

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES "FLACSO"**  
**ESPECIALIZACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**Título: La Toma de Decisiones en el IIRSA**  
**Nombre: Gustavo Endara Muñoz**

**Quito, 30 de septiembre de 2005**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES "FLACSO"  
ESPECIALIZACIÓN EN RELACIONES INTERNACIONALES**



**Título: La Toma de Decisiones en el IIRSA**

**Nombre: Gustavo Endara Muñoz**

**Director: Adrián Bonilla**

**Lector: Alexei Páez**

**Quito, 30 de septiembre de 2005**

## **Índice**

	<b>Pág.</b>
<b>Índice</b>	<b>04</b>
<b>Síntesis</b>	<b>05</b>
<b>Introducción</b>	<b>13</b>
<b>Capítulo I</b>	
<b>Antecedentes</b>	<b>15</b>
<b>Capítulo II</b>	
<b>Orden Internacional</b>	<b>21</b>
<b>La agenda del Ecuador frente al Brasil es la siguiente:</b>	<b>27</b>
<b>Capítulo III</b>	
<b>La Suscripción del Acta de la Cumbre Presidencial de Brasilia</b>	<b>31</b>
<b>Capítulo IV</b>	
<b>Análisis de Toma de Decisiones</b>	
<b>1. Los Modelos de Allison</b>	<b>39</b>
<b>2. Los Modelos de Hey</b>	<b>59</b>
<b>3. Los Modelos de Hermann</b>	<b>66</b>
<b>Conclusiones</b>	<b>73</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>79</b>

## SINTESIS

El estudio que se realiza a continuación analiza de manera sistemática las características, tanto del Ecuador como del Brasil, las mismas que condicionan de manera directa la actuación de estos países en el ámbito internacional.

Entre las principales diferencias que se presentan entre Brasil y Ecuador y que afectan directamente su política exterior, podemos encontrar la extensión de su territorio, la cantidad de recursos naturales y la población. Estas características han llevado al Brasil a ser el líder natural de la región y a tratar de establecer regímenes en su área de influencia, lo que le permitiría conseguir un mayor protagonismo a nivel mundial.

Uno de estos regímenes propuestos por el Brasil para canalizar la política exterior han sido las Cumbres Presidenciales y el IIRSA, que basado en el fin de promover mecanismos idóneos de desarrollo y de integración de los países amazónicos, busca establecer una unidad de naciones lideradas por Brasil.

El IIRSA es consecuencia de una Cumbre Presidencial, en la que los países, liderados por Brasil, se plantearon objetivos específicos con el fin de avanzar en la integración. Entre los principales, podemos señalar la construcción de vías de transporte, sean terrestres o fluviales, con toda su infraestructura necesaria, para mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos y de integrarlos comercialmente.

Es así que el tema central de este estudio es tratar de establecer las condiciones en que tanto Ecuador como el Brasil, tenían para afrontar la toma de

decisiones y tratar de comprender, en base a modelos académico, el funcionamiento de cada uno de ellos.

Los modelos de toma de decisiones enunciados por Allison, Hey y Hermann han sido desarrollados en la aplicación de casos concretos y en los cuales los académicos han tratado de utilizar las variables necesarias y a la vez desechar aquellas que afectan su resultado.

## **1. Los Modelos de Allison**

Graham Allison, en su libro “La Esencia de la Decisión” realiza un análisis de la crisis de misiles nucleares instalados en Cuba por parte de la Unión Soviética y la forma en que los Estados Unidos enfrentaron el problema y obtuvieron una solución. Allison analiza el mecanismo y el procedimiento de toma de decisiones de los Estados Unidos y desarrolla tres modelos que tratan de buscar la explicación teórica de una realidad que llevó al mundo a estar al borde de una guerra nuclear entre las dos Superpotencias y que hubiera conllevado, sino con la destrucción de toda la humanidad, por lo menos sí de una inmensa mayoría.

Los modelos desarrollados por Allison son:

### **El Modelo del Actor Racional**

El modelo de Actor Racional se lo puede entender como aquel que el peso de la toma de decisión final recae sobre el líder, en base de su racionalidad y análisis positivo del caso específico. Este modelo considera al Estado o nación como una instancia unitaria y racional de toma de decisiones, en la cual, el agente que tiene la capacidad de elegir una acción específica frente a un problema en particular es el líder.

El análisis de la toma de decisiones en el modelo del Actor Racional de Allison se lo debe realizar considerando los siguientes puntos

Unidad básica de análisis: la acción gubernamental como elección

Conceptos organizadores

Patrón de inferencia dominante

Proposiciones generales

Proposiciones específicas

El modelo de Actor racional, por el cual, para la toma de decisiones, recae en el líder, podemos decir que dentro del caso analizado se presenta, en el acuerdo final de la Acta suscrita en Brasilia, es decir, existen temas o puntos específicos de la Acta a ser suscrita en que los funcionarios de las diferentes delegaciones no han podido alcanzar acuerdos y quedan pendientes para la toma de decisión por parte del Presidente de la República (líder).

### El Proceso Organizacional

Allison desarrolla este segundo modelo considerando que ciertamente la postura de un Estado es unitaria, pero por la conformación de cada uno de los Estados y el procesamiento de cada problema por parte de cada miembro o institución de ese Estados hace que la toma final de decisiones no corresponda al racionalismo de un único actor racional, líder, sino que la decisión a ser tomada será como consecuencia de la suma de análisis, intereses, condicionamientos de cada una de las partes de un gobierno, en la que intervendrán una gran cantidad de personas y organismos colegiados de personas que estudiarán y generaran alternativas suficientes para la toma de una correcta decisión que beneficie de una manera a otra a una mayor parte de la sociedad a la que representa.

El paradigma de este modelo con lleva los siguientes puntos a ser examinados:

Unidad básica de análisis: la acción gubernamental como output organizacional.

Conceptos organizadores.

Patrón de inferencia dominante

Proposiciones generales.

### La Política Gubernamental

El modelo de la Política Gubernamental, o conocido también como burocrático, de acuerdo a Allison considera la existencia de varios actores como jugadores para la toma de decisiones, que actúan no en base a un conjunto consistente de objetivos estratégicos, sino de acuerdo a variadas concepciones relativas a fines nacionales, Organizacionales y personales; jugadores que toman decisiones gubernamentales no a través de una elección única y racional, sin a través del tira y afloja característico de la política.

Una vez que hemos analizado el caso de la Acta Presidencial de Brasilia y la forma en que se tomó las decisiones a la luz de los modelos de Allison podemos llegar a las siguientes conclusiones.

Se evidencia que la toma de decisiones en un Estado es un mecanismo complejo en el que se combinan los tres modelos determinados de Allison, en razón que muchas de las decisiones son tomadas por el líder, haciendo caso al modelo del actor racional, pero que, a la vez, se toman decisiones de acuerdo al modelo organizacional, en donde son las organizaciones las que definen los objetivos y los fines y los que toman las decisiones. De la misma manera podemos observar que el modelo burocrático se hace presente en instancias finales en las que la toma de decisión las realizan funcionarios “políticos” que no responden a una organización, sino que defienden sus intereses y que tienen la capacidad de intervención.

## **2. Los Modelos de Hey**

Jeanne Hey, en su libro sobre las Teorías de Política Exterior Dependientes y el Caso de Ecuador en 1980 analiza la toma de decisión en 12 ejemplos de casos en el Ecuador durante los Gobiernos del doctor Osvaldo Hurtado Larrea (1981-84) y del ingeniero León Febres Cordero.

