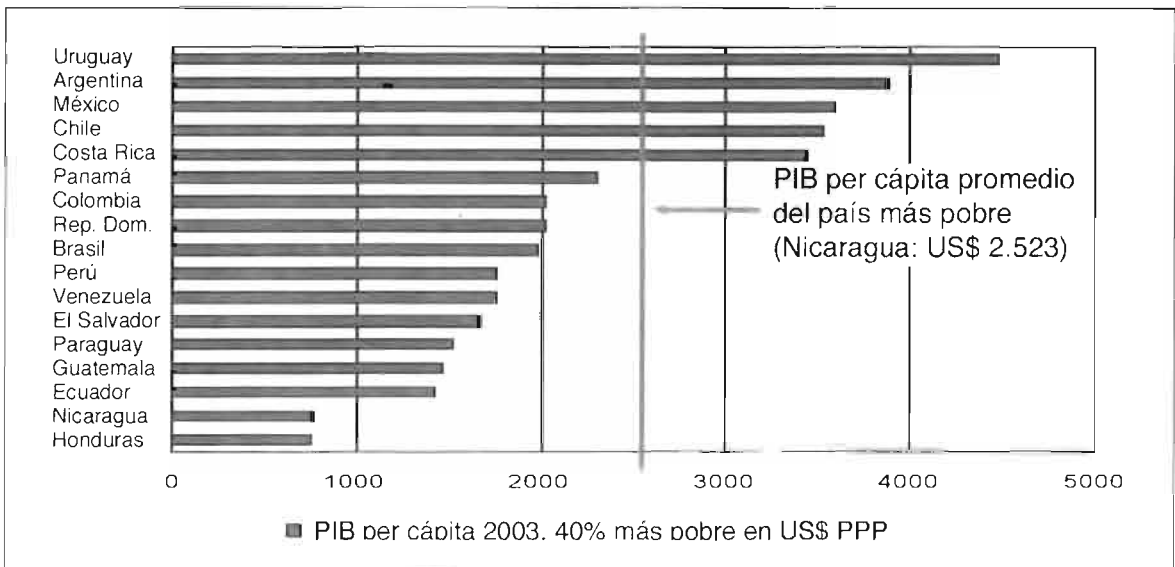
América Latina: coeficiente Gini, 1999 y 2001/2002



El 10% más rico de los países de la región reciben ingresos muy sobre el promedio de Estados Unidos. Este caso de Argentina, Chile y Brasil que les sigue muy de cerca. Actualmente el 10% de países más ricos tienen ingresos muy por debajo del promedio de Estados Unidos.



Si comparamos con el PIB per cápita de Nicaragua al 40% más pobre de la población, encontraríamos que hay mucha población que calificaría por debajo del PIB per cápita de América Latina. En Uruguay un 20% de la población podría calificar en algunos de los criterios HIPC para recibir la ayuda, en Panama un 40%, en Ecuador un 70%, en Argentina un 20% considerando los criterios HIPC en el nivel del producto con la desigualdad.



Entonces, si uno revisa con estos criterios somos una sociedad de clase media, pero totalmente desigual. Hay personas que están sufriendo tanto como los países de ustedes. Están en nosotros las formas de instrucción, pero los modelos son impuestos desde afuera.

Con el 4% de los HIPC uno podría hablar del 40% de la población de América Latina podría calificar para recibir de alguna forma alguna ayuda en el proceso de integración



para poder superar su situación de pobreza medida en este caso por el PIB per cápita ¿Qué significaría esto en términos de PIB per cápita de Estados Unidos? Significaría destinar 1,3% del PIB de Estados Unidos a América Latina es una cifra no menor y claramente cuando uno dice que hablemos de fondos estructurales en el ALCA, el primero que va a saltar es Estados Unidos pues se va a preguntar por qué tiene que poner él ese 1% para cubrir los índices de la desigualdad en cada uno de sus países. Además en el ALCA no hay ninguna negociación del fondo estructural.

Respecto a la OCDE la ayuda total para América Latina en las condiciones que mencioné sería 0,51% del PIB de la OCDE, del 0,7 que los países quieren donar es para el mundo, no solamente para América Latina. Tampoco, creo yo, que negociar con la OCDE los fondos estructurales para las necesidades de Latinoamérica pueda ser exitoso. Y si lo hacemos dentro de América Latina esa necesidad del 4,73% del PIB de los tres países más ricos del América Latina que tampoco van a estar muy dispuestos a ventilar ese producto.

Yo creo que la idea de un fondo estructural es interesante y necesaria pero debemos dimensionarla en su viabilidad política. Aquí queremos hacer un acuerdo de política de integración con fondos para cohesión social, pero tenemos que ver donde están las necesidades y cuáles de éstas trataríamos de satisfacer con este fondo estructural y cuál sería la debilidad política de que de alguna parte salga ese dinero.

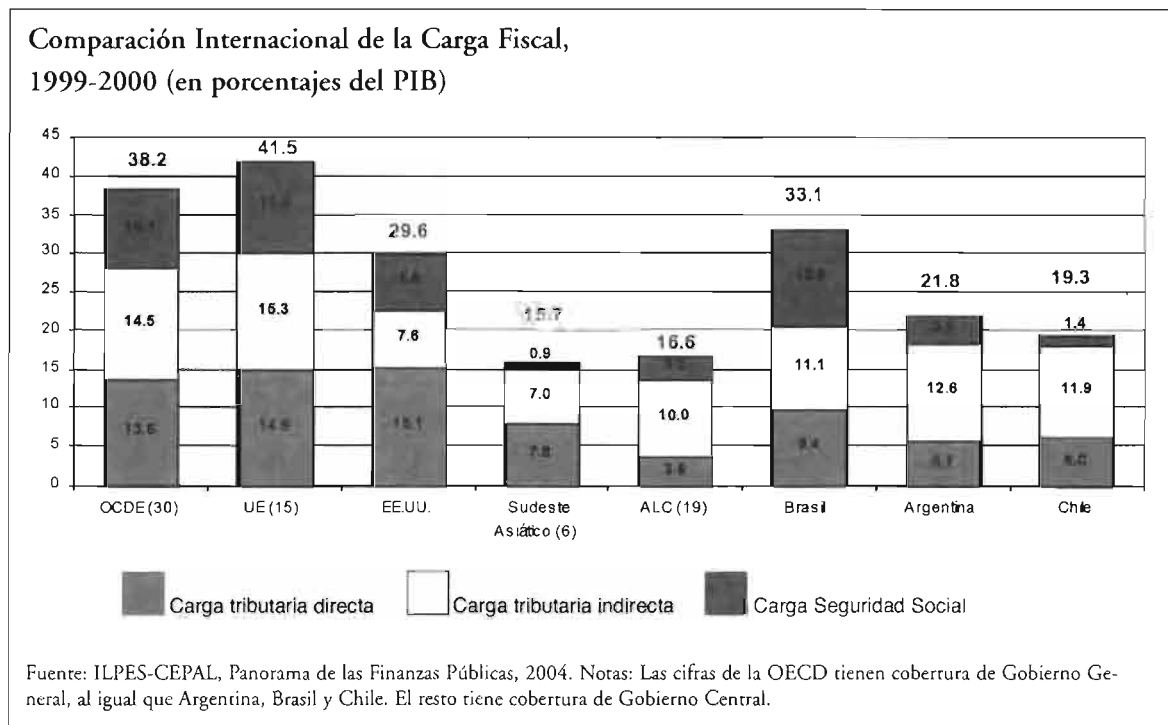
Los países 0,41, en el 2002 fue 0,23 y la meta del milenio en las conferencias sobre desarrollo es alcanzar a 0,07, o sea hay lugar para buscar soluciones.

## Fondos estructurales: su viabilidad en la región

- Financiamiento:
  - ALCA, yo creo que Estados Unidos y Canadá se van a oponer, pues son montos muy significativos para cualquier integración con ellos, que los países más ricos traten de colaborar con los países más pobres para resolver este problema.
  - Un acuerdo regional debe ser político y mencionar bien las necesidades y la voluntad política que hay para hacerlo.
- La diferencia de ingreso y tamaño: generará dificultades y oportunidades y que cada país llevará una gran negociación en torno a esto. Frente a estos requerimientos que se pueden dimensionar bien, hay brechas sociales que tenemos que resolver y que hay necesidades de financiamiento ya sea a nivel de desarrollo u otros, nuestra carga impositiva y nuestros gastos sociales son bajos.
- Los límites de la ayuda entre países: la diversidad regional y las demandas sociales.
- Las diferencias en la presión impositiva.

Si ustedes ven América Latina conformado por 19 países tiene una comparación internacional de la carga fiscal del 16,6% de producto, un poco más arriba del sudeste asiático con el 15,7%, y muy por debajo de la mayoría de los países de la OCDE, Unión Europea y Es-

tados Unidos. Hay algunas excepciones como Chile, Argentina y Brasil que reflejan un poco más.



## América Latina y el Caribe: integración y las estrategias de cohesión social

Entonces el tema es que vamos a hablar de fondos estructurales, un debate tiene que hacerse con los criterios de finanzas y para ello es viable discutir un presupuesto regional o más bien mejorar al interior de sus países cuál es la política de cohesión social y considero que hay mucho que hacer y esto funciona en la medida que la integración sudamericana toma en cuenta la carga tributaria.

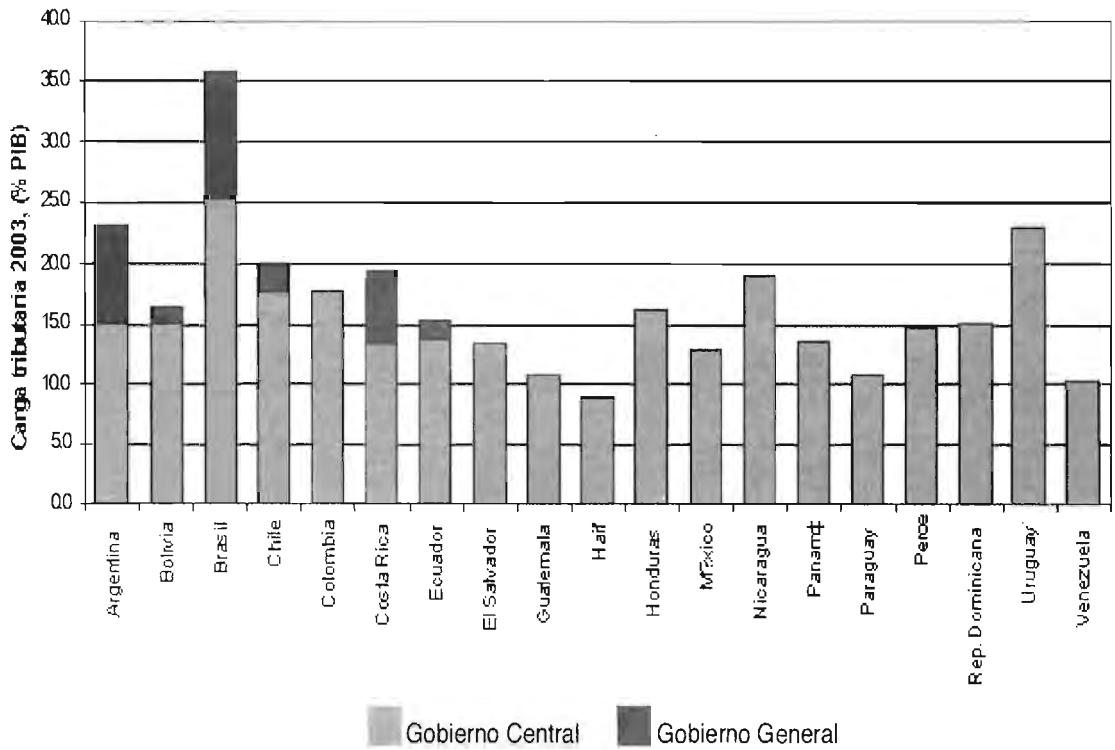
Y esta carga tributaria como porcentaje se ve obviamente en el nivel de desarrollo y el PIB per cápita.

Entonces que podemos hacer, pues la región necesita tomar conciencia de estos problemas que estamos hablando; y no se trata de que los está caricaturizando o exagerando, pero son cosas que pasan, solo es cuestión de pasarse por las ciudades para saber lo que ocurre en Bolivia y en distintas partes de la región.

Hay inquietud social, la gente no se siente participativa de este modelo de globalización y si queremos cambiar ese modelo de integración la cohesión tiene que pasar a ser un punto relevante. Para ello hay que tener pactos sociales sólidos y democráticos que garanticen la estabilidad política.