Es importante señalar que este estudio se realiza por la manifiesta dependencia existente entre Ecuador y los Estados Unidos. Es en base a este trabajo de investigación que Hey

elabora seis Teorías sobre la dependencia en la toma de decisiones de política exterior, las cuales son:

1. Sumisión;
2. Consenso;
3. Dependencia Contraria;
4. Realismo;
5. Preferencias del Líder; y,
6. Política Doméstica.

#### 1. Teoría de la Sumisión

La autora en esta Teoría explica claramente como son tomadas las decisiones por los países débiles y Tercer mundistas en relación a temas de Política Exterior, en vista que por ser Estados que tienen muy limitados recursos económicos, políticos y militares se ven sujetos a las condiciones que son impuestas por parte de los Estados poderosos bajo pena, en caso de no acatamiento, de sanciones económicas, políticas y militares. Como consecuencia los Estados débiles generaran política exterior en base de esas condiciones, estableciéndose en cada caso, características particulares de sumisión, conforme las particularidades de cada Estado, de cada Régimen y de cada Líder.

#### 2. Teoría del Consenso

La autora expone que en esta teoría existe una cooperación entre las elites de la periferia y el centro con el fin de mantener un sistema internacional que mediante el desarrollo de los Estados de la periferia se benefician los del centro. De acuerdo a Hey las élites existentes en la Periferia se encuentran conectados y dependen directamente de los capitales extranjeros, por lo que este grupo, que casi siempre son los líderes de los Estados promueven que se generen políticas exteriores pro-centro.

#### 3. Teoría de la Dependencia Contraria

Esta teoría, de acuerdo a la autora, consiste que en muchos los países dependientes y periféricos que mantienen las políticas utilizadas por los países del centro fracasan económicamente, llegándose a producir verdaderos problemas sociales e

inestabilidades políticas para sus gobiernos, por lo que deciden adoptar medidas y políticas completamente opuestas a las que determina el Estado del centro. El caso que se describe es el de Jamaica, por el cual, una vez que se aplicaron las políticas económicas de Estados del centro solo produjeron un aumento de la pobreza y el desempleo, llegando el país a estar a punto de colapsar. Como reacción el pueblo de Jamaica eligió en 1972 a Manley, un demócrata socialista que implementó una política exterior antagonista al Centro y a favor de los países periféricos del Tercer Mundo.

#### 4. Teoría del Realismo

La teoría del realismo y del neorrealismo tiene como principales actores de la comunidad internacional a los Estados, los cuales buscan de una primordial la supervivencia en la comunidad internacional. Con este concepto es lógico que cada Estado busque de una mejor manera la adquisición de poder con el fin de alcanzar sus deberes y objetivos. En principio la teoría realista espera que los Estados implementen políticas exteriores en busca de cumplir sus intereses nacionales definidos en términos económicos y militares.

#### 5. Teoría de las Preferencias de los Líderes.

La autora, con esta Teoría, busca explicar el comportamiento de la política exterior de los Estados en base de las preferencias de sus líderes, que se transforman en actores fundamentales de la misma. Es común en Latinoamérica que se cumpla con esta Teoría, en razón, que se presentan variables en la idiosincrasia de los líderes que les permite el desarrollo de ese papel. Estas variables son:

- a. Hay intereses personales altos en la política exterior;
- b. El grado de toma de decisiones de los líderes es alto;
- c. Las decisiones de política exterior ocurren en altos niveles del Gobierno;
- d. Los problemas de política exterior no son rutinarios;
- e. Los problemas de política exterior no son claros para los tomadores de decisiones; y,
- f. Se está formando una planificación de política exterior a largo plazo.

## 6. Teoría de Problemas Domésticos

La autora en esta teoría busca explicar que la toma de decisiones en la política exterior de los países es importante un acercamiento por parte del líder a los actores políticos domésticos, como mecanismo para mantenerse en el poder. Es una forma de involucrar a los diferentes actores sociales en la toma de decisiones de política exterior con el fin de buscar que a través de este mecanismo los intereses individuales puedan influir de manera directa en la toma de decisiones en la política exterior.

Por lo expuesto podemos concluir que la toma de decisiones de un país es un proceso complejo por el cual las teorías enunciadas por la autora tratan que de explicarlo, no lo pueden hacer unitariamente y se requiere de manera necesaria una combinación de ella para alcanzar tal efecto.

## 3. Los Modelos de Hermann

Margaret Hermann, en su texto en que analiza la toma de decisiones dentro de los Estados en política exterior, considera dos parámetros fundamentales, como son:

1. Qué tipo de actores son los que toman las decisiones en política exterior; y,
2. Cual es el efecto producido por estos actores en los resultados de política exterior.

En consideración de estos parámetros, Hermann considera que existen tres modelos de toma de decisiones, los mismos que se encuentran claramente influenciados tanto por factores internos como externos, estos modelos son:

1. El Líder Predominante, es un actor individual que toma las decisiones en base a la información que recibe de sus colaboradores, y en base a ella, a su formación y criterio toma la decisión.
2. El Grupo Reducido es una unidad de toma de decisiones compuesta por los miembros de un grupo específico del Estado, los cuales

toman la decisión en base de consultas recíprocas e intereses y metas del grupo.

3. El Grupo de Autores Autónomos, estos son actores individuales, grupos o representantes de instituciones del Estado que vierten opiniones necesarias para la toma de una decisión final, pero que individualmente no tienen la capacidad de tomarla.

Por lo analizado podemos colegir que la toma de decisiones dentro del Estado ecuatoriano no se realiza con la aplicación de uno de los modelos expuesto de manera rígida, sino caso contrario se evidencia una clara interrelación de los mismos que permiten a los Estados tomar mejores decisiones y que sus intereses, fines y objetivos particulares sean considerados para la definición de una política exterior.

## **Introducción**

El presente estudio tiene por objeto el estudiar la toma de decisiones políticas en el ámbito de la Política Internacional de los países de América del Sur, tomando en especial consideración la importancia de los temas a ser tratados, como son la integración y el desarrollo de nuestros pueblos.

El tema a ser analizado es la suscripción del Acta de la Cumbre Presidencial de Brasilia del año 2000, a través de la cual se estableció el IIRSA, como un mecanismo idóneo para promover el desarrollo equitativo y la integración regional de los países de América del Sur.

Con este fin se determinó a Brasil y a Ecuador, como los países de América del Sur a ser examinados la forma de la toma de decisiones en sus respectivos Gobiernos, para lo cual se utilizó las variables de Rossenau para determinar las características de cada uno de los países y su comparación objetiva que permita dilucidar la capacidad de negociación tanto de Ecuador cuanto de Brasil, y la posibilidad de llegar a acuerdos dentro de la política internacional.

La toma de decisiones por parte de los Gobiernos de los diferentes países es un procedimiento complicado, en el cual intervienen una gran cantidad de factores, internos y externos, que hacen complejo su entendimiento. Es por esta razón que varios estudiosos de las relaciones internacionales han desarrollado varios modelos de toma de decisiones, tratando a partir del análisis de estudios de casos específicos y determinar posibles modelos de procedimiento.

Uno de los modelos utilizados son los desarrollados por Graham Allison, en su libro “La Esencia de la Decisión” realiza un análisis de la crisis de misiles nucleares instalados en Cuba por parte de la Unión Soviética y la forma en que los Estados Unidos enfrentaron el problema y obtuvieron una solución y que son: el del Actor Racional, del Proceso Organizacional y el de la Política Gubernamental.

Los siguientes modelos a ser utilizados en este análisis son los de Jeanne Hey, en su libro sobre las Teorías de Política Exterior Dependientes y el Caso de Ecuador en 1980 analiza la toma de decisión en 12 ejemplos de casos en el Ecuador durante los Gobiernos del doctor Osvaldo Hurtado Larrea (1981-84) y del ingeniero León Febres Cordero. Es importante señalar que este estudio se realiza por la manifiesta dependencia existente entre Ecuador y los Estados Unidos. Es en base a este trabajo de investigación que Hey elabora seis Teorías sobre la dependencia en la toma de decisiones de política exterior, las cuales son: el de Sumisión, el de Consenso, el de la Dependencia Contraria, el del Realismo, el de la Preferencias del Líder y el de la Política Doméstica.

Por último, los modelos de Margaret Hermann, en su texto en que analiza la toma de decisiones dentro de los Estados en política exterior, considera dos parámetros fundamentales, el primero es “Qué tipo de actores son los que toman las decisiones en política exterior”, y el segundo es “Cual es el efecto producido por estos actores en los resultados de política exterior”. En consideración de estos parámetros, Hermann considera que existen tres modelos de toma de decisiones, los mismos que se encuentran claramente influenciados tanto por factores internos como externos, estos modelos son el del Líder Predominante, el del Grupo Reducido y el de la Coalición de Autores Autónomos.

En base de estos análisis obtendremos como conclusiones el tipo de modelo al que se ajusta la toma de decisiones por parte del Ecuador, el mismo que podrá ser el resultado de una mezcla de los modelos antes referidos

## ANTECEDENTES

El presente análisis que vamos a realizar sobre la toma de decisión para la Suscripción del Acta de la Cumbre Presidencial de Brasilia de 2000, requiere que consideremos las condiciones y las variables de los países que intervinieron, en forma especial de Ecuador y Brasil, con el fin de conocer la realidad existente de los mismos. Para este fin utilizaremos las variables de Rossenau<sup>[1]</sup>.

En base de las variables de Rossenau, se genera una matriz por la cual claramente podemos ubicar cada uno de los países, sistematizando las características de cada uno de ellos, que nos permitirá comprender mejor su Política Exterior. Robert Hervis afirma que cada Estado que existe en el Sistema Internacional tiene una reacción diferente ante una misma situación, en razón de que cada uno de ellos son diferentes, con distintas consideraciones y objetivos.<sup>[2]</sup>

---

<sup>[1]</sup> Las Variables que plantea Rossenau, en su texto *Preteorías y Teorías Sobre Política Exterior*, son las siguientes: 1. *Variable de Idiosincrasia*, Esta se refiere al individuo y al conjunto de valores y creencias que pueden influir en el para la resolución de un problema. 2. *Variable de Cultura Organizacional y la Posición de los Individuos en su Trabajo*: Esta variable tiene que ver con la posición de detenta una persona dentro de una estructura organizacional del Estado, y su influencia para la toma de decisiones. 3. *Variable de Forma de Gobierno* Esta tercera variable tiene que ver con la estructura del orden político en donde se toma las decisiones (es diferente si las decisiones se toman en un régimen democrático, autoritario, abierto o cerrado). 4. *La Variable Sistémica*: Se refiere a las variables predominantes de una sociedad así como a las variables del sistema internacional; son los valores que tienen que ver con una comunidad y/o con la naturaleza del Orden Internacional.

Es importante considerar que para identificar la variable propuesta como la determinante que describa mejor la Política Exterior de un Estado es necesario realizar mecanismos de discriminación, así se sugiere que se debe partir de tres imágenes: 1. *La imagen del individuo*.- La cual considera a la persona que toma las decisiones y la forma como las toma, en base a los valores, creencias y percepciones que tiene. *La Imagen del Estado* En esta imagen es importante considerar las diferencias existentes entre las culturas organizacionales de un Estado, por tanto una decisión que sea tomada dentro de Cancillería será muy diferente a la que se tome en el ministerio de Comercio. 3. *La imagen del Sistema Internacional*.- Esta imagen se refiere específicamente a los tipos de Estados que existen en la Comunidad Internacional, los cuales se diferencian unos de otros por su economía, por su importancia política, por sus diferencias físicas, etcétera.

<sup>[2]</sup> HERVIS, Robert, Perception and miss Perception International Politics.

Con estos antecedentes teóricos procederemos a enunciar las características más relevantes de Ecuador y Brasil, y a compararlas con el fin de elaborar al final de este capítulo un cuadro matricial de cada país y de esa manera comprender mejor que tipo de relación existe entre los dos.

El Ecuador es un país que tiene doscientos cincuenta y cinco mil novecientos setenta kilómetros cuadrados y una población estimada en doce millones ochocientos setenta y nueve mil habitantes<sup>[3]</sup> para el año 2000, en cambio que Brasil es país que tiene una superficie de ocho millones quinientos cuarenta y siete mil kilómetros cuadrados y una población para el año 2002 de ciento setenta y cinco millones de habitantes.<sup>[4]</sup> Si comparamos entre los dos países, podemos ver que Brasil es territorialmente treinta y tres veces más grande que el Ecuador y tiene 14 veces más habitantes que nuestro país; lo que nos lleva a concluir que Brasil es un país que tiene una inmensa cantidad de recursos humanos y físicos comparados con el Ecuador.

Brasil tiene un intercambio comercial global en el 2002 de ciento ocho mil millones de dólares,<sup>[5]</sup> gracias a la política e incentivos a las exportaciones realizadas por el Gobierno Federal llegando a tener un superávit en la Balanza Comercial de trece mil millones de dólares<sup>[6]</sup>. Los productos básicos que vende Brasil son la soya, la carne de cerdo, maíz, petróleo, algodón camarones, langostinos, pavos, peces congelados, café y azúcar no refinada. Los productos semi-manufacturados que exporta el Brasil son los cátodos de cobre, el aceite de soya en bruto, el zinc en bruto, el aceite y manteca de cacao, la celulosa, las ceras vegetales y el aluminio en bruto. Entre los productos manufacturados se destacan los motores para automóviles y sus partes, los laminados de acero, los vehículos de pasajeros, los aparatos transmisores o receptores, los calzados y los aviones.<sup>[7]</sup>

---

<sup>[3]</sup> Ecuador, Su Realidad, Editado por la Fundación José Peralta, 2001.

<sup>[4]</sup> GARCÍA, Rigoberto, Economía Brasileña en el 2002 y perspectivas en el 2003 y 2004, www.revistadenegocios.net, 2003.

<sup>[5]</sup> Op Cit. 4.

<sup>[6]</sup> Los factores principales que explican el aumento de las exportaciones se relacionan básicamente con la desvalorización del Real y los aumentos de productividad. Y se debe considerar que el aumento de la demanda a nivel mundial fue muy bajo esto incidió en que los resultados no fuesen mejores.

<sup>[7]</sup> Op. Cit. 4.

El Ecuador es un país que produce bienes básicos principalmente, debiéndose resaltar que a pesar de ser un país territorialmente pequeño, posee una gran cantidad de recursos naturales, lo que le permite sustentar su economía en la producción y exportación de petróleo, oro, plata, hierro y otros minerales. De la misma manera el Ecuador es un país agrícola, teniendo como sus principales productos de exportación el Banano, cacao, azúcar, arroz, maíz, papa, café, cítricos y flores.<sup>[8]</sup> El Ecuador desde que tiene como moneda el dólar ha tenido una balanza comercial negativa.

Los principales países compradores de Brasil fueron: Estados Unidos, Países Bajos, Alemania, Japón, China, Argentina, México, Italia y Bélgica. Se busca incrementar los mercados de India, Singapur, Barbados, Ghana, Mozambique, Mauritania, Guinea y Malí.