Estaba pensando yo cuando escuchaba lo del IIRSA si uno realiza actividades con buena voluntad, pero esto no se refleja en el desarrollo y en puestos de trabajo lo más probable

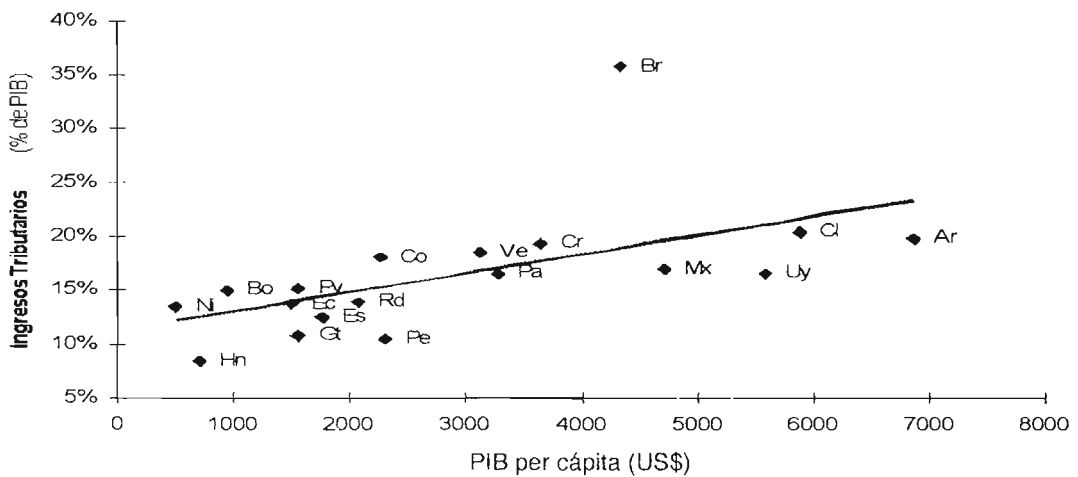
Carga tributaria 2003 (% PIB)



Fuente: ILPES/CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

Nota: a/ La carga tributaria incluye contribuciones a la seguridad social; b/ Los datos de Gobierno General para Chile y Ecuador corresponden al año 2002.

Carga tributaria y PIB per cápita, 2002

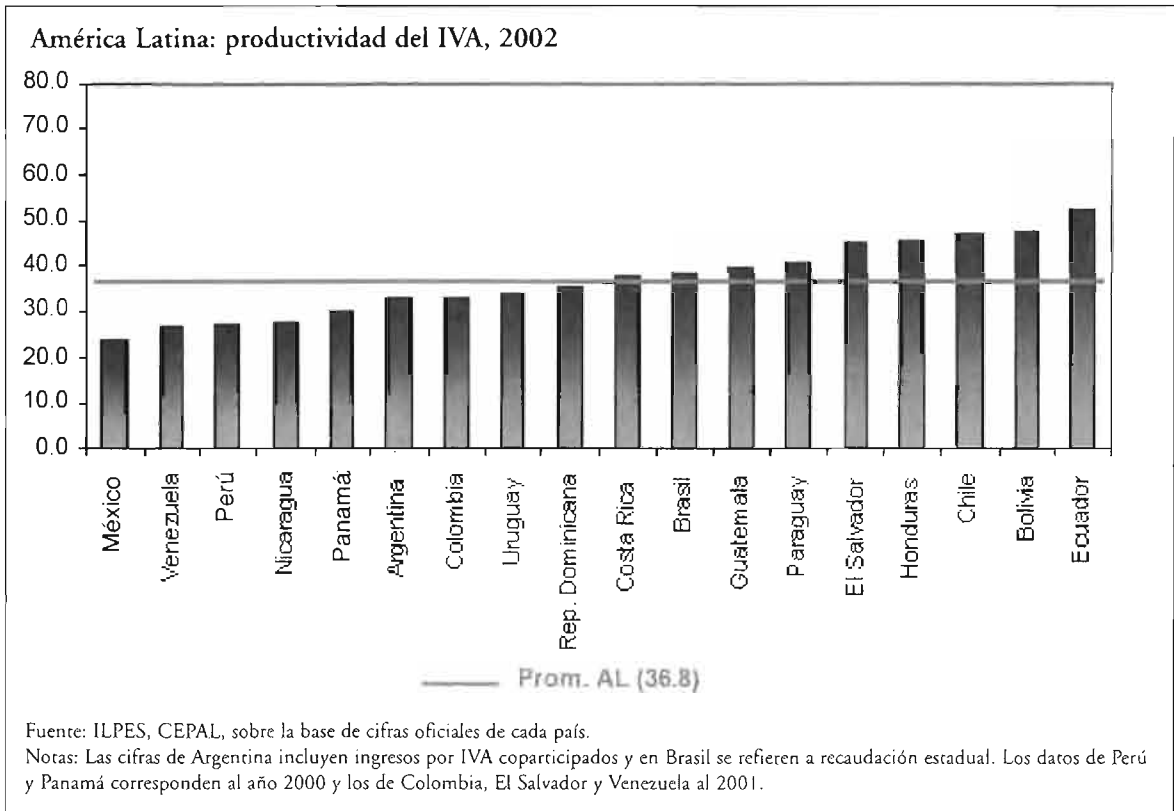


Fuente: CEPAL para cifras de PIB y elaboración propia sobre la base de cifras oficiales de cada país para ingresos tributarios.

Notas: 1/ El PIB se expresa a precios constantes de 1995. 2/ Los datos de ingresos tributarios incluyen contribuciones a la Seguridad Social y tienen cobertura de gobierno general en: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Panamá.

es que mucha gente vaya a tomarse las carreteras para protestar, porque la tarea social no se complementa con lo que esa obra genera en términos de beneficios para ellos.

Las políticas macroeconómicas destinadas a reducir las irregularidades macroeconómicas y facilitar la actividad productiva. Debemos tomar conciencia que gran parte de nuestros problemas no es solamente un tema social que hemos logrado recuperar los ritmos de crecimiento, hay que recuperar las inversiones, generar una política económica coherente, hay que crear competitividad sistémica y esto implica desarrollo productivo parte es la infraestructura, pero también el desarrollo de las empresas y políticas de educación. Hay que hacer la política de educación con criterios de cohesión social



Yo quisiera finalizar aquí y la conclusión es la siguiente es que hemos tenido estabilidad financiera y dificultad con la estabilidad real en términos de crecimiento y a mi juicio una gran inestabilidad social. Con estas condiciones si avanzamos hacia la integración sudamericana vamos a tener muchos problemas. Y el componente de la cohesión social que me alegr  que haya sido un componente prioritario tratado por los presidentes en su última reunión sea uno que vaya a promover la integración sudamericana.

---

# Una visión de la CAN respecto a la seguridad, gobernabilidad y democracia en Sudamérica

*Allan Wagner<sup>1</sup>*

En esta presentación hemos pensado que sería útil abordar cinco puntos y me gustaría hacerlo brevemente. Naturalmente los temas que vamos a tratarlos tienen que ver con la democracia, seguridad y gobernabilidad en Sudamérica; y para ello vamos a hacer en primer lugar algunos comentarios sobre la situación de la democracia en América Latina y dentro de ella la especificidad andina. En segundo lugar la complejidad de las transacciones democráticas, de alguna manera todos somos países en proceso de transición democrática. En tercer lugar la difícil ecuación entre seguridad, democracia y gobernabilidad; intentaremos ver como interactúan estos tres elementos. En cuarto lugar siete reformas para un Estado democrático. Y en quinto lugar la interrelación entre democracia, seguridad e integración.

En cuanto al primer aspecto referente a democracia en América Latina y especificidad andina basta con algunos datos para ver lo que está ocurriendo:

## **1. La democracia en América Latina y la especificidad andina**

- Durante los últimos 15 años en América Latina, diez presidentes no han logrado terminar su mandato constitucional, siete pertenecieron a la región andina.

---

<sup>1</sup> Secretario General de la Comunidad Andina.

- Desde el año 2000 han renunciado seis presidentes en Sudamérica, cinco fueron andinos.
- La crisis de representación es mayor en los países andinos: en la región andina existen 221 partidos de alcance nacional legalmente inscritos. De ellos, 97 partidos están en los diversos parlamentos. El promedio por país andino es de 44 partidos nacionales.
- En la región andina es mayor la exclusión del sistema político por razones étnicas.
- La desafección frente a la democracia se ha agudizado.
- En América Latina –y también en la región andina- los gobernantes son elegidos a través de procesos electorales que cumplen con los requisitos y estándares democráticos aceptados por la comunidad internacional.
- Es la sociedad movilizadora la que se encarga de poner fin a los gobiernos democráticamente elegidos.
- Las crisis vienen siendo solucionadas mediante mecanismos constitucionales.
- Más de la mitad de la población en la región andina vive en la pobreza y la región posee el mayor índice de desigualdad en la distribución del ingreso.
- La presencia de los países andinos en el comercio internacional ha disminuido.
- Lo que existe es un creciente malestar en la democracia y no con la democracia.

## 2. La complejidad de las transiciones democráticas

- El regreso al Estado de Derecho, el respeto a las libertades y a los derechos humanos son aspectos claves en un proceso de transición.
- Las transiciones son procesos de doble movimiento:
  - de cambio de régimen, de uno autoritario a otro democrático (separación e independencia de poderes, transparencia, participación ciudadana, lucha contra la corrupción).
  - de cambio de las reglas que organizan la actividad de la política con la sociedad (democratización de los partidos, una relación más fluida entre partidos y sociedad civil, sistemas electorales que consoliden sistemas de partidos).
- Se podría decir que existe un tercer nivel de cambio: el cambio de orden social, de uno injusto a otro justo (lucha contra la pobreza, la exclusión y la desigualdad, políticas económicas que promuevan el empleo digno).

### 3. La difícil ecuación entre seguridad, democracia y gobernabilidad

*Las dimensiones de la seguridad:*

*La externa:*

- La carrera armamentista: percepciones y desconfianza
- La pérdida de la noción de comunidad internacional y del derecho internacional: el unilateralismo.
- La pérdida de la soberanía frente a poderes fácticos internacionales.
- Las catástrofes naturales y ecológicas.

*La interna:*

- El incremento de la violencia.
  - La pérdida de legitimidad y capacidad del Estado (económica, política, territorial).
  - La pérdida de seguridad jurídica por erosión del orden constitucional.
  - El efecto de la corrupción en la independencia de las instituciones, el incremento de los poderes fácticos y la informalidad de la política.
  - El aumento del narcotráfico y del crimen transnacional organizado y la pérdida institucional, social y territorial.
- 
- La experiencia viene demostrando que el orden constitucional y las instituciones independientes, además de ser una seguridad para todos los ciudadanos, son una garantía para que la propia democracia subsista.
  - La ausencia de democracia permite, justamente, el fortalecimiento de los poderes fácticos y de la informalidad de la política, lo que se traduce en ingobernabilidad (Norberto Bobbio: el predominio del “poder invisible” frente a un orden constitucional).
  - La seguridad de la democracia radica, por tanto, en perfeccionar el orden constitucional democrático y sentar las bases de un orden social legítimo.
  - Democracia con seguridad jurídica: la reducción de la incertidumbre política mediante un orden jurídico constitucional, con reglas y procedimientos pactados por todos (instituciones).
  - Democracia con seguridad social: la existencia de un orden legítimo, basado en la inclusión y la cohesión social.

#### 4. Un nuevo Estado Democrático

*Siete reformas para un nuevo Estado democrático:*

1. Devolver a la política su centralidad.
2. Reducir la brecha social.
3. Construir una democracia ciudadana basada en mayores y mejores derechos para todos.
4. Diseñar un conjunto de reformas que busquen mejorar las instituciones centrales del régimen democrático.
5. Combatir abiertamente la corrupción tanto en el Estado como en la sociedad.
6. Poner en práctica un modelo de desarrollo integral con competitividad e inclusión social.
7. Desarrollar una política basada en la generación de consensos.

#### 5. Democracia, seguridad e integración

*Algunos hitos andinos:*

- Carta de Conducta de Riobamba: "...el respeto de los derechos humanos, políticos, económicos y sociales constituyen norma fundamental de conducta interna de los Estados del Grupo Andino..." (1980).
- Declaración de Caracas: "los regímenes democráticos existentes en todos los países miembros permiten avanzar en la integración de la sub-región sobre bases de legitimidad. La defensa de la democracia no constituye violación al principio de no intervención." (1989).
- Protocolo "Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia": se establece la democracia como requisito de pertenencia en la Comunidad Andina (1999).
- Lineamientos de la Política Exterior Común (2000).
- Compromiso de Lima: Carta Andina para la paz y la seguridad, limitación y control de los gastos militares (2002).
- Plan Andino para la prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos (2003).
- Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina (2004).
- Declaración de San Francisco de Quito sobre el Establecimiento y desarrollo de la Zona de Paz Andina (2004).



- Proyecto de Estrategia de Andina de Desarrollo Alternativo. (2005)
- Proyecto de Estrategia Andina de Lucha contra la Corrupción. (2005)

#### *Acciones directas:*

- Actualmente la Comunidad Andina colabora en el proceso de transición democrática que impulsa el nuevo gobierno del Ecuador: veedor internacional, junto con la UE y ONU, en el proceso de designación de la nueva Corte Suprema de Justicia y apoyo al diálogo nacional.
- El nuevo gobierno de transición de Bolivia ha solicitado igualmente la cooperación de la CAN para las próximas elecciones generales y el diálogo nacional.
- A través del proyecto AGORA Democrática se está impulsando la creación de una mesa de partidos políticos andinos, así como un mecanismo para fortalecer una cultura de diálogo y concertación democrática.
- El Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS): estrategias comunes para el desarrollo integral y proyectos regionales para la lucha contra la pobreza, la exclusión y la desigualdad.