El principal socio comercial del Ecuador es los Estados Unidos, en vista que una gran cantidad de productos ecuatorianos tienen como destino ese país. Otros socios comerciales del Ecuador son: Comunidad Andina, Chile, Italia y Alemania.

La importación de materias primas y bienes intermedios lideran las importaciones brasileñas. Otras importaciones son de utensilios domésticos, muebles y vehículos de pasajeros. Se ha disminuido la compra de vestuario, textiles, perfumería y electrodomésticos, como consecuencia del proceso de sustitución de importaciones. Entre los principales productos importados fueron: motores generadores y transformadores, partes y piezas para automóviles y tractores, medicamentos, circuitos integrados y mini componentes electrónicos, aceites combustibles (diesel, fuel oil, etc...), compuestos heterocíclicos y sulfonamidas y trigo. A los principales países que Brasil compró estos productos están los estados Unidos, Argentina, Alemania, Japón, Italia, Francia, Reino Unido, Corea del Sur, Nigeria, China, Argelia y España.<sup>[9]</sup>

Las importaciones ecuatorianas provienen especialmente de Estados Unidos, Japón Colombia, Venezuela, Alemania, Italia y México, principalmente. Entre

---

<sup>[8]</sup> Informe del Banco Central, [www.bce.fin.ec](http://www.bce.fin.ec).

<sup>[9]</sup> Op. Cit. 4

los productos que se importan están combustibles, medicamentos, electrodomésticos, vehículos etc.<sup>[10]</sup>

Claramente podemos observar que Brasil es un país que produce una gran cantidad de productos, tanto básicos, semi-manufacturados y manufacturados, a diferencia del Ecuador que básicamente produce productos básicos. Esto refleja que Brasil es un país industrializado, que desarrolla tecnología y busca entrar a competir con regiones industrializadas del mundo. En cambio el Ecuador es un país con una incipiente industria, dependiente su economía de sus recursos naturales. Como consecuencia de lo antes indicado podemos ver que el producto interno bruto de Brasil asciende a quinientos mil millones de dólares al año, con unos ingresos per cápita de tres mil dólares, lo que indica que Brasil se encuentra entre las diez más grandes economías del planeta<sup>[11]</sup>. En cambio el Ecuador tiene un producto interno bruto de dieciocho mil trescientos millones de dólares, con un ingreso per cápita de un mil trescientos noventa dólares. Si comparamos los productos internos brutos de cada uno de estos países podemos ver que la economía de Brasil es veintisiete veces más grande que la economía ecuatoriana. Debemos considerar que los países de Latinoamérica tienen grandes problemas de pobreza por la mala distribución de la riqueza, siendo así es que en Brasil existen sectores que son económicamente ricos y altamente industrializados (sector sureste, a niveles de países de Europa, pero de la misma manera existen otros lugares del Brasil que son extremadamente pobres, como el sector de la Amazonía.

Otro dato importante que se debe considerar es que la población económicamente del Ecuador es de tres millones quinientos mil personas, en cambio la fuerza laboral de Brasil es de setenta y siete millones de habitantes.

La deuda externa de Brasil es de doscientos diecisiete mil millones de dólares lo que equivale al cuarenta por ciento de su producto interno, y de acuerdo a un estudio realizado por el FMI, su deuda externa va a ser controlada y decrecerá a un nivel superior del cero punto ocho por ciento por año.<sup>[12]</sup> La deuda externa del Ecuador es de

---

<sup>[10]</sup> Op. Cit.8

<sup>[11]</sup> Entrevista al Embajador de Brasil en Ecuador

<sup>[12]</sup> IMF (2000) *Brazil: Selected Issues and Technical Appendix*, Washington

trece mil novecientos millones de dólares, que equivale al setenta y cinco por ciento del producto interno, lo cual es un verdadero problema para el desarrollo de la economía del Ecuador.<sup>[13]</sup> Si dividimos la deuda externa del Brasil para el número de habitantes tendríamos que cada brasileño tendría una deuda de mil doscientos cuarenta dólares; realizando la misma operación matemática en el Ecuador tendría que cada persona tiene una deuda de mil ochenta y un dólares; la diferencia se establece que mientras cada brasileño produce (PIB/ de habitantes) tres mil dólares, cada ecuatoriano produce mil cuatrocientos dólares.

### Principales Variables Económicas del Ecuador y de Brasil

Indicador	Ecuador	Brasil
Área total del país	255.970 km <sup>2</sup>	8'547. 000 km <sup>2</sup>
Población total	12'879.499 (2001)	175'000.000 (2002)
PEA	3'560.484 (1998)	77'000. 000 (2002)
PIB Per Cápita	\$ 1.486 (2001)	\$ 3.000 (2002)
Deuda Externa	\$ 13.934'000.000 (1995)	\$ 217.000.000 (2002)

La extensión entre los dos países generan una gran diferencia entre ellos, sobre todo por la cantidad de recursos naturales que posee Brasil. Se debe comprender que existen muchos países que tienen un territorio muy parecido al del Ecuador y que son extremadamente desarrollados por lo que podríamos considerar que a pesar la extensión geográfica es factor importante para el desarrollo, no es el único del que se deba tomar en cuenta.

---

<sup>[13]</sup> Op. Cit. 8

Otro punto que los diferencia de sobremanera es la cantidad poblacional, dándole a Brasil una fuerza de trabajo inmensamente superior al Ecuador, lo que le permite no solo producir una gran cantidad de productos, sino que le permite tener un gran mercado consumidor de los mismos.

Si analizamos que los dos países se encuentran con altas deudas externas, debemos puntualizar que mientras Brasil ha dado muestras de recuperación económica y disminución de su deuda, para el Ecuador se ha transformado en un serio problema que afecta directamente su desarrollo.

Por lo expuesto podemos concluir que Brasil es un país que tiene muchas ventajas sobre el Ecuador, en vista por su tamaño territorial, demográfico, económico y social, que lo determina como un líder natural de la región.

o

## **ORDEN INTERNACIONAL**

La toma de decisiones en política exterior del Estado ecuatoriano es producto de la sumatoria de un conjunto de características y visiones de los diferentes actores que intervienen, y que son expresadas por parte de los funcionarios correspondientes.

En el capítulo 2 de este ensayo hemos analizado las características tanto del Ecuador como de Brasil, actores del caso estudiado, lo que nos ha permitido entender la composición misma real de cada uno de ellos y su grado de influencia en los temas de toma de decisión de política exterior.

En el presente capítulo vamos a tratar los temas concernientes a las visiones y percepciones que tienen los ciudadanos de cada uno de los actores, los intereses y objetivos que generan agendas bilaterales y por último estableceremos el peso, tanto de Ecuador como de Brasil en la Región.

Para esta investigación hemos utilizado como fuentes de información entrevistas realizadas a funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, funcionarios de la Embajada de Brasil en Ecuador, el criterio y la opinión de algunos analistas internacionales y por último algunos documentos generados en la visita del Presidente del Ecuador a Brasil.