#### *Democracia y seguridad en la Comunidad Sudamericana de Naciones*

- Coincidencia entre el Protocolo de Ushuaia y el Protocolo Compromiso Andino por la Democracia:
  - ¿Hacia una Carta Democrática Sudamericana?
- La Carta Andina de Derechos Humanos: un posible instrumento regional.
- La Zona Sudamericana de Paz: un marco para políticas sudamericanas de cooperación de seguridad regional.
- La energía y el medio ambiente: los ejes estratégicos constar en una agenda sudamericana de seguridad y desarrollo.
- La cohesión social, las asimetrías y el desarrollo social descentralizado: las condiciones para la equidad. En este aspecto la Cumbre de Asunción del MERCOSUR ha dado un importante ejemplo para establecer un fondo estructural de cohesión en el MERCOSUR con aportes muy significativos de Brasil sobre todo, en segundo lugar de Argentina y acceso a los recursos inversamente proporcionados que es la gran característica. Y, por último, el desarrollo social y económico descentralizado en los ejes de IIRSA, es decir en las áreas de influencia de los ejes de desarrollo e integración sudamericanos que son una oportunidad para nuestros países de articular y desarrollar el interior de nuestro continente sudamericano, proyectarlo hacia las grandes cuencas. Sobre todo generar

las bases reales de desarrollo para un auténtico proceso de descentralización que hoy en día sin duda es una de las características que debe tener todo estado democrático y por esto consideramos que son las condiciones necesarias para la equidad democrática en la Comunidad Sudamericana de Naciones.

---

# Integración y democracia<sup>1</sup>

*Marco Aurelio García<sup>2</sup>*

En los últimos años, Sudamérica enfrentó graves crisis sociales con fuertes repercusiones político-institucionales, sobre todo en países de la región andina: Venezuela, Bolivia y Ecuador, particularmente. En 2001, Argentina también pasó por fuerte desestabilización político-institucional, después de la devaluación de su moneda. Cinco presidentes se sucedieron en pocos días.

Esas crisis reflejan una inestabilidad económica de más largo plazo, que comienza a fines de los años 70 e inicios de los 80 cuando se hicieron evidentes los impasses del modelo nacional-desarrollista y, más tarde, se manifestaron claramente insuficientes - para no decir catastróficos - los ajustes liberales aplicados en la mayoría de los países de la región, inspirados en las recetas del *Consenso de Washington*.

Las instituciones políticas-jurídicas en muchos de nuestros países no fueron capaces de encauzar estos remesones sociales provocados por fuertes disturbios económicos.

Pero esas crisis tienen también un significado positivo. Revelaron una mayor participación de las masas en la política, una presencia nueva y significativa en la esfera pública de segmentos sociales antes marginados.

---

1 Este texto presenta en forma resumida las ideas que desarrollé en mi exposición en el Seminario. Saludo la iniciativa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador, de FLACSO y de la Corporación Andina de Fomento de realizar este debate de preparación de las reuniones de Cancilleres y de Presidentes de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Agradezco la honrosa invitación.

2 Asesor Especial de Política Externa del Presidente de la República de Brasil.

La inestabilidad ponía al desnudo (1) el déficit de democracia económica y social en la región y (2) la inadecuación de las instituciones políticas *vis-à-vis* la nueva situación y la necesidad de su reordenamiento.

En algunos casos, la anticipación de este reordenamiento político-institucional, permitió que crisis de gran gravedad pudieran resolverse en el marco de las instituciones renovadas. Un ejemplo es Venezuela, que vivió desde el intento fallido de golpe de estado en mayo del 2002 hasta el 2004, un período de enorme inestabilidad política marcado por una amplia participación de diversos sectores sociales del país en la vida política.

Fue posible encontrar una salida a través de este mecanismo inédito que es el referéndum revocatorio, que confirmó Hugo Chávez como Presidente de Venezuela.

Esto no eliminó el conflicto, el choque de posiciones, pero permitió una salida institucional a la crisis.

No quiero invocar el ejemplo de Venezuela como paradigma para otros países de la región. Lo menciono porque pone en evidencia, a través de un ejemplo positivo, la necesidad de – junto a las reformas económicas y sociales – llevar adelante un proyecto de reconstituir instituciones que permita reducir el malestar persistente en muchas de nuestras sociedades.

Hay que matizar ese malestar que tantos dicen existir con la democracia, a partir de lecturas apresuradas y/o simplistas de encuestas.

¿No se tratará, como alguien ha dicho, de un malestar en la democracia y no con la democracia?

No es una mera sutileza conceptual. Es más bien un intento de ir más allá de la percepción corriente; de examinar cómo los nuevos actores sociales que ingresaron a la vida política más recientemente entienden lo que es la democracia, a partir de su experiencia histórica concreta.

Encuestas dicen que la gente no tiene confianza ni respeto por la democracia. Pero ¿qué significa para ellos democracia? ¿Qué significa, para amplios segmentos que se encuentran socialmente marginados, la democracia? ¿Cómo pueden valorarla si son víctimas de un Estado incapaz de resolver sus demandas elementares, sus aspiraciones de equidad económica y social?

Enfrentamos hoy en América Latina una problemática que vivió Europa en el siglo XIX e inicios del siglo XX, cuando a los avances, aunque limitados, de la democracia política no correspondía igual progreso en materia de democracia económica y social.

Ese problema la Social-democracia trató de resolver en comienzos del XX, aunque solamente haya tenido éxitos más significativos después de la Segunda Guerra Mundial. En esa coyuntura histórica muy particular, y bajo la presión de un mundo dividido, pudo haber un acercamiento entre los ideales de libertad e igualdad.

No quiero decir que la democracia política no sea una valor en si (y fundamental), apenas dependiente de la democracia económica y social. Pero no se puede ocultar la articulación conceptual-histórica-política concreta que existe entre ellas.

La democracia política involucra siempre la plena vigencia de la soberanía popular y de la soberanía nacional. Una depende de la otra. Pero, en los últimos veinte años se leyó y escuchó con cierta frecuencia que, en la época de la “globalización”, el Estado Nacional se

hizo una institución obsoleta, que perdió su significación histórica. Conceptos como el de soberanía nacional habrían sido vaciados de su significación original, pasaron a ser nociones superadas, cediendo paso a una nueva realidad histórica dominada por la globalización económica y financiera.

En esa nueva coyuntura, los gobiernos nacionales poco tendrían que hacer, sino que someterse a reglas internacionales que prescribirían comportamientos comunes a todas economías nacionales. La consecuencia fue la uniformidad del discurso económico de casi todos partidos y gobiernos, lo que muchos llamaron de “pensamiento único”.

Ahora bien, cuando dejan de existir políticas nacionales y pierde significación el concepto de soberanía nacional, es evidente que el concepto de soberanía popular también es golpeado. ¿Para qué soberanía popular si ésta está condicionada por determinaciones que van más allá de las fronteras nacionales?

En este comienzo del siglo XXI, se multiplican en Sudamérica experiencias nacionales de gobiernos que tratan, en forma racional y controlada, de restaurar un espacio nacional y de valorar la soberanía popular para impulsar proyectos de reforma social. Estos países están confrontados con un conjunto de retos.

Necesitamos, en primer término, inaugurar un nuevo, largo e intenso ciclo de crecimiento económico. Las demandas de masas, el déficit social de nuestros países, junto a las carencias de nuestros sistemas productivos y de nuestra infraestructura exigen algo más que los períodos de pequeño crecimiento, como nos fue “sugerido” por una ortodoxia obcecada apenas con el equilibrio fiscal

El segundo reto es el de la distribución de ingreso. No se trata de crecer primero para después distribuir, como habitualmente se afirma, sino que hacer de la distribución de ingreso un factor de crecimiento. Esto implica en la constitución de un amplio mercado de bienes de consumo de masas, lo mismo que la implementación de políticas sociales – especialmente en los campos de la educación, salud, vivienda y transporte – y, coyunturalmente, de iniciativas de transferencia de renta a partir del Estado.

Et tercer reto, muchas veces desconsiderado por el pensamiento de izquierda en el pasado, quizás porque siempre estuvo en el centro de las propuestas conservadoras, es el de la estabilidad macroeconómica. Un proyecto consistente de desarrollo tiene que preocuparse con sus condiciones de autofinanciación. Proyectos populistas comprometen la continuidad del desarrollo, en el mediano y largo plazos, produciendo sea inflación descontrolada, sea el endeudamiento interno y externo irresponsable.

El cuarto elemento importante de un programa progresista es la necesidad de reducir la vulnerabilidad externa de nuestras economías, lo que implica garantizar cada vez más que los centros de decisión sobre las grandes opciones económicas y sociales sean trasladados hacia el interior de nuestros países. En las dos últimas décadas, muchos proyectos de desarrollo en América Latina fueron seriamente comprometidos por los efectos de crisis económicas y financieras que ocurrieron a miles de kilómetros de nosotros.

El quinto reto es el de impulsar un nuevo ciclo de desarrollo no solo en un marco democrático, sino que buscando la expansión y la profundización de la democracia. La experiencia histórica brasileña de medio siglo de crecimiento intenso de la economía (6.7% pro-

medio al año entre 1930 y 1980) es reveladora. No solo este crecimiento fue acompañado de una extraordinaria concentración de ingreso, sino que también de una fuerte concentración de poder, que se traduce en largos períodos de Estado de excepción o de democracia restringidas.

La democracia no es sólo un valor que debemos defender por razones filosóficas o políticas, sino que por su eficacia para el funcionamiento de la economía.

El reto democrático involucra una dimensión, destacada en ese seminario por Allan Wagner, que es el de la reforma de las instituciones del Estado. Esa cuestión es particularmente visible en la zona andina, pero está presente en todos los países del continente. En Brasil mismo, junto a las reformas del poder judicial aprobadas y el inicio de los debates sobre las reformas sindical y laboral, están pendientes cuestiones fundamentales como las del sistema electoral, de la financiación pública de los partidos y otros instrumentos que garanticen la transparencia del Estado y la contención de la corrupción.

Sobre ese tema es evidente que no basta hacer lo que el Gobierno brasileño está haciendo, vale decir utilizar todos los medios – administrativos, policiales y judiciales - a su alcance para investigarla y combatirla. Es fundamental tener una legislación e instituciones que la prevengan.

Aunque sea evidente que no hay democracia sin Estado de derecho, es evidente también que ella no se agota en él. La democracia exige la ampliación de un espacio público, en el cual surgen nuevos derechos y partir del cual la sociedad ejerce controles sobre el Estado. Eso es particularmente importante en nuestro continente en el cual las instituciones están desfasadas y donde se asiste la irrupción de nuevos actores sociales. Para que no se produzca una fractura irreparable entre sociedad es fundamental que la acción de estos nuevos actores pueda reflejarse en la modificación de las instituciones.

A estos cinco retos, fundamentales para pensar un nuevo proyecto de desarrollo, habría que agregar un nuevo y con ello quiero concluir estas notas.

La democracia y el desarrollo de nuestros países no pueden ser pensados exclusivamente en el ámbito nacional sino que como tareas regionales.

La integración involucra temas de supranacionales. Otras experiencias en el mundo, como la europea, los están tratando en forma más o menos adecuada. Más allá de una discusión filosófico-jurídica sobre las implicaciones de una futura supranacionalidad, es importante concentrarse en las ventajas de la integración regional, aunque en su limitada dimensión actual.

En los últimos dos años se produjo una aceleración de la integración comercial de la región, pese a la existencia de cuatro dinámicas distintas: aquella representada por el MERCOSUR, que tuvo un aumento relevante del número de países asociados, la Comunidad Andina, que buscó un acercamiento con el MERCOSUR, el CARICOM y Chile, asociado al MERCOSUR y que, a la vez, mantiene tratados de libre-comercio con varios países desarrollados.

El acercamiento entre países de la Comunidad Andina y del MERCOSUR planteó no sólo una intensificación de esas relaciones comerciales, sino que la necesidad de ir más allá de la integración comercial y sobre todo poner más atención en la necesidad de construir

una infraestructura en la región capaz de enfrentar los problemas de transporte, comunicación y energía conforme a las demandas que se hicieron más importantes en las últimas décadas. En este campo hay avances. El proyecto IIRSA sale de papel y comienza a traducirse en obras concretas en toda América del Sur

La construcción de una infraestructura en materia de energía, transporte, puertos, etc., puede significar para la región algo parecido a lo que significó el Acuerdo para Carbón y Aceros para la constitución de Europa. Sí es verdad que conformamos un espacio geográfico es también cierto que las distancias que nos separan son enormes, consecuencia de la precariedad de nuestros medios de transporte. Hoy día tenemos más facilidad de viajar de nuestras capitales a Miami que de ir de Quito a Brasilia, por ejemplo.

La problemática energética ofrece otro ejemplo relevante. América del Sur tiene una capacidad instalada bastante superior al consumo. La ausencia de interconexiones, sin embargo, amenaza de colapso energético nuestros países en cualquier situación problemática. Basta que se produzca una crisis social y política en Bolivia para que uruguayos, argentinos, brasileños y chilenos se pongan inquietos con el suministro de gas de nuestros países.

Eso es muy grave sobretodo en un momento de crecimiento económico generalizado de nuestras economías. No se puede abortar – por un déficit de infraestructura - un ciclo, que se anuncia de mediano y largo plazos y que, además, puede desarrollarse en forma regionalmente articulada.

Esos proyectos de integración física son un instrumento fundamental para una nueva concepción de desarrollo regional.

Es obvio que además de todo esto, la Comunidad Sudamericana de Naciones tiene una dimensión social y política. Ella va avanzar los temas de la integración social, política y cultural a partir de las experiencias en curso en nuestras asociaciones el CAN, el MERCOSUR y otras instituciones.

¿Cuáles son las posibilidades para que nosotros tengamos definitivamente estructuras políticas que puedan no solamente viabilizar los proyectos económicos, sino fortalecer la democracia en la región?