Brasil, por sus características geográficas, políticas, sociales, económicas y culturales es llamado a ser el líder natural de Latinoamérica. Esto se corrobora con las palabras vertidas por el Presidente brasileño Luis Ignacio Lula Da Silva “Brasil es un país grande, con más de 170 millones de habitantes y una economía que está entre las

diez más importantes del mundo”<sup>[14]</sup>. Esto le ha llevado a acrecentar sus relaciones e intereses en el mundo, en donde busca cumplir un rol más importante, como se evidencia en el mismo discurso del Presidente brasileño antes referido, en el cual analiza temas globales. “ .... Brasil ampliará sus relaciones bilaterales con Sudáfrica, India, China, Rusia, México y otros países cuyas respectivas regiones son económica y geopolíticamente importantes. Con ellos, será posible llevar adelante iniciativas comunes en organismos multilaterales..... Mi gobierno trabajará en la reforma y el fortalecimiento de las Naciones Unidas, que está formando una nueva configuración en su Consejo de Seguridad..... es necesario un acto de solidaridad con África, como parte de un esfuerzo global a favor de la paz y la justicia social. La lucha contra la pobreza y la exclusión representan un papel importante en la guerra contra el terrorismo y las guerras civiles que asolan a tantas regiones del mundo.....”<sup>[15]</sup>

Con estos antecedentes, Brasil elabora una nueva agenda internacional con el fin de tener una mayor participación en los temas relevantes a nivel mundial. En esta nueva agenda se consideran opciones como la conformación de una Alianza estratégica conformada entre la India, Sudáfrica y Brasil que permitirá el desarrollo de las relaciones de los países Sur – Sur. De la misma manera se empieza a buscar un mayor acercamiento con países, considerados del Tercer Mundo, como México, China, etc., con el fin de coincidir intereses y crear una agenda internacional<sup>[16]</sup>.

Otro tema de gran importancia que ha sido considerado por el Brasil es el deterioro de la situación en Oriente Medio, en donde se encuentran grupos poblados con los que mantienen un vínculo profundo; este tema lo enfrenta el Brasil aplicando uno de los pilares de su diplomacia, esto es, el uso de la solución pacífica de controversia e impulsando a la Organización de las Naciones Unidas como único órgano legalmente habilitado para la construcción de procesos de paz.

---

<sup>[14]</sup> Discurso del Presidente de Brasil, señor Luis Ignacio Lula Da Silva, [www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)

<sup>[15]</sup> Ibid Idem 1

<sup>[16]</sup> Discurso del Embajador Celso Amorim con motivo de la transmisión del Cargo de Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, [www.mre.gob.br](http://www.mre.gob.br)

De la misma manera, Brasil se encuentra preocupado por la desestabilización acaecida en el seno de las Naciones Unidas, como consecuencia de la guerra iniciada en contra de Irak por parte de los Estados Unidos de América. Con el fin de rescatar a las Naciones Unidas y devolver su marco de confianza como el organismo rector del Orden Internacional, Brasil apoya la reestructuración de la misma con el fin de transformarla en un ente más democrático, donde los intereses de todos los países puedan ser considerados; para esto ha realizado contactos diplomáticos directos con varios países solicitando su apoyo a esta iniciativa. Por último, Brasil ha impulsado su candidatura para ser miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y de esa manera garantizar el respeto de los derechos de los países del SUR.<sup>[17]</sup>

En el discurso del Embajador brasileño Celso Amorin recoge este espíritu de extender los intereses del Brasil en el ámbito global. “Nuestra política externa no puede ser confinada a una sola región, ni puede quedar limitada a una única dimensión. Brasil puede y debe contribuir para la construcción de un orden mundial pacífico y solidario, fundado en el Derecho y en los principios del multilateralismo, consciente de su peso demográfico, territorial, económico y cultural, y de su condición de gran democracia en proceso de transformación social. Brasil actuará sin inhibiciones, en los diversos foros internacionales, regionales y globales. Incentivaremos la promoción universal de los derechos humanos y el combate a todas formas de discriminación. Lucharemos para viabilizar el desarrollo sustentable, y para eliminar la pobreza. Apoyaremos la cooperación internacional para el medio ambiente, en especial la implementación del Protocolo de Kyoto y de la Convención de biodiversidad. Promoveremos la proscripción de las armas de destrucción en masa, y daremos impulso a los esfuerzos por el desarme, especialmente nuclear. Participaremos de la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, basados en la cooperación y en el Derecho internacionales.”<sup>[18]</sup>

---

<sup>[17]</sup> Se evidencia por la agenda internacional de Brasil y sus temas tratados una globalización de sus intereses y una búsqueda de mayor participación en las decisiones que afectan directamente a todo el Orden Internacional, [www.mre.gob.br](http://www.mre.gob.br)

<sup>[18]</sup> Discurso del Embajador brasileño Celso Amorim con motivo de la Transmisión del Cargo de Ministro de Estado de las Relaciones Exteriores, Brasilia, 1 de janeiro de 2003.

Con estos antecedentes podremos revisar las relaciones bilaterales que han mantenido Brasil y Ecuador y determinaremos las agendas que mantiene cada uno de estos países con respecto al otro.

Debemos resaltar que en los últimos años Brasil ha tenido un importante protagonismo en la historia del Ecuador en virtud que su directa participación y el liderazgo demostrado permitió que se avance en el proceso de paz con el Perú.

Es así que desde el año 1995 hasta finales de 1998 la relación de los dos países estuvo fuertemente influenciado por la actuación del Gobierno brasileño, en el ámbito de las negociaciones territoriales Ecuador-Perú. El papel diplomático desempeñado por Brasil fue el de coordinar la actuación de los Países Garantes del Protocolo de Río de Janeiro. Además, Brasil actuó en el plano estratégico, liderando la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEPE).

Una vez que se concluyó el proceso de paz entre el Ecuador y Perú, las relaciones bilaterales entre Ecuador y Brasil se han incrementado gracias a la existencia de un diálogo fluido y constructivo, abarcando no solo las relaciones políticas sino ampliándose a las relaciones comerciales, de cooperación, de integración e implementado programas de desarrollo cultural entre los dos países.

Como consecuencia de lo expuesto se produjo la visita del Presidente brasileño, Fernando Enrique Cardoso, al Ecuador, el 30 de septiembre de 2001, relanzando las relaciones bilaterales. <sup>[19]</sup>

Se promovió en la II Reunión de Presidentes de América del Sur, el 26 y 27 de julio de 2001, en Guayaquil y en la Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva de la "Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional (IIRSA), reunida en la misma ciudad, la implementación por parte de los Secretarios de Estado correspondientes al área de infraestructuras el plan de acción, que contempla la

---

<sup>[19]</sup> Como consecuencia de la Visita Presidencial al Ecuador, se procedió a la suscripción de los ajustes y memorandos de entendimientos en las áreas de ciencia y tecnología y de cooperación técnica, y se creó mecanismos que permitirán la explotación de nuevas vertientes de intercambio.

realización de los ramales que integran el “Eje Multimodal del Amazonas”, importante iniciativa de integración física y económica de la cuenca amazónica.

Como avance en el desarrollo de las relaciones bilaterales y la consideración de importancia considerada por el Gobierno brasileño, el 15 de enero de 2003, el Presidente Ignacio Lula asistió a la posesión Presidencial del Presidente Lucio Gutiérrez. El día 16, los dos Presidentes tuvieron oportunidad de reunirse en un desayuno de trabajo, ocasión en la que revisaron los temas internacionales de interés común, y la agenda de relaciones bilaterales, especialmente en las actividades de cooperación.

Por último el Presidente del Ecuador, Lucio Gutiérrez, atendiendo a la invitación realizada por el Presidente brasileño, a Brasilia el 27 de mayo de 2003, generaron un Comunicado Conjunto de Prensa en el cual se delineó la agenda política bilateral de los países.