Una cosa es la existencia de una “cláusula democrática” en el MERCOSUR o en la OEA. Otra es la posibilidad de dar asidero a esa cláusula a partir de nuestras experiencias concretas. No se trata de “exportar” conceptos generales de integración y de democracia, sino que construir desde adentro valores e instituciones que ofrezcan significación y credibilidad a estos conceptos.

Es evidente igualmente que en la agenda de la integración deberán ser incluidos temas relacionados con la seguridad colectiva de la región. Más allá del hecho positivo que América del Sur puede ser considerado una zona de paz, por la inexistencia práctica de conflictos intra-naciones, claro está que otras amenazas pesan sobre la región: el narcotráfico y el crimen organizado transnacional, la posibilidad de ataques terroristas, la codicia internacional sobre zonas ricas en recursos naturales, agua, hidrocarburos, biodiversidad, etc.

Avanzar en dirección de una Comunidad Sudamericana no significa neutralizar proyectos sub-regionales existentes; antes valorarlos y compatibilizarlos.

América del Sur vive hoy una situación distinta de aquella de Europa cuando el viejo continente, hace más de 50 años, empezó su proyecto de integración. Nosotros partimos de un proceso de coexistencia de proyectos regionales, heterogéneos en sus objetivos. La percepción de la crisis de las últimas décadas, la conciencia de su potencial de desestabilización está en la base de la proliferación de proyectos progresistas e, incluso, en el diálogo que pudo producirse acercando gobiernos que tienen presupuestos políticos e ideológicos distintos y muchas veces conflictivos. Nosotros fuimos capaces de reunirnos y llegar a la conclusión que la integración regional no es simplemente un sueño, sino una necesidad importante para la ejecución de nuestras tareas de desarrollo económico y social, pero sobre todo para las tareas de preservación de la paz en la región y creación de un paradigma fuerte de democracia política.



---

# Comunidad Sudamericana de Naciones: integración comercial y asimetrías<sup>1</sup>

*Luis Abugattás<sup>2</sup>*

El tema al cual me voy a referir quisiera centrarme en esta iniciativa de la Comunidad Sudamericana de Naciones, hasta el momento no pasa de ser eso. Es decir, hay una declaración presidencial que ha lanzado una idea al ruedo y en este momento la Comunidad Sudamericana es un modelo para armar. Y como va a quedar claro en mi presentación, en la actualidad tenemos muchas más interrogantes que respuestas que se podrían ofrecer acerca de la viabilidad y futuro de esta idea, con la cual en principio comparto, pero se está lanzando en un contexto bastante complejo, en el cual hay bastantes escollos por salvar para hacerla realidad.

Si uno revisa las reacciones en prensa de diferentes artículos que se han publicado respecto a la Comunidad Sudamericana, la recepción ha sido bastante variada. Hay un grupo que ha tomado con optimismo esta idea, es un nuevo aliento, una posibilidad de por fin hacer realidad un sueño histórico latinoamericano; pero por otro lado hay otro grupo, el cual no es desgraciadamente minoritario y que ha señalado un escepticismo sobre las posibilidades y conveniencias de llevar a cabo es-

---

1 Quisiera señalar que mis comentarios son totalmente a título personal, de ninguna manera reflejan ni la posición, ni el pensamiento de la institución para la cual estoy trabajando. Estoy participando más como ciudadano peruano comprometido con la integración andina y sub-regional. He trabajado un tiempo en la Junta del Acuerdo de Cartagena y hace más de veinte años que estoy involucrado en la integración económica.

2 Especialista de comercio de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

tas ideas promulgadas por los presidentes. Las razones de este escepticismo son varias, no voy a entrar en la aventura de qué cosas se han dicho, pero en parte existe un gran desencanto con estas grandes ideas a nivel latinoamericano, alimentado por los previos fracasos y sueños que no se hicieron realidad a través de la historia. No voy a referirme a casos concretos, pero ha existido bastantes ideas a nivel latinoamericano que convocaron un grato interés en su momento, pero que después se enfrentaron con una cruda realidad y no pasaron de ser una buena idea.

Por otro lado, hay un contraste con los resultados concretos tangibles que ha generado la integración latinoamericana ¿Cuál ha sido la contribución efectiva de la integración latinoamericana en la historia del desarrollo de los diferentes países? Es una pregunta que todavía no encuentra una respuesta clara y todavía la integración está bastante alejada del pueblo. Hay que reconocer que la integración se ha manejado en América Latina de una manera elitista a través de grupos especializados. Ha sido una acción más intergubernamental y con poca participación de la sociedad civil.

También ha habido algunos cuestionamientos sobre cuál es la verdadera motivación atrás de esa idea. Hay varios analistas que lo han estudiado, yo no comulgo con esa idea pero solo para mencionarlo es un paso más de la estrategia geopolítica brasilera y que son intereses exclusivamente brasileros para fortalecer su posición para lo cual está usando al resto de países sudamericanos en un esquema que principalmente respondería a sus intereses nacionales.

De esto se ha señalado mucho en la prensa y varios analistas han adoptado esta explicación por qué el lanzamiento y el momento. La ausencia de algunos presidentes ha sido interpretada de manera muy variada en el sentido de cuál es el compromiso real que tienen los países con esta idea de la Comunidad Sudamericana. Existen serias dudas en algunos grupos si el compromiso político realmente existe o simplemente es una reunión a la cual no se podía faltar. Es un proyecto en el cual no se puede dejar de lado suscribir la firma pero que en verdad los intereses comerciales concretos de muchos países de Sudamérica no se encuentran en la región y hay fuerzas de atracción mucho más significativas ya sea con Estados Unidos y con el Asia, por lo tanto existe un cuestionamiento sobre si es que existe el compromiso político para hacer realidad esta idea.

Voy a tratar algunos de los temas que finalmente estarán incorporados en el documento que se entregará a los organizadores del evento. El tiempo es limitado para cubrir todo, pero yo quisiera referirme a cuatro puntos centrales:

- ¿Cuál es el objetivo propuesto en el ámbito comercial de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)? Creo que es importante partir de un entendimiento de qué es lo que han decidido los presidentes, que si bien es cierto es todavía un modelo sin armar, ya se han establecido ciertas pautas que establecen con alguna claridad cual sería el alcance real de lo que se estaría buscando.
- Algunos elementos del entorno general y posibles implicancias para el desarrollo de la CSN.

- Elementos para una agenda comercial de la CSN.
- Posible tratamiento de las asimetrías en el marco de la CSN, en el caso de que esta comunidad logre emerger en algún momento.

La Declaración del Cuzco señala que el espacio sudamericano integrado se desarrollara y perfeccionará impulsando los siguientes procesos:

“La profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio, *apoyándose* en lo pertinente en la Resolución 59 del XIII Consejo de Ministros de la ALADI, y su evolución a fases superiores de la integración económica, social e institucional. Los Gobiernos de Surinam y Guyana se asociaran este proceso, sin perjuicio de sus obligaciones bajo el Tratado revisado de Chaguaramas” *Declaración de Cuzco*.

Aquí se avizora un claro vínculo de la Comunidad Sudamericana de Naciones con la Resolución 59 y habría que reflexionar sobre cuál es el alcance de esta profundización que se hará apoyándose en la Resolución 59. Esto sería sujeto a diferentes interpretaciones sobre la naturaleza de la CSN. Es decir no hay un mandato claro que diga que se hará en base a lo establecido en la Resolución 59. En cierto sentido parecería que esta resolución podría ser una hoja de ruta, pero existiría un margen para desviarse si los países miembros de la CSN lo consideran conveniente.

### Parámetros establecidos para la CSN en el ámbito comercial

- Implementación progresiva de niveles y ámbitos de acción. Ya se sugiere un cronograma en la Declaración del Cuzco que es la creación de una zona de libre comercio y luego fases superiores. Aquí viene la primera gran pregunta ¿cuál es el objetivo de la CSN? Mercado común, unión aduanera, unión económica, hacia dónde se va a ir construyendo este modelo y creo que la definición del objetivo final es importante, porque no se puede armar piezas sin tener claro que producto es el que finalmente queremos llegar a tener. Sí, las fases superiores pueden ser interpretados de manera diferente.
- Sobre la base de la institucionalidad existente, sin nuevos gastos financieros. Esto no lleva a una pregunta acerca de las prioridades cuando los países no están dispuestos a comprometer recursos financieros. Uno de los temas que más han sido criticados sobre esta idea es la falta de institucionalidad. Quizás haya un consenso entre todo lo que han escrito sobre la CSN, que la falta de institucionalidad propia puede ser un problema muy grande en procesos de construir estabilidad y equidad.
- Conducción política del proceso: reuniones de Jefes de Estado, reunión de cancilleres instancia de decisión ejecutiva y cooperación de organismos regionales. En la literatura sobre integración económica queda claro que el camino de integración po-

litizada es el más complejo y que demanda un mayor compromiso político si se decide avanzar.

- Respeto de los cronogramas de liberalización y marcos normativos de acuerdos existentes, los principios de pluralismo, convergencia, flexibilidad y tratamientos diferenciales, compatibilidad con acuerdos vigentes, instrumentación a través de mecanismos del TM80, coexistencia con negociaciones extraregionales (Res 59).

Parecería ser que la idea no es un nuevo acuerdo comprensivo que lleve, sino que es más una convergencia pasiva en base a lo que existe y de ahí tratar de constituir esta entidad de una manera progresiva. Las bases se podrían derivar de la Declaración del Cuzco y de la Resolución 59.

### **Elementos del entorno: emergencia de un nuevo regionalismo en el ámbito mundial**

Aproximadamente en este año estarán en vigencia 300 acuerdos comerciales preferenciales (ACP) [250 notificados a la OMC]. Todos los miembros de la OMC participan en por lo menos un ACP. Cerca del 50% comercio mundial estará bajo un ACP.

- ¿Serán los bloques comerciales nuevos actores internacionales? Los bloques están reemplazando al Estado-Nación. Bloques como la Unión Europea ya tienen su presencia en la OMC. Pero ya se están configurando bloques alrededor de un ámbito sub-regional. La CSN sería un bloque alrededor del Brasil ¿CSN un imperativo en ese contexto? Uno de los objetivos de la CSN que ya va al ámbito de la concertación política es esta diplomacia común y creo que este es un tema que podría ser uno de los grandes aportes que traería la consolidación de la CSN ¿Cuál puede ser su eficacia, y cómo lograrla?
- Creciente preocupación con impacto sistémico del regionalismo. Párrafo 29 DMD negociaciones para regular el regionalismo ¿Construyendo sobre arena movediza?
- Cuestionamiento creciente de los beneficios de acuerdos Sur-Sur (BM) y promoción activa de acuerdos Norte-Sur. Posición que tiene expresión política interna en América Latina. Necesidad de explicitar beneficios de la CSN para legitimar el proyecto.

### **Elementos del entorno: convergencia de bloques imperfectos**

- MERCOSUR y la CAN no han perfeccionado aun los esquemas sub-regionales de integración -temas de acceso a mercado, normativos y sobre los nuevos temas de la agenda comercial- y se encuentran sometidos internamente a determinadas presiones.

- ¿Qué tan factible es la convergencia en las condiciones actuales? Se deberían primero perfeccionar los acuerdos sub-regionales; ó la CSM permitiría superar obstáculos y ampliar la agenda comercial.

### **Elementos del entorno: desencanto con las políticas de desarrollo implementadas, indefinición sobre políticas alternativas**

- El relanzamiento de la integración respondió en gran medida a la creciente convergencia de las políticas nacionales de desarrollo con base en los postulados del Consenso de Washington. Las promesas no se hicieron realidad. Actualmente hay fatiga con la reforma y búsqueda de alternativas y divergencia creciente de enfoques y espacios políticos para determinadas opciones entre países de la región.
- Un proyecto de integración debe reflejar e imbuir una política de desarrollo. Las posibles crecientes divergencias en la región no solo pueden dificultar el proyecto de la CSN, sino también comprometer la consolidación de los acuerdos sub-regionales existentes.

### **Elementos del entorno: profundización al margen**

La liberalización del comercio intra-sudamericano es significativa. Al 2006 aproximadamente el 90% del comercio se realizará libre de aranceles. Parte del resto se encuentra en programas de desgravación con fechas preestablecidas. No obstante, el comercio con la región, en particular extra-bloque, para la mayoría de los países no es significativo. [Participación, diversificación].

- El comercio por liberalizar en los diferentes acuerdos constituyen productos sensibles, o reflejan el trato especial que lograron los PMDR. Aunque existe un porcentaje menor bajo acuerdos de preferencia fija. Se justifica el costo político de acelerar la liberalización?
- Los acuerdos CAN-MERCOSUR se acaban de culminar ¿Es factible reabrir negociaciones en el corto plazo? La negociación duró una década.

### **Temas de reflexión para una Agenda Comercial de la CSN**

- La incorporación de países no miembros de ALADI en la CSN demanda de un instrumento jurídico estableciendo el acuerdo de integración económica. [Un acuerdo marco que señale los objetivos de la CSN, el marco institucional y al menos una hoja de ruta para guiar las futuras acciones].

- Manteniendo el espíritu de la Resolución 59 la convergencia pasiva de los acuerdos se puede complementar con algunas acciones que propendan a profundizar la ZLC:
  - (i) la implementación efectiva de la cláusula de la NMF de ALADI con respecto de acuerdos extra zona, extendiéndola también a acuerdos con otros países en desarrollo.
  - (ii) Conversión de todos los acuerdos existentes en ALC con plazos de desgravación máximos similares a los vigentes en otros acuerdos.
  - (iii) Programa de trabajo, cláusula del mejor esfuerzo, orientado a acelerar los plazos de desgravación en los acuerdos existentes.
- Programa de trabajo sobre facilitación de comercio.
- Harmonización progresiva de las normas comerciales. [normas de origen, medidas sanitarias y fito sanitarias, obstáculos técnicos al comercio].
- Régimen sudamericano para la liberalización del comercio de servicios.