Los temas fundamentales que tiene Brasil en su agenda de relaciones bilaterales con el Ecuador son:

- La importancia de coordinar regionalmente las posiciones de los dos países frente al grupo de Río así como frente al proceso del ALCA. Brasil tiene una posición férrea frente a este proceso y busca liderar a los países Latinoamericanos con el fin de presentar una posición consolidada y de mayor peso a los Estados Unidos con el fin de conseguir negociaciones más justas para todos los países de la región.
- Otro tema que es de fundamental importancia para Brasil es el Tratado de Cooperación Amazónica. Brasil tiene como objetivo fundamental el de promover la integración regional, con el interés de desarrollar su Amazonía, para lo cual busca mejorar su capacidad de expansión y acceso a mercados con los países amazónicos.<sup>[20]</sup>

---

<sup>[20]</sup> En el Comunicado de Prensa Conjunto de Brasilia, los Presidentes de los dos países decidieron dar prioridad a la integración física de sus países priorizando la promoción para la ejecución del Eje Multimodal Amazonas.

- Brasil busca el apoyo del Ecuador en el plano global, destacando temas de la agenda internacional que interesan de cerca a los dos países, como son el proceso de reforma de las Naciones Unidas, el cálculo de la escala de contribuciones a la ONU y las cuestiones relacionadas con el medio ambiente y el narcotráfico.
- Otro objetivo de Brasil es ingresar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por lo que, mediante la diplomacia directa, ha buscado el apoyo de países del Tercer Mundo a su candidatura. <sup>[21]</sup>
- Se resalta la importancia que da Brasil a la estabilidad regional por lo que apoya de manera directa al fortalecimiento del Sistema Democrático en el Ecuador y considera a la democracia como la única vía posible para superar el atraso y las restricciones de los países.
- Tiene especial interés Brasil de promover la protección de los Derechos Humanos, estableciéndose esta “ como condición indispensable para la participación en futuros encuentros Sudamericanos”<sup>[22]</sup>
- Otro tema de la agenda brasileña con el Ecuador es el referido a la erradicación de la pobreza, en virtud de importancia para nuestros países de solucionar los problemas sociales con lo que se permitirá una estabilización política encaminada al desarrollo económico.
- Brasil da un especial impulso a la integración Sudamericana por lo que en las agendas con los diferentes países de la región la promueve. Tiene como objetivo fundamental establecer rápidamente las relaciones MERCOSUR – CAN, para lo cual integra al IIRSA como un mecanismo idóneo para la construcción y desarrollo de infraestructura que permitirá un mayor acercamiento entre los

---

<sup>[21]</sup> La Cancillería del Ecuador anunció en un comunicado, que el gobierno ecuatoriano tomó la decisión de apoyar la candidatura del Brasil al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, considerando la necesaria reforma que exige el organismo internacional, que incluye una urgente reorientación de la actual composición del mismo. "Ecuador estima que es necesario fortalecer el sistema multilateral y dotarle de instrumentos, tanto válidos como efectivos, para su adecuado funcionamiento, entre los que se anotan una membresía más equitativa, democrática y equilibrada en el Consejo de Seguridad", por lo que "la presencia de Brasil en el foro universal a cargo de la paz y la seguridad en el mundo sería muy positiva para todos los países de la región, que tendrían una manera adicional de exponer y respaldar sus intereses".

<sup>[22]</sup> Discurso del Presidente de Brasil, Fernando Cardoso, con ocasión de la reunión de Presidentes de América del Sur en Brasilia el 1 de septiembre de 2000.

países. Además considera que la integración permitirá a todos los países de la región a una mejor utilización y aprovechamiento de sus recursos naturales.

- Otro tema fundamental brasileño es la lucha en contra de las actividades ilícitas, en especial la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado, la violencia y la corrupción.<sup>[23]</sup>

El Ecuador es un país, que por sus características demográficas, políticas, económicas y sociales no tiene intereses globales, sino por el contrario busca orientar a sus intereses para solucionar problemas inherentes a su condición actual.

### **La agenda del Ecuador frente al Brasil es la siguiente:**

- Impulsar la integración, mediante la negociación entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR.
  - Promover el desarrollo del IIRSA y en especial del Eje Multimodal Amazonas, que permitirá al Ecuador tener acceso directo al mercado brasileño y podría ser una salida diferente al Océano Atlántico.
  - La Eliminación de Barreras arancelarias, en vista que el Ecuador busca intensificar su comercio y trata con la eliminación de estas barreras acceder al mercado brasileño en mejores condiciones.
  - Es interés del Ecuador promover proyectos de cooperación entre los dos países, en forma especial en materia social, económica, comercial y en construcción de infraestructuras.

---

<sup>[23]</sup> Con este objetivo los Presidentes de ambos países instruyeron a los órganos competentes para convocar a la Comisión Mixta Antidrogas, la misma que se realizará dentro del marco del Acuerdo de Cooperación entre Brasil Ecuador para la Reducción de la Demanda, Prevención del Uso indebido y Combate a la Producción y al tráfico ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, suscrito el 07 de noviembre de 1990.

- Un tema que el Ecuador busca tener apoyo en Brasil es en la búsqueda de tener una estabilidad cambiaria. La razón es que el Ecuador es un país dolarizado, hecho por el cual lo ha hecho perder competitividad frente a otros países de la región que poseen monedas muy débiles. La intención es que con el fin de crear una zona de libre comercio sólida se debe propender a que exista estabilidad entre las diferentes monedas en la región.
- Otro punto en la agenda del Ecuador con Brasil es el impulso que se da al desarrollo y construcción de Proyectos de Infraestructuras con capital brasileño.
- El Ecuador busca tener un desarrollo de su turismo, ingresando al mercado brasileño, por lo que se busca suscribir un Convenio con Brasil que permita impulsar al mismo.
- El Ecuador esta muy deseoso de que Brasil participe en un programa de reasentamiento de refugiados, en vista que la carga actual que recibe de refugiados de Colombia es muy alta y le provoca graves problemas de estabilidad, tanto social, económica y política.

Es importante analizar la visión que tienen los brasileños del Ecuador. Es así que una vez realizada las entrevistas a funcionarios diplomáticos de la Embajada de Brasil en el Ecuador, así como a ciudadanos brasileños residentes en el país podemos sacra las siguientes conclusiones.

Brasil reconoce que Ecuador es un país de mucha importancia, en virtud que su situación geográfica y de la importancia que se está generando al desarrollarse el comercio entre los países pertenecientes a la Cuenca del pacífico.

Brasil busca tomar el liderazgo de la región con una visión de buscar el bienestar de todos los países latinoamericanos. Presenta propuestas en base a similitudes existentes entre las sociedades latinoamericanas y el gran parecido de todos estos países.

Brasil es un país que se ha desarrollado de una manera desequilibrada, en razón que, existen regiones donde la industria y el comercio han creado riqueza y condiciones de vida tan altas como los países más importantes de Europa, pero de la misma manera existen zonas que son completamente deprimidas económicamente,

existiendo una pobreza extrema. Ese es el caso del Estado de Amazonas y otros que se encuentran en frontera con los países Andinos. Con el fin de evitar que el problema social existente siga creciendo y pueda desestabilizar a todo el país, Brasil da importancia a los países fronterizos de esos Estados e impulsa su integración, como mecanismo que permitirá el desarrollo y progreso de sus Estados. Es una opinión personal de las personas entrevistadas, pero consideran que la política exterior del Brasil está orientada a dar la mayor importancia a este proyecto de integración y desarrollo de la Amazonía, y que como ejemplo de la misma se estableció el partido de fútbol entre la selección de Brasil y la de Ecuador en la ciudad más importante de la región (Manaos), la misma que será la cabeza del proceso referido.