### Tratamiento de las asimetrías

- Temas centrales: a quién, en qué área y qué trato especial.
- A quién: complejidad en determinar criterios para selección. [nivel de desarrollo, tamaño, características particulares]. Categorías ALADI superadas en parte por la realidad actual. PMDR, más Guyana y Surinam.
- Tradicionalmente trato especial en acceso a mercado, no-reciprocidad. En la mayoría de los casos esto se refleja ya en los acuerdos suscritos. Posible mecanismo: profundización no recíproca de acuerdos vigentes.
- Asimetría puede reconocerse en las normas comerciales [excepciones, *de minimis*, plazos de adecuación, asistencia técnica para fortalecimiento institucional, mayor flexibilidad] En particular normas de origen pueden ofrecer un interesante área de trato especial.

Dadas las realidades actuales, el tema de las asimetrías puede ser encarado de manera más efectiva mediante mecanismos no comerciales: fondos de apoyo estructural. Habría que evaluar si solo a nivel nacional o también de regiones subnacionales o sectores específicos por país.

---

# Integración energética en Sudamérica

*Mauricio Garrón<sup>1</sup>*

Voy a comenzar esta presentación explicando los contenidos de la exposición:

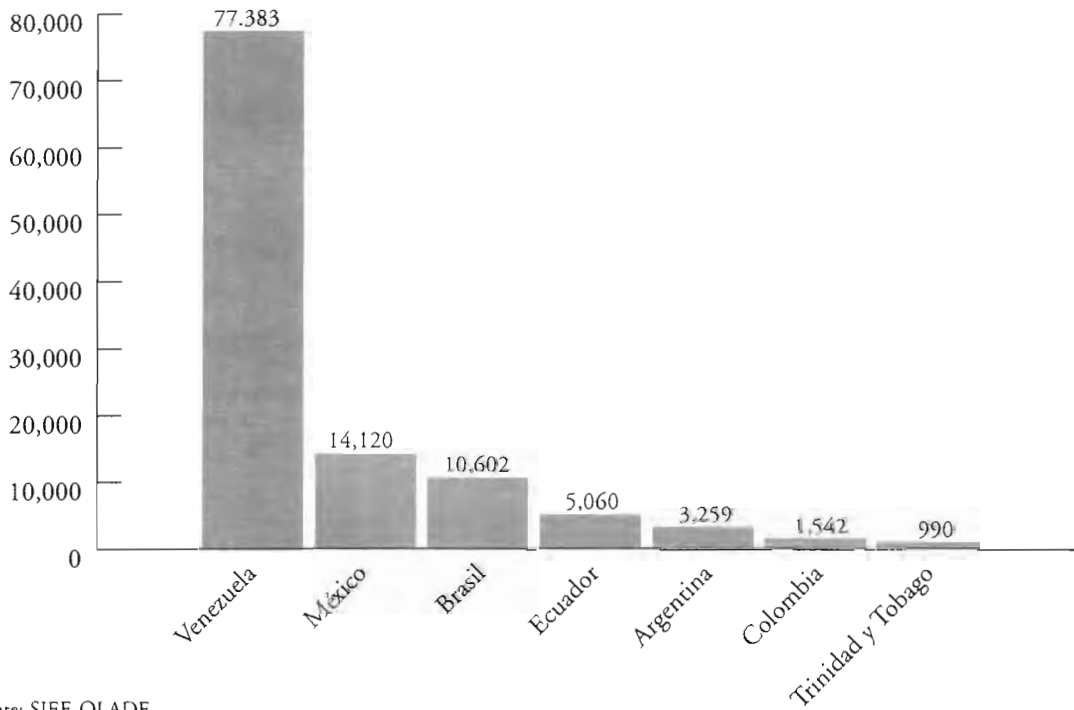
- Panorama energético de ALC.
- Factores para la integración.
- Beneficios.
- Estado actual de la integración.
  
- Proyecto de Integración de OLADE:
  - Desafíos.
  - Retos.
  - Conclusiones.

## Panorama energético de ALC

Inventario de recursos energéticos, 2003			
Potencial hidroeléctrico		703,049 MW	
Energético	Reservas probadas	Unidad	Alcance en años
Petróleo	114,525	106 bbl	33.4
Gas natural	7,532	109 m3	38.2
Carbón mineral	15,952	106 T	225.6

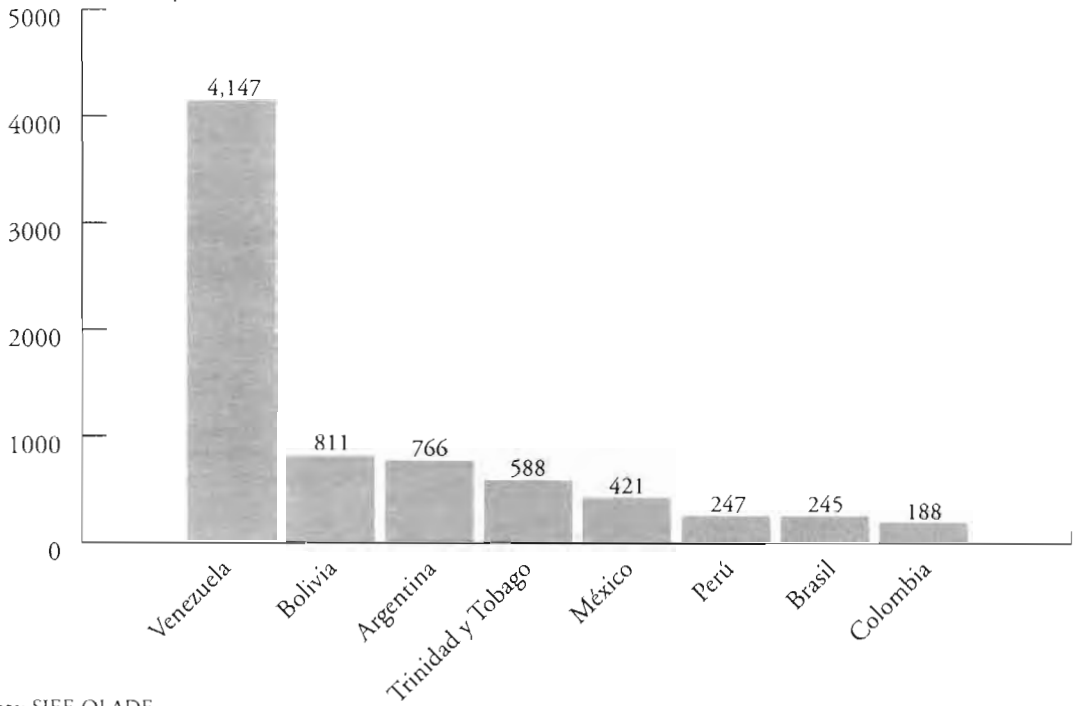
Fuente: SIEE - OLADE

Principales reservas probadas de petróleo (106 bbl)



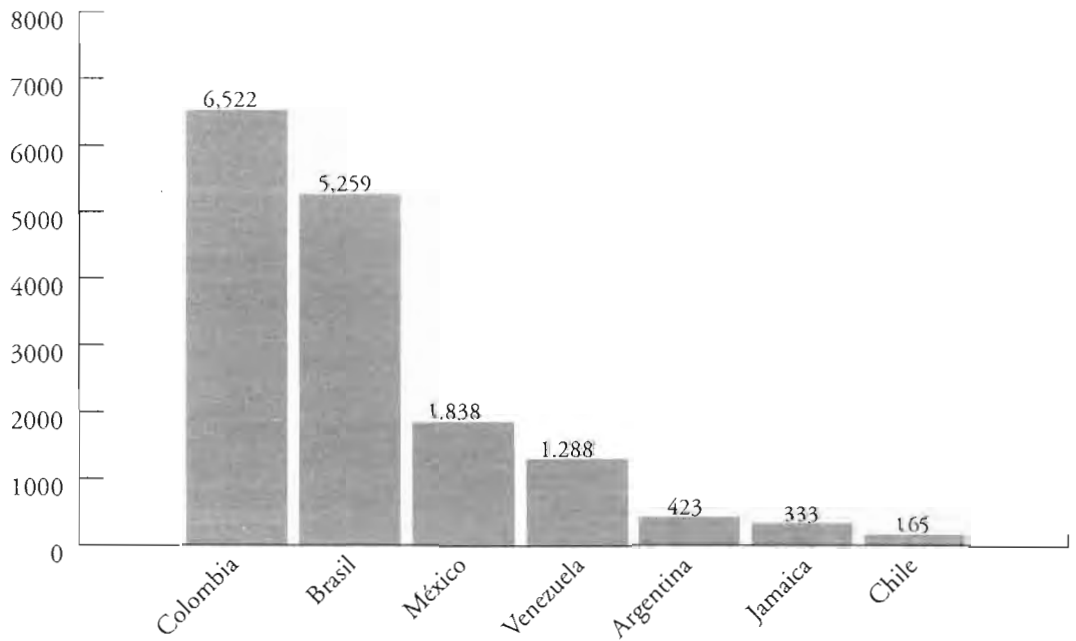


Principales reservas de gas natural (109 m³)

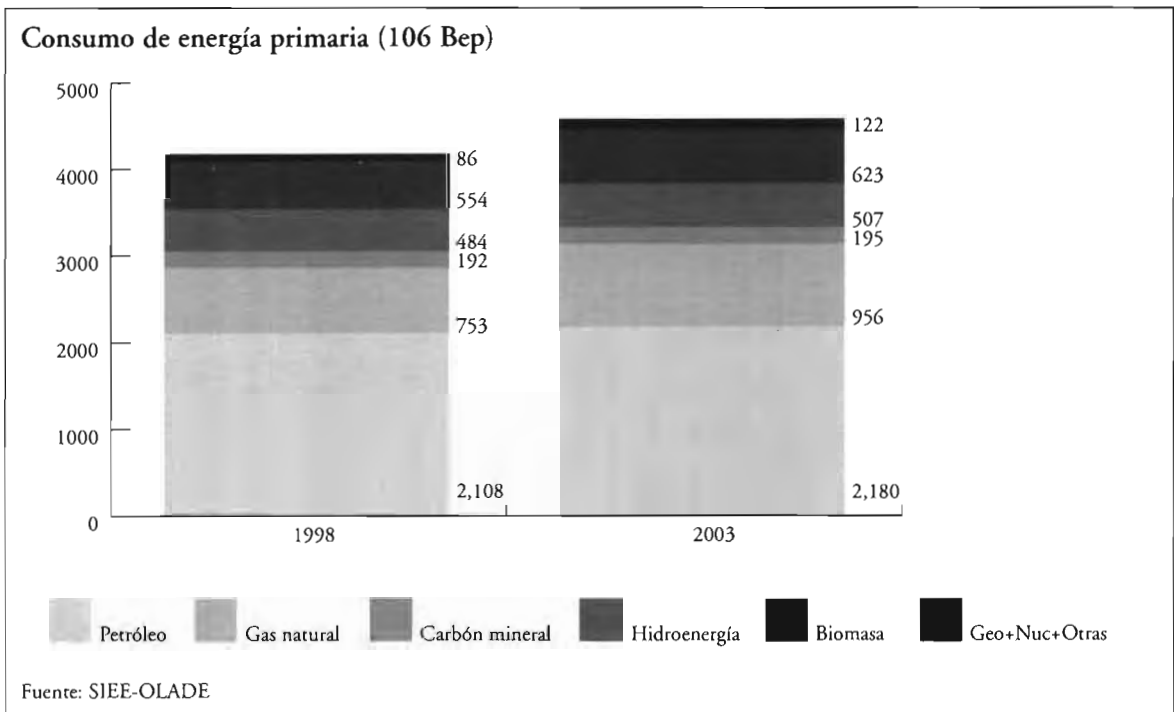
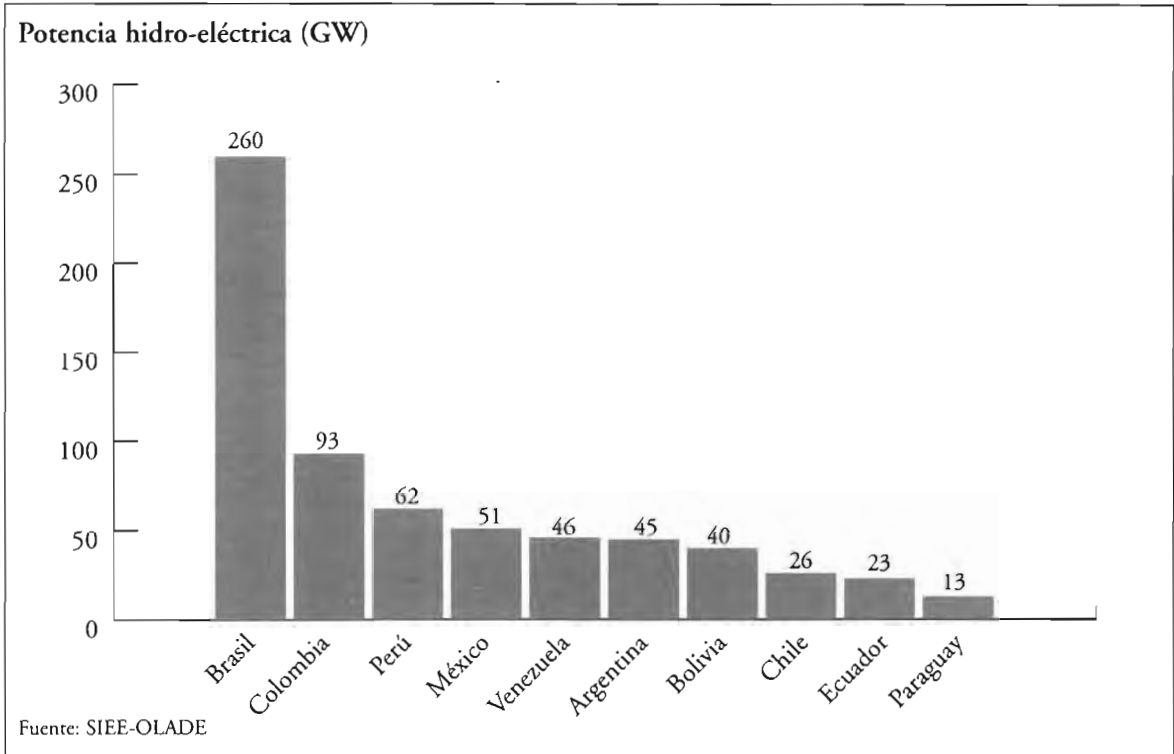