La visión de los brasileños del Ecuador es de un país con mucho futuro por tener recursos naturales que pueden permitir su desarrollo; Resaltan la paz y la tranquilidad existente y en especial tienen un reconocimiento al respeto de Derechos Humanos en el Ecuador, el cual dista mucho de otros países de la región.

De la misma manera consideran que la dolarización, si bien fue una pérdida de identidad al desaparecer de circulación su moneda, pero la misma permite considerar al Ecuador como un lugar confiable para la inversión.

Por último el fenómeno indígena producido en el Ecuador es desde todo punto de vista positivo, en virtud que las sociedades latinoamericanas, incluyendo al Brasil, están compuestas por varios grupos étnicos que de una manera u otra han sido marginados. Los brasileños consideran al Ecuador como el país más adelantado en este aspecto con respecto a los otros países Andinos, y tratan de tomarlo como ejemplo con el fin de impulsar el desarrollo de su propia población indígena y reinsertarla en la sociedad.

Los ecuatorianos consideran que el Brasil es un país grande y poderoso; que es el llamado a liderar la Unión Latinoamericana y el único capaz de enfrentar a los Estados Unidos. Se considera que Brasil propondrá una estrategia regional para enfrentar al ALCA y de esa manera negociar mejores condiciones comerciales.

El Brasil es un país que puede representar los intereses de los países Tercer mundista dentro del contexto internacional, por lo que muchos de ellos se alinean a

sus propuestas y apoyaran sus iniciativas con el fin de tener mayor acogida con el resto de países.

El Brasil es importante para el Ecuador, en razón que en 1989 era el segundo socio comercial ecuatoriano; las diferentes crisis que han vivido cada uno de estos países han provocado el cambio de este factor, pero en los últimos años se ha recuperado.

Podemos anotar que las relaciones entre el Ecuador y el Brasil son simétricas e interdependientes, en razón que, a pesar de ser Brasil un país mucho más desarrollado, grande y poderoso que el Ecuador, busca que su agenda bilateral sea tratada sin imposiciones sino mediante el diálogo y trata de que mediante la integración amazónica los países de la región se desarrollen bajo este esquema.

## **La Suscripción del Acta de la Cumbre Presidencial de Brasilia (2000)**

El Acta de la Cumbre presidencial de Brasilia fue un hecho trascendental en la historia de América del Sur en razón que los Presidentes de los países de la región, concientes del proceso de globalización que se está produciendo y la necesidad de afrontarlo desde una perspectiva de equilibrio y de equidad en su desarrollo, impulsó nuevos mecanismos para la integración de la región, como el IIRSA (Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur)<sup>[24]</sup>.

Se debe resaltar la importancia de la iniciativa brasileña y de la Cumbre Presidencial en virtud que las reuniones presidenciales de América del Sur no están institucionalizadas, no existe una Secretaría Pro Témpore y tampoco están previstas la celebración de próximos encuentros, cronológicamente establecidos.

En vista de lo anterior, primero, haremos una introducción sobre América del Sur, en base de información recabada por Alfonso Zabaleta Fajardo, en su texto “El Área de Libre Comercio de América del Sur ¿Una Estrategia de Negocios de Brasil ante el ALCA?”.<sup>[25]</sup>

América del Sur es una región rica en recursos, con diversidad biológica, que ha mantenido un ambiente de tolerancia racial y religiosa y tiene una alta homogeneidad lingüística, lo que le confiere un enorme potencial de crecimiento y desarrollo. Desde la década de los 80, y particularmente en los años 90, los países de la región han realizado profundos procesos de reformas, en las que la estabilidad

---

<sup>[24]</sup> Comunicado de Brasilia, [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

<sup>[25]</sup> [www.monografias.com](http://www.monografias.com)

macroeconómica ha sido el objetivo principal. En este tiempo, han surgido nuevas ideas acerca del desempeño del mercado y de los roles de los sectores públicos y privados, ligados con avances a nivel institucional, al fortalecimiento de la democracia y al apareamiento de un nuevo concepto integracionista.

Sudamérica es una región con un enorme potencial de negocios, pues su economía supera los mil millardos de dólares de producto interno bruto agregado, con un alto potencial de complementariedad entre las economías nacionales. Sin embargo, aún existen problemas centrales como: la vulnerabilidad de la región ante los choques externos, dependencia en las exportaciones de materia prima, bajo nivel de ahorro interno, difícil acceso a los mercados internacionales, especialmente los de capital, el desempleo y los altos niveles de desigualdad y pobreza. Otro tema que merece especial atención es el de la competitividad, concebida como el conjunto de políticas, procesos, instituciones y actitudes que definen el ritmo del cambio en la productividad y que significa el ritmo de crecimiento del producto por habitante. La inequidad es también crucial para entender la actual realidad de volatilidad económica de la región, así el 5% más rico de la población controla el 26% de la riqueza y un tercio de los latinoamericanos vive con menos de 2 dólares al día. Una de las principales razones que explican la actual situación son las asimetrías a nivel internacional, la cual está presente en dos ámbitos: el comercial y el financiero; por lo que en el transcurso de los años se ha ensanchado la brecha entre los países industrializados y los en vías de desarrollo.<sup>[26]</sup>

La integración pretendida por los Presidentes en la cumbre Presidencial de Brasilia, se recoge en principios rectores contenidos en el Comunicado de Brasilia<sup>[27]</sup>. El proceso de integración del subcontinente ha tenido importantes avances, pero inferiores a las expectativas de los pueblos sudamericanos; sin embargo, América del Sur camina claramente por el modelo de regionalismo abierto, en consecuencia, el proceso de integración física es crucial para viabilizar el ensanchamiento de las relaciones entre los sectores públicos y privados, por lo que se requieren actitudes emprendedoras, principalmente del sector estatal para iniciar reformas estructurales y administrativas para asumir el papel de catalizadores de las iniciativas. La integración de América del

---

<sup>[26]</sup> Discurso del Presidente de Brasil, en la Cumbre Presidencial de Brasilia, [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

<sup>[27]</sup> [www.iirsa.com](http://www.iirsa.com)

Sur es condición esencial para el desarrollo sustentable de la región. Para crecer en forma armónica, los países sudamericanos necesitan integrar sus economías, aumentando el intercambio comercial, financiero y tecnológico dentro de la región y con el resto del mundo. Es importante que América del Sur sea vista como una región geoeconómica única.

La integración económica presupone el fortalecimiento de la integración física entre los países, ya que los mayores bloques económicos del mundo crecieron y se consolidaron apoyándose en una infraestructura moderna e integrada. Por lo tanto, resulta imperioso construir, recuperar e integrar carreteras, vías de ferrocarril, hidrovías, puertos, aeropuertos, gasoductos y oleoductos, a más de integrar las redes de energía y de telecomunicaciones, para facilitar el intercambio de bienes, personas e informaciones entre los países de la región, y de ellos, para el resto del mundo.

Los objetivos de celebración de esta Cumbre Presidencial fueron el de impulsar de una mejor manera la integración de la región, lo que le permitirá crecer a mayores tasas y de manera sostenida, distribuyendo de manera justa los frutos de la expansión económica. Para lograr este objetivo es necesario incrementar la competitividad de la región, con el fin de aumentar la productividad y generar un crecimiento alto y sostenible, acompañado por políticas que aseguren la reducción de la pobreza y la conservación del medio ambiente. En tal sentido, la región debe establecer metas de avance que puedan ser medidas en términos de tiempo e indicadores socio – económicos. Una región más fuerte y cohesionada económica, social y físicamente podrá avanzar más rápido en la superación de los obstáculos de su desarrollo. Esta unión sudamericana es clave para alcanzar ganancias comerciales y financieras que inserten a la región en el contexto internacional.

**I Cumbre de Presidentes de América del Sur, Brasilia – Brasil, del 30 agosto al 1° de septiembre de 2000**

La información que sigue a continuación ha sido producto del análisis del Comunicado de Brasilia, los discursos de los Presidentes sudamericanos en la Cumbre, y documentos de trabajo<sup>[28]</sup>.

Esta primera Cumbre Sudamericana de Presidentes dio un mayor impulso a las relaciones existentes entre los grupos regionales como la Comunidad Andina, CAN y el Mercado Común del Sur, MERCOSUR, en razón que se tuvo como objetivo fundamental el establecer una zona de libre comercio en la región a partir del primero de enero de 2002, a través de un acuerdo entre los dos sistemas regionales.

Otro aspecto fundamental es que la Cumbre Presidencial buscó ampliar el rango de la integración Sudamericana, limitado en un principio al área comercial, abarcando nuevas materias como: la integración física, eléctrica, energética, de transporte y de telecomunicaciones en el subcontinente, con la conformación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica, IIRSA.

A esta Cumbre Presidencial fueron invitados todos los Presidentes de América del Sur, siendo los países participantes: el Presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, los Jefes de Estado de Argentina, Fernando De la Rúa; Bolivia, Hugo Bánzer Suárez; Chile, Ricardo Lagos Escobar; Colombia, Andrés Pastrana Arango; Ecuador, Gustavo Noboa; Guyana, Bharrat Jagdeo; Paraguay, Luis Ángel González Macchi; Perú, Alberto Fujimori; Surinam, Runaldo Ronald Venetiaan; Uruguay, Jorge Batlle Ibáñez; y Venezuela, Hugo Chávez. También estuvieron presentes los Presidentes del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, y de la Corporación Andina de Fomento, Enrique García.

Los temas que fueron tratados en esta Cumbre Presidencial y que se encuentran reflejados en el Acta suscrita son:

a. Democracia;

---

<sup>[28]</sup> Todos ellos se encuentran en la Secretaría del IIRSA, [www.iirsa.org](http://www.iirsa.org)

- b. Comercio;
- c. Infraestructura de Integración;
- d. Drogas Ilícitas y Delitos Conexos; y,
- e. Información, Conocimiento y Tecnología

### La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur, IIRSA

En los párrafos anteriores expusimos que entre los objetivos fundamentales de la Cumbre de Presidentes de América del Sur realizada en la ciudad de Brasilia, Brasil, era la de promover la integración en otras áreas, aprovechando la contigüidad geográfica, la identidad cultural y los valores compartidos de los países vecinos suramericanos. Por lo que se adoptó como anexo al comunicado de Brasilia, "el Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Suramericana", que contiene propuestas y sugerencias para la ampliación y modernización de la infraestructura en un horizonte de 10 años.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF) elaboraron la propuesta, y para ello se valieron de algunos insumos provenientes de otros organismos internacionales que operan en la región, así como de algunos países de América del Sur.

Con el propósito de consolidar una visión regional integrada sobre líneas de acción para el desarrollo de la infraestructura, los Presidentes convocaron a una Reunión Ministerial que se celebró a fines del año 2000 en Montevideo, República Oriental del Uruguay a la misma asistieron los Ministros de Energía, Telecomunicaciones, Transporte así como en algunos casos Ministros de Planificación y/o Desarrollo Económico de los Países Suramericanos, quienes tuvieron también el apoyo y participación de Representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores.

El IIRSA es una iniciativa multinacional que involucra por primera vez a los doce países soberanos de América del Sur. Es una iniciativa multisectorial por que no sólo participa el sector transportes sino también el sector energético y fundamentalmente el sector de las telecomunicaciones. Es una iniciativa multidisciplinaria porque involucra aspectos económicos, jurídicos, políticos, sociales, culturales, ambientales y otros. Contempla así mismo, mecanismos de coordinación entre los Gobiernos, las Instituciones Financieras Multilaterales, y el Sector Privado; para coordinar la visión política y estratégica de Sur América; para coordinar los planes y programas de inversión, además de priorizar los ejes de integración y desarrollo, así como los proyectos específicos al interior de estos.

Esta iniciativa pretende hacer a Suramérica una Región más competitiva y además desarrollar y conquistar el espacio geográfico suramericana. La planificación y desarrollo de la iniciativa se enfoca a través de una perspectiva multisectorial y de manera integrada. Los ejes de integración y desarrollo buscan: la densificación de la actividad económica, el desarrollo regional, la integración física y económica de los países vecinos suramericanos.

La coordinación técnica está a cargo de tres bancos de desarrollo que operan en la Región, que conocen a fondo la realidad y problemática de los países y tienen una amplia presencia tanto en los sectores público como privado.

La iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur, IIRSA contempla ciertos principios orientadores que guiarán las acciones de los gobiernos y de las instituciones financieras; estos principios son:

### **Regionalismo abierto**

América del Sur debe ser un espacio plenamente integrado, para lo cual es preciso reducir al mínimo las barreras internas al comercio, los cuellos de botella en la infraestructura y los sistemas de regulación y operación que sustentan las actividades productivas de escala regional. Al mismo tiempo, la apertura comercial facilita la identificación de sectores productivos de alta competitividad, la visión de América del Sur como una sola economía permite retener y distribuir una mayor parte de los

beneficios del comercio en la región y proteger a la economía regional de las fluctuaciones de los mercados globales.

### **Ejes de Integración y Desarrollo**

Así el espacio sudamericano es organizado en franjas multinacionales que concentran flujos de comercio actuales y potenciales, en las cuales se busca establecer un estándar mínimo común de calidad de servicios de infraestructura de transportes, energía y telecomunicaciones a fin de apoyar las actividades productivas específicas de cada franja o eje.

### **Sostenibilidad**

Económica, Social, Ambiental y Político – Institucional El proceso de integración tiene por objetivo el desarrollo, que solo podrá ser alcanzado mediante:

- Sostenibilidad económica, proporcionada por la eficiencia y la competitividad en los procesos productivos;
- Sostenibilidad social, dada por el impacto visible del crecimiento económico sobre la calidad de vida de la población;
- Sostenibilidad ambiental, que implica el uso racional de los recursos y la conservación del patrimonio ecológico para generaciones futuras;
- Sostenibilidad político – institucional, es la creación de condiciones para que los diversos agentes públicos y privados de la sociedad y quieran contribuir al proceso de desarrollo e integración.

### **Aumento del Valor Agregado de la Producción**

Se procura establecer un proceso de mejoramiento constante de la calidad y productividad de los bienes y servicios, mediante la innovación y la generación de conocimientos para que la economía genere cada vez más riqueza para la sociedad.

### **Tecnología de la Información**

El uso intensivo de las más modernas tecnológicas de informática y comunicaciones permite promover una transformación total de los conceptos de distancia y espacio a fin de superar barreras geográficas y operativas dentro de la región para acercar su economía a los más altos niveles. La difusión y el uso intensivo apoya la transformación no solo de los sistemas productivos, sino también incluye a los sistemas educativos, a la provisión de servicios públicos de gobierno y a la organización misma de la sociedad civil.

### **Convergencia Normativa**

Resulta necesaria la voluntad política de los Gobiernos para promover y facilitar el diálogo con el fin de lograr compatibilidad entre las reglas que rigen y orientan las actuaciones de la iniciativa privada

### **Coordinación Público – Privado**

Los enormes desafíos de la región plantean la necesidad de liderazgos compartidos entre los Gobiernos y el sector privado.