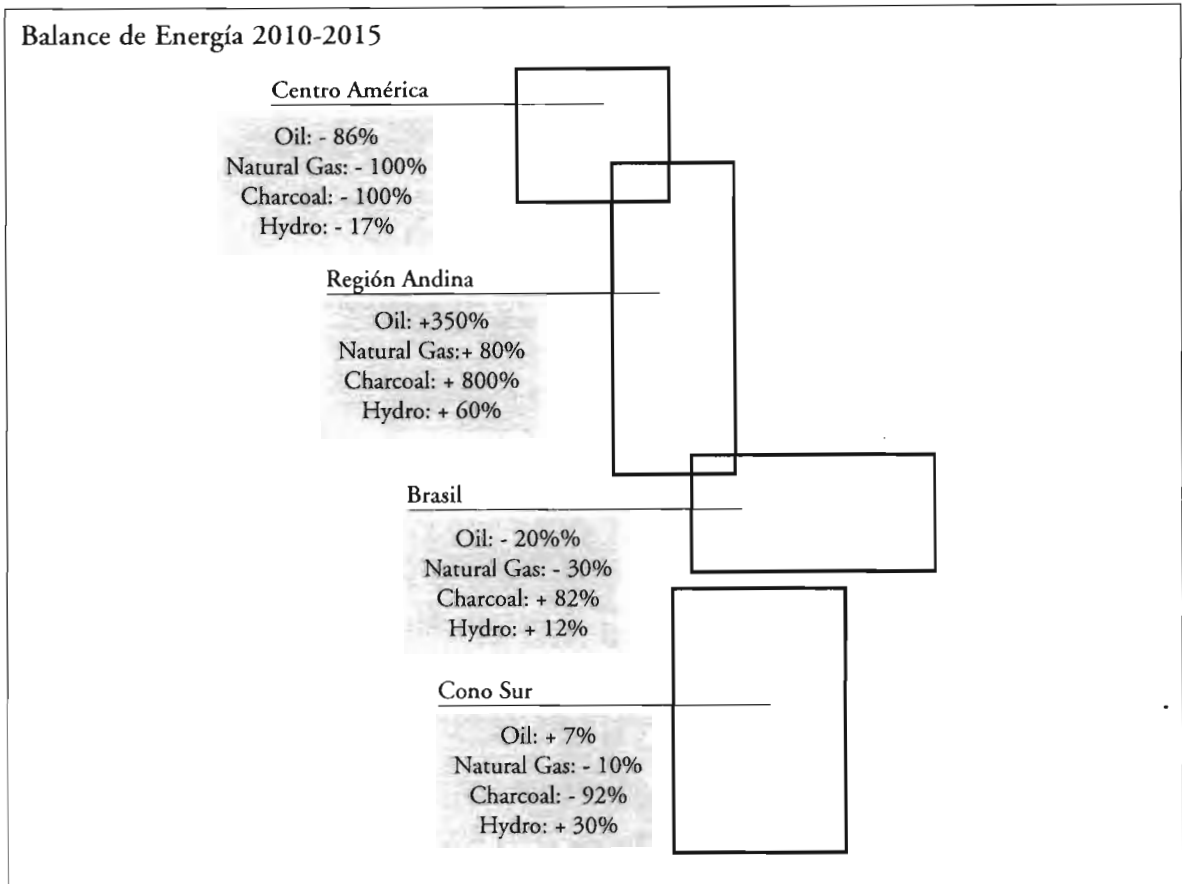
Fuente: SIEE-OLADE

Principales reservas probadas de carbón mineral (106 T)



Fuente: SIEE-OLADE





### Factores para la integración

- Eficiencia Económica.
- Seguridad de suministro.
- Influencia intra y extra regional.
- Desarrollo económico y social.
- Energía y ambiente.

### Algunos beneficios de la integración

- Ampliar las opciones de abastecimiento energético.
- Complementariedad energética (Hidro-Termo).
- Uso eficiente de los recursos naturales.
- Intercambios de excedentes de energía.
- Economías de escala y optimización de los costos de producción.
- Convergencia de políticas.

## Situación actual de la integración

- Existen en la región iniciativas encaminadas a la integración (IIRSA, SIEPAC, decisión 536 de la CAN, entre otros).
- Fueron suscritos importantes convenios de integración tanto bilaterales (Col-Ec), como multilaterales en este último tiempo, entre ellos Petrosur y Petrocaribe impulsados por Venezuela.
- A su vez, los países del cono sur están impulsando la conformación del llamado anillo energético.
- Los ministros de energía encomendaron a OLADE el diseño y desarrollo del Proyecto de Integración Energética.

## Proyecto de Integración Energética de OLADE

- La XXXIV Reunión de Ministros de OLADE, efectuada en octubre de 2003, consideró la importancia de asegurar el abastecimiento energético sostenible a largo plazo en beneficio de los pueblos de América Latina y el Caribe.
- En este sentido, adoptó la Decisión 420 por la cual instruyó a la Secretaría Permanente de OLADE la elaboración de la conceptualización, diseño, implantación y el programa de trabajo del Proyecto de Integración Energética Regional.

- *Objetivo*

“Promover la integración energética focalizando las áreas que permitan un intercambio efectivo y eficiente de energía en beneficio directo del desarrollo económico y social de los pueblos de América Latina y el Caribe bajo un enfoque que considere los aspectos técnicos, legales, económicos, ambientales, políticos y sociales.”

- *Alcance*

Primera etapa: (Estudios)

- Análisis de acuerdos y convenios de integración.
- Evaluación de la situación del sector energético.
- Desarrollo de la prospectiva de ALC.
- Perspectiva mundial de la evolución de las fuentes de energía.
- Análisis de la integración en ALC (factores para la integración, experiencias de integración fuera de la región).

## Segunda etapa: (Implantación)

- Definición del plan y estrategia de acción.
  - Elaborar grupos de trabajo sub-regionales técnicos.
  - Conformación de Comités de decisión.
  - Crear institucionalidad del proceso.
  - Armonización de marcos regulatorios.
  - Promoción y captación de Inversiones.
- 
- *Desafíos*
    - Elaborar políticas energéticas que prioricen el desarrollo de los procesos de integración regional.
    - Armonización de los marcos regulatorios que agilicen e incentiven el comercio entre los países.
    - Tomar acciones conjuntas encaminadas a la cooperación e intercambio tecnológico.
    - Desarrollo de infraestructura, especialmente de transporte e interconexiones.
    - Establecimiento de esquemas de solución de conflictos tanto internos como entre los países para establecer un marco amigable para el desarrollo de acuerdos e inversiones.
    - Elaborar un acuerdo sobre la necesidad de establecer una política energética regional bajo la cual se priorice el proceso de integración y sirva de marco para coordinar el proceso.
    - Este acuerdo sería un paso inicial para luego avanzar hacia la suscripción de una política energética regional que sería concebida y elaborada considerando las necesidades, retos y conclusiones del estudio de integración de OLADE.
- 
- *Retos*
    - Elaboración de un plan estratégico de integración.
    - Captación de recursos.
    - Desarrollo de la logística.
    - Volatilidad de los precios.
    - Calentamiento Global

- *Conclusiones*

- Existe en la región una necesidad de integración.
- El proceso de integración está guiado por la energía.
- Ya fueron suscritos importantes convenios de integración tanto bilaterales como multilaterales.
- OLADE considera necesaria la suscripción de un acuerdo marco de integración energética que sirva de base para las iniciativas de integración.
- Se espera que se incremente la importancia del gas en las matrices energéticas de los países.
- La infraestructura del gas natural está aún subdesarrollada.
- Se puede producir un desbalance en la matriz energética de algunos países si no se integran los mercados o si la industria del gas natural permanece subdesarrollada.
- La integración debe también abarcar a las energías renovables a través del intercambio de nuevas tecnologías (como biodiesel y el alcohol carburante) y de experiencias exitosas.
- Se debe potenciar la interconexión eléctrica en la región, para intercambiar los excedentes.
- Aprovechar a través de la integración el gran potencial de la hidroelectricidad de la región.

---

# La biodiversidad y la promoción del medio ambiente en Sudamérica

*Yolanda Kakabadse<sup>1</sup>*

*¿Qué queremos decir cuando hablamos de biodiversidad y ambiente en América del Sur?*

Quizás estamos topando uno de los temas más importantes en cuanto se refiere a riqueza de la región. Yo tengo permanentemente que recordarme que no es bueno ser muy arrogante, pero tengo la certeza de que América del Sur es el continente más rico del planeta. Consta de una diversidad biológica de un continente que tiene absolutamente de todo, zonas templadas en el sur y zonas tropicales en el norte. Lo que resalta aún más el valor de la biodiversidad es que está empatada con una diversidad cultural sumamente importante. No podemos trabajar el tema de diversidad cultural sin relacionarlo directamente con el de biodiversidad.

*¿Pero cuáles son las condiciones políticas para poder rescatar esta biodiversidad y la diversidad cultural?*

Hacer que en realidad no sea solamente la palabra en el papel la que defina que éstos son ejes fundamentales para el desarrollo.

En 1992, tuvimos en el Brasil una de las reuniones más importantes, yo diría del último siglo. Se definió al tema ambiental y al de desarrollo sostenible como las áreas más relevantes para el desarrollo. Ad-

---

1 Presidenta de la Fundación Futuro Latinoamericano.

quirimos una serie de compromisos, nos empapamos de información que resultaron en decisiones importantes como es la de fortalecer nuestras instituciones ambientales. La década de los noventa fue un avance relevante para lograrlo. En cada una de nuestras naciones se empezó a crear o fortalecer las instituciones existentes. Yo creo que solo Venezuela nos llevaba ventaja, porque creó su Ministerio del Ambiente muchísimo antes, en los años setenta. En nuestros países, donde recién germinaba el interés por el tema ambiental se pusieron algunos recursos financieros de nuestros gobiernos para atender a estas instituciones.

*¿Qué es lo que ha pasado a partir de 2000?*

Se han caído estas instituciones. Y por supuesto las cosas no se caen solas, no es que hay ahí una fuerza magnética que destruye a los organismos ambientales, sino que es una falta de voluntad política de nuestros gobiernos y de nuestros Estados por mantener organizaciones que trabajen por el largo plazo. Y cuando hablamos de ambiente, estamos haciéndolo de 100 años en adelante; la crítica a las instituciones ambientales y a los ambientalistas es que no están dando de comer a la gente al día siguiente. El tema ambiental y el de la riqueza de la diversidad biológica no son temas cuyos intereses se ven enseguida. Los intereses de este capital se ven en 20, 50 y en 100 años en adelante. Esta es la desventaja política, pero si no la vemos como desventaja deberíamos más bien considerar que tenemos metas de largo plazo, porque tenemos un capital natural invaluable que hace a nuestro continente mucho más rico que los demás.

Pongo aquí el dedo sobre un tema sensible e importante que va ligado a quienes estamos trabajando en estas instituciones que generan productos a largo plazo, es invertir en organismos que nos permitan capitalizar sobre esta riqueza que es la diversidad biológica y además que nos obligue a que se inserte este elemento de la riqueza natural en todos los otros procesos de desarrollo. Hablemos de unos pocos: ¿Qué puede hacer un país si no tiene una infraestructura más o menos estable? ¿Qué puede hacer un país que construye carreteras que son destruidas el día siguiente? Carreteras, puentes, diques, poblaciones y sistemas de agua potable, sistemas de comunicación telefónica o electricidad. Todas ellas se desbaratan cada vez que tenemos un fenómeno del niño, pero no se desbaratan nuevamente por un accidente, sino por la fragilidad de los ecosistemas en donde se sostiene la infraestructura, la cual tampoco es accidental sino que es creada por nosotros, porque no estamos definiendo bien la importancia de la seguridad ambiental frente a las obras del desarrollo.

Creo que hay un tema importante que tiene que ver con la institucionalidad para poder extender esos criterios a otras áreas del desarrollo como es el caso de la creación de infraestructura que está en los misterios de obras públicas. Tampoco podemos aislarnos del sistema educativo, sino hay una conciencia del ciudadano sudamericano de que estamos sentados sobre una de las más grandes riquezas del planeta, por supuesto que no va a haber intención de preservarlo. No voy a abundar en este tema porque es bastante lógico. Pero hablemos de la salud, si pensamos que el 60% de las muertes infantiles se debe a enfermedades por el agua contaminada. Estamos anunciando que vivimos bajo una guillotina, porque las enfermedades provocadas por el agua son generadas por una falta de conciencia del valor que ésta tiene; y en un continente con una riqueza tan maravillosa en ríos como es América del Sur esto es inconcebible, porque nuevamente no estamos pensando que el río es una



fuente básica para mantener esa diversidad biológica.

Paso a otro tema que también tiene que ver con visión política, y es la integralidad en el manejo de esa diversidad biológica. Ninguna de nuestras naciones lo va a lograr sola. El Ecuador puede poner grandes capitales para defender su biodiversidad que no la va a alcanzar, porque cada una de sus especies depende de los ecosistemas que les rodean, o sea, estamos hablando de una integralidad continental y de las políticas para manejar la biodiversidad. Hablemos simplemente de dos o tres ecosistemas: sur, amazónico y andino. Ninguno de estos ecosistemas tiene aislamiento político, está definido por líneas políticas pero el aislamiento de ecosistemas no existe. Son ecosistemas compartidos, por tanto obliga promoción de políticas integrales y regionales para su manejo.

Y el tercer tema que tiene que ver también con una visión política es aquel relacionado con la ciencia y la tecnología. Si nos vamos a la biblioteca Nacional de Estados Unidos encontramos la mayor cantidad de tesis doctorales sobre la biodiversidad sudamericana ¿Con qué se come esa maravillosa acumulación de información sobre América del Sur? Realmente no hemos decidido sobre políticas de ciencia y tecnología que nos obligue no solamente a rescatar ese conocimiento para los sudamericanos, sino a traducirlo en políticas de desarrollo.

Con todo el respeto que tenemos a los científicos y no sé si en esta sala tenemos científicos, no nos sirve para nada la ciencia, sino la podemos traducir en acciones reales que beneficien a la humanidad y en este caso, a nuestro continente a través de políticas de desarrollo y hablo del desarrollo sostenible. Por lo tanto con estos tres pasos de políticas de desarrollo sostenible basados en la biodiversidad y en el ambiente quiero terminar este tema.

Respecto al tema de la participación social, estamos hablando en nuestra Sudamérica de un capital enorme de comunidades locales indígenas, donde hay un conocimiento tradicional acumulado fantástico y una capacidad para conservar el ecosistema. No sé si hay indígenas aquí en la sala, pero yo no estoy hablando de este mito de que por ser indígena todo es bueno; estoy hablando de un capital humano extraordinario que tiene derecho a manejar su ecosistema, y que muy probablemente conoce mucho mejor de la dinámica de su ecosistema de lo que conocemos nosotros –los urbanos– y que no siempre estamos haciendo un buen uso.

El segundo, se refiere a las organizaciones civiles de desarrollo y por supuesto de ambiente y yo me pertenezco a este sector, el de las sociedades civiles ambientales y creo que ese capital tampoco está bien utilizado. Desde el 2005, Brasil es el único país de la región donde realmente se hacen esfuerzos día a día por fortalecer el diálogo con la sociedad civil. No creo que pueda decir lo mismo de nuestros países, donde sigue habiendo un péndulo que depende del gobierno de turno, y conste que he pasado por el rol de ser ministra, por lo tanto estoy aquí hablando desde adentro y desde afuera.

Pero ahí una pérdida de oportunidad fantástica de no utilizar el capital de conocimiento, energía y capacidad de gestión de la sociedad civil para trabajar sobre ese buen uso para la conservación de la biodiversidad.

Y el tercer sector, que lo mencioné hacia un momento, que es el académico, lo veo totalmente aislado. Algunos pasos nos acercan a un diálogo fértil y permanente. El contacto con el sector académico que tal vez se refleja en la falta de políticas para la inversión de ciencia y tecnología también es esporádico muy puntual y más bien reactivo.

Cuando hablamos de biodiversidad no debemos hablar únicamente de lo desconocido,

sino de lo conocido hablemos de la papa, del maíz, de los ovos. Para quienes no son ecuatorianos el ovo es una fruta deliciosa que le encontramos cerca de Quito y se está perdiendo. Esto es un ejemplo de los frutos de nuestra Sudamérica que se pierden y que tienen un valor importante para la biodiversidad del planeta y por supuesto de nuestra región.

Cuando hablo del maíz y de la papa que son dos productos importantes para la economía del país no me queda más remedio que pensar en los Tratados de Libre Comercio (TLC). Si no tomamos medidas para que la papa y el maíz sigan siendo la papa y el maíz de Sudamérica nos vamos a encontrar como ya está ocurriendo en Ecuador con papas importadas de Kentucky. Y algo suena mal, no es que Kentucky sea malo, sino cuando esa es la expresión del valor de la biodiversidad en nuestra región quiere decir que hemos dejado de invertir en la diversidad de esa especie. Por favor miremos los libros básicos de la historia de nuestro continente y del sector andino, nos encontramos con tal cantidad de variedades –ochenta– variedades de papa que desaparecen todas en el momento que nuestro mercado depende de la papa de Kentucky, que tal vez sea más barata.

No podemos desprendernos de una realidad comercial cuando hablamos de identidad, y de biodiversidad. Esto no lo estamos trabajando lo suficiente. En este momento tres de nuestras naciones sudamericanas están en un proceso de negociaciones de TLC. Creo que éstas son tratados de comercio, pero no estoy muy segura donde está esa parte que nos obliga a nosotros a defender ciertos elementos del tratado comercial que se vuelque, se condense en políticas de defensa de la biodiversidad de nuestro continente.

Y por último, otro tema que tiene que ver con el comercio y la producción, que tiene que ver con un proceso de grandes riesgos, pero que no lo quiero demonizar tampoco, yo creo que nuestras naciones deben producir para mercados regionales y multinacionales. Si no lo hacemos con una conciencia clara de donde están los límites también estamos afectando a nuestra diversidad.

Hablemos de tres procesos productivos alrededor de tres productos: la soya, la palma africana y el camarón. Hay muchísimos otros, pero si me voy a casos muy específicos, a una riqueza de biodiversidad como Galápagos tengo que mencionar otros productos como la aleta de tiburón; productos de los cuales no dependemos como culturas, sin embargo, los producimos para un mercado internacional. Está bien si nuestras características naturales permiten que estos productos sean fuertes para este mercado, lo que no está bien, es que lo estamos haciendo a costa de la biodiversidad de la región.

Estamos destruyendo ecosistemas naturales, no porque no tenemos más remedio; lo estamos haciendo porque por lo general las decisiones se toman en función del costo-beneficio inmediato y no del costo-beneficio a largo plazo ¿Por qué no plantamos la palma de aceite en lugares que han sido abandonados por la agricultura? No lo sé, y nos vamos directamente al bosque nativo, los destruimos y los sustituimos por palma. En lugar de construir las piscinas camaroneras afuera de la zona de manglar, lo cortamos y lo sustituimos por estas piscinas. Lo mismo está sucediendo en este momento con la soya en donde no estamos invirtiendo necesariamente en zonas geográficas ya afectadas por el desarrollo. Nuevamente, insisto no estoy en contra de esos productos, ni en contra de la participación de América del Sur en los mercados internacionales, sino de un modelo que nosotros mismos nos lo estamos imponiendo ¿Cuál es la manera de invertir con el menor costo al corto plazo? No nos damos cuenta de su impacto para el próximo siglo.

---

## Desarrollo de infraestructuras regionales versus medio ambiente

*Jorge Jurado<sup>1</sup>*

Creo que en este seminario es importante que realmente nos cuestionemos hacia dónde vamos en términos de integración y sobre todo de desarrollo masivo de infraestructura regionales. Este es un tema que a mí principalmente me preocupa y espero que luego de esta charla a ustedes también les preocupe especialmente desde el punto de vista ambiental.

Quisiera comenzar primeramente por esta fotografía. Los Andes están unidos intrínsecamente a la Amazonía. De aquí comienza la Amazonía. Esta es la carretera Cuenca-Méndez-Morona y ustedes pueden ver que al fondo se extiende este mar inmenso de nubes, debajo del cual está toda la Amazonía hasta el Atlántico.




---

1 Consultor Ambiental.

## El potencial ambiental de la Amazonía

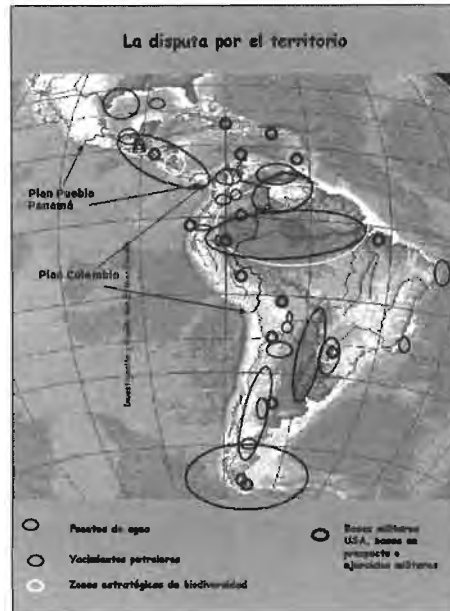
- La región amazónica representa 1/20 de la superficie terrestre y 4/10 de la de América del Sur. Contiene 1/5 de la reserva mundial de agua dulce y un 1/3 de las reservas mundiales de bosques tropicales.
- La región amazónica da cabida al 50% de la biodiversidad mundial.
- El 78% de los suelos no inundables, es decir suelos secos son ácidos y tienen muy baja fertilidad.

En la Amazonía se encuentran más de 3,6 millones de km<sup>2</sup> de superficie boscosa continua, es decir sin interrupciones. La región constituye un filtro ambiental ya que capta enormes cantidades de CO<sub>2</sub> (dióxido de carbono) de la atmósfera, beneficioso por supuesto para todo el problema global del efecto invernadero. Allí existen alrededor de 5000 especies de árboles con un diámetro mayor a 15 cm. La diversidad de árboles varía entre 40 a 300 especies por hectárea dependiendo de la zona en la Amazonía.

## Amenazas externas a la integridad y complejidad ambientales de América del Sur

- Las reservas de agua dulce tanto superficiales como sus las subterráneas que constituyen un objetivo estratégico mundial a futuro. No es de despreciar el tema del agua, ya que es un bien que va a escasear en los próximos cincuenta años de forma severa.
- El potencial bioquímico y genético de su biodiversidad es otro de los intereses más codiciados.
- Las reservas hidrocarburíferas y mineras son elementos imprescindibles para el mercado mundial hoy en día.

En la página siguiente podemos ver un mapa. Los círculos grandes son las fuentes de agua en América del Sur y en América Central. Los óvalos son los yacimientos hidrocarburíferos y los que están en amarillo las zonas estratégicas de biodiversidad. Dejo a ustedes la reflexión de los otros pequeños círculos que son bases militares de Estados Unidos o prospectos de ejercicio militar donde se hacen actualmente las actividades militares. Miren la coincidencia.



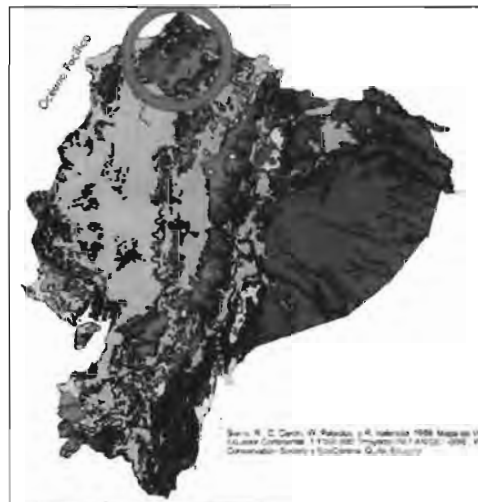
### Amenazas internas a la Amazonía

- Modelo de desarrollo equivocado, de franco carácter extractivista y de explotación irracional de los recursos es uno de los elementos más importantes a mencionar como una amenaza interna de América del Sur en cuanto respecta a su patrimonio ambiental.
- Subordinación total de los recursos ambientales al mercado.
- Crecimiento poblacional y urbano acelerado especialmente en los Andes, región fundamental para la sustentación ambiental de la Amazonía. El crecimiento poblacional desde Colombia a Bolivia en los Andes es muy importante y esto va a traer consecuencias.
- Ampliación intensiva de la frontera agrícola
- Deforestación masiva: la amazonía ha perdido ya el 12,5% de sus bosques a causa de la tala indiscriminada de árboles.
- Una mayor tasa de deforestación causaría una disminución del 25% (1,4 mm/día) de precipitaciones pluviales y una disminución de 0,7 mm/día de evapotranspiración. Esto implica un impacto climático continental.
- Una institucionalidad ambiental heterogénea y generalmente débil en la región, incapaz de ejercer controles efectivos es otra de las amenazas internas para el patrimonio ambiental.

En los dos mapas del Ecuador, en la página siguiente, encontramos que el primero muestra la vegetación original de este país y quisiera que ustedes tomen en cuenta la superficie de color amarillo verdoso de la franja costera ecuatoriana prácticamente cubierta de bosques salvo la franja que está alrededor de golfo de Guayaquil.



Esta era la situación del país más o menos hasta el año cuarenta. No se olviden que toda esta franja boscosa es inherente al Chocó, esta enorme franja de biodiversidad que viene desde Panamá. Y por otro lado, miren ustedes la Amazonía nuestra, muy especialmente al norte.



Ahora comparemos con la situación actual. Este proceso que ustedes ven en la franja costera ecuatoriana se ha dado prácticamente en los últimos cincuenta años o más. Miren ustedes lo que sucede tanto en las estribaciones andinas al lado oriental como también la parte norte de la Amazonía la situación igual. Este es un problema que se ha dado en los últimos veinte y cinco años. Entonces tenemos datos y bases suficientes para considerar que los procesos de deforestación están dados por diversos elementos económicos que han ido constituyéndose prácticamente en el desarrollo de este país. Esto está ocurriendo también obviamente en todos los demás países amazónicos.

El desarrollo de grandes proyectos de infraestructura física puede significar, en primer lugar, que se van a generar procesos inducidos espontáneos, anárquicos, guiados por las fuerzas del

mercado, y por las necesidades de supervivencia y de crecimiento económico de poblaciones pauperizadas, huérfanos de planificación alguna, por ejemplo, debido al uso de carreteras en áreas naturales. Así, los recursos naturales que se encontraban protegidos a causa de la inaccesibilidad del sitio, luego de la construcción de vías y del incremento del tránsito, estarán a merced de procesos irracionales de explotación, en unos casos, y de extracción masiva en otros. Aquí tenemos un ejemplo de una carretera en la Amazonía. Este es el proceso que se van dando y junto a este proceso que se da cuando se abre una carretera viene la penetración humana que trae una serie de conflictos mucho más graves a posteriori.



La creación indiscriminada y la construcción de grandes obras de infraestructura sin controles ambientales efectivos causarán una serie de impactos acumulativos que dejarán ver sus consecuencias treinta años después:

- Contaminación del recurso agua.
- Contaminación de suelos.
- Procesos erosivos de gran magnitud.
- Pérdida acelerada de la biodiversidad.
- Colonización descontrolada.
- Agotamiento de otros recursos.

Aquí tenemos un ejemplo, este es un derrame de petróleo en el río Cuyuja ocurrido más o menos hace seis años. Ustedes pueden ver esas luces que están al lado izquierdo son las muestras de los incendios de cuando ocurrió este derrame.



## La infraestructura regional y el modelo de desarrollo

¿Cuál es el modelo de desarrollo que necesitamos?

Yo me pregunto luego de asistir a este seminario es que si dentro de la visión de la iniciativa de la infraestructura regional de América del Sur nos hemos puesto a reflexionar sobre este tema, me parece que no. Yo creo que el modelo vigente es el que simplemente se está adoptando y éste nos demuestra algunos ejemplos:

- La interconexión vial fomentará el incremento masivo del parque vehicular. Este, a su vez, demandará de mayor consumo de combustibles fósiles. Se impulsará entonces la explotación acelerada de las reservas hidrocarburíferas con su agotamiento prematuro y el deterioro ambiental asociado.
- Alternativa: transporte con bajo consumo energético con una red de ferrocarriles.

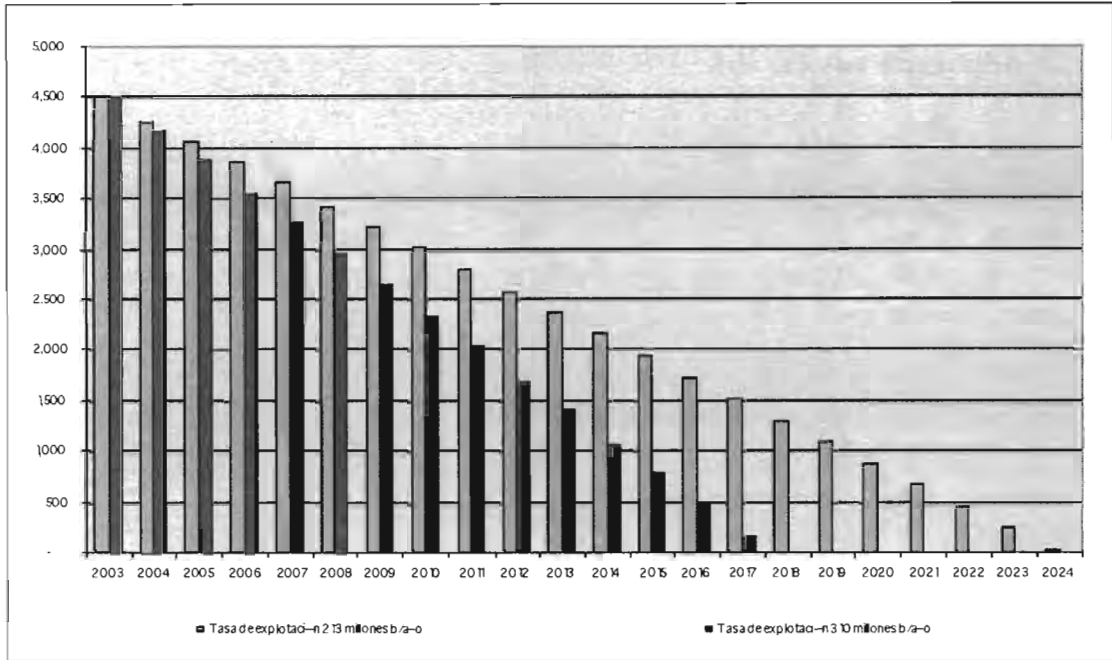
Lo importante es que introduzcamos la variable ambiental como un criterio para juzgar la bondad y la viabilidad de estos desarrollos especialmente masivos de carácter regional.

## Futuro del petróleo en el Ecuador

Aquí tenemos un cuadro elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas en donde se muestra cuál es la perspectiva actual bajo las reservas probadas de petróleo de nuestro país. En el caso de una tasa baja de explotación de 213 millones de toneladas por año, el petróleo del Ecuador alcanzaría hasta el año 2023. Y con una tasa acelerada de explotación de 310 millones de toneladas por año, el petróleo alcanzará hasta el año 2017.

Entonces nos quedamos sin petróleo, pero también nos quedaremos sin bosque, sin biodiversidad. Creo que es el momento de hacer un balance y realmente de pensar seriamente respecto a este tipo de desarrollos sin un cuestionamiento serio de sus impactos ambientales.





- ¿Debemos cambiar los bosques primarios por pastizales para la producción cárnica de exportación?
- ¿La ampliación de la frontera agrícola significará mayores extensiones dedicadas al cultivo de soja transgénica? Es un caso que actualmente sucede en Argentina, en Brasil y en Paraguay.
- ¿Existe una conciencia y un conocimiento claros respecto del costo ambiental de este tipo de desarrollo?

Esta es una fotografía de la Amazonía norte de nuestro país no está al revés ese reflejo es sobre una charca de petróleo derramado que está simplemente reproduciendo la imagen que está cortada arriba que son las teas de un mechero de un campo hidrocarbúricos. Estos son los problemas de un desarrollo que no hay sido debidamente planificado. Se considera en cálculos que los derrames hidrocarbúricos del norte de la Amazonía ecuatoriana desde 1972 hasta el 2004 podían estar más allá de cuatrocientos millones de toneladas de petróleo. Nadie sabe en realidad cuánto se ha llegado a derramar y también en aguas que son altamente salinas. Todo esto fluye en ello. Nadie conoce exactamente cuánto es el daño que estamos causando y que causaremos en el futuro.



## Propuestas de mecanismos de protección ambiental para un desarrollo sustentable

- Fomentar la valoración económica y social de los recursos naturales renovables y no renovables necesarios para el desarrollo económico y productivo. Sin que nosotros conozcamos el valor de los recursos ambientales, siempre los vamos a poner en valor cero y los vamos a mantener como si fuesen gratuitos para toda la sustentación de los procesos productivos.
- Impulsar el conocimiento preciso y la investigación permanente de la calidad ambiental urbana, rural y de los recursos naturales, así como su evolución en relación a la actividad productiva de las regiones. Todavía desconocemos lo que existe y los impactos a futuro.
- Creación de un eje ambiental de integración y desarrollo. Ayer se mencionaba que el IIRSA tiene ocho ejes, propongo un noveno eje alrededor del recurso agua, de la biodiversidad, del aprovechamiento energético y de la planificación territorial. Un eje ambiental sería el noveno eje de integración. No se debería tener al ambiente como simplemente a nivel proyecto, sino que debemos elevarlo a un nivel superior dentro de los procesos planificatorios.

### *Propuestas instrumentales*

- Cada uno de los 8 ejes de desarrollo e integración deberán ser evaluados ambientalmente por medio de una Evaluación Ambiental Estratégica, un instrumento que permite conocer con exactitud que es lo que sucederá a futuro y diseñar las acciones que deben tomarse en cada uno de los proyectos específicos.
- Impulsar procesos de capacitación técnica ambiental al interior de los estados y en las organizaciones de la sociedad civil, buscando homologar el conocimiento y la fortaleza técnica entre todos los países.
- Asignación oportuna y suficiente de recursos específicos para la gestión ambiental de la infraestructura regional.
- Todos los proyectos dentro de cada eje, deberán ser evaluados ambientalmente de forma independiente del desarrollo del proyecto y de sus constructores y operadores.
- Los estados deberán garantizar la separación de las evaluaciones ambientales y los monitoreos posteriores evitando la dependencia de los contratistas y/o proyectistas. Esta es una práctica común en todos los países de quien contrata la gran obra de infraestructura también está obligado a hacer un estudio del impacto ambiental por su pro-

pia cuenta. Yo creo que eso es un error enorme aquí en el Ecuador y sufrimos las consecuencias de un proyecto de infraestructura básica muy importante como es la construcción de un oleoducto de crudos pesados (OCP), donde el contratista automáticamente se auto controlaba. El estudio de impacto ambiental de ese proyecto es prácticamente inservible. A pesar de los esfuerzos que hizo la sociedad civil para buscar apoyo para una auditoria ambiental externa no se pudo hacer y las consecuencias vamos a verlas todavía en el largo plazo. Yo creo que es sumamente importante que estos mecanismos sean independientes de quienes están elaborando los proyectos y están generando los procesos constructivos.

- Los proyectos de carácter transnacional deberán ser controlados ambientalmente por comisiones internacionales regionales debido a las implicaciones transfronterizas de los impactos acumulativos que podrían generarse.
- El principal reto de la integración sudamericana debe ser la conservación del patrimonio natural y de sus recursos naturales bajo nuestra soberanía, para garantizar su usufructo a las generaciones venideras.
- La infraestructura física a crearse no debe tener como objetivo la imitación simple de modelos insustentables.
- El tema ambiental debe ser elevado de su posición actual de proyecto al de política y estrategia.
- La planificación territorial debe integrar la complejidad ambiental en su concepción.



---

## Síntesis y conclusiones

*Julio Prado Espinosa<sup>1</sup>*

Los conferencistas, provenientes de nuestras principales organizaciones regionales, de la academia, del Sistema de Naciones Unidas y de los gobiernos, nos han demostrado en estas jornadas que una agenda de integración de Sudamérica no puede dejar de lado ningún factor que pudiese desequilibrar su integridad. Ello nos obliga a concertar y trabajar decididamente en las temáticas que hemos identificado para este seminario y que tan brillantemente han enriquecido los expositores.

Hemos podido atestiguar en estas discusiones un genuino optimismo y apoyo a la idea integradora que plasmaran los Jefes de Estado Sudamericanos en el Cuzco, lo cual le genera a la Cancillería del Ecuador un doble compromiso con la organización y contenido de la Reunión de Cancilleres de agosto próximo en Guayaquil. Las ponencias presentadas en este seminario, como lo expresó el señor Canciller Parra el miércoles pasado, serán plasmadas en una publicación que estamos seguros se constituirá en una guía obligatoria de consulta para gobiernos y sociedad civil.

La vara está muy alta. La tarea de los gobiernos es inmensa, no sólo porque existe una gran expectativa sobre el nuevo compromiso que quiere cobijar bajo un proyecto común a los países sudamericanos, sino porque la agenda exige voluntad política y decisión, junto a una gran dosis de trabajo a favor la búsqueda de soluciones que a tra-

---

<sup>1</sup> Sub-Secretario de Relaciones Multilaterales de la Cancillería del Ecuador, con ocasión de la Clausura del Seminario sobre la “Comunidad Sudamericana y sus retos futuros”.

vés de la integración nos permitan atacar los acuciantes problemas de la desigualdad y de la pobreza.

Me permito describirles en unas breves frases una conclusión personal sobre este seminario que espero resuma su contenido. Creo que la integración comercial sudamericana será posible si viene aparejada de una adecuada infraestructura física. Esa infraestructura física solo podrá desarrollarse y ser sustentable si respeta la inmensa diversidad ambiental y cultural de nuestras poblaciones autóctonas. La conservación de nuestro medio ambiente nos permitirá seguir potenciando esa riqueza y proyectarla a nivel global como una fortaleza y, finalmente, sin democracias realmente representativas que privilegien una verdadera agenda de cohesión social, será muy difícil concretar cualquier proceso integrador. El desafío está planteado, démosle todo el empuje necesario.

Agradezco a todos los conferencistas por su presencia y aportes que han contribuido al éxito de este seminario. Les deseo un feliz regreso a sus países y esperamos tener una nueva oportunidad de recibir sus valiosas reflexiones.

Nuevamente nuestro reconocimiento a la CAF por su compromiso permanente con la integración en el continente y a la FLACSO, por su guía académica y conceptual del evento.