

América Latina y el Caribe:
¿fragmentación o convergencia?
Experiencias recientes de la integración

Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.)

América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración



Índice

© De la presente edición:

FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

Ministerio de Cultura del Ecuador
Avenida Colón y Juan León Mera
Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 2903 763
www.ministeriodecultura.gov.ec

Fundación Carolina
Calle General Rodrigo N. 6
Edificio Germania 28003
Madrid-España
información@fundacioncarolina.es

ISBN: 978-9978-67-185-6
Cuidado de la edición: Bolívar Lucio
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Crearimagen
Quito, Ecuador, 2008
1ª. edición: diciembre, 2008

Presentación	9
<i>Adrián Bonilla</i>	
Prefacio	11
<i>Carmen Miró</i>	
Introducción	
Integración en América Latina: procesos contradictorios, pero necesarios	15
<i>Josefette Altmann y Francisco Rojas Aravena</i>	
 PRIMERA PARTE VISIONES GLOBALES DE LA INTEGRACIÓN	
América Latina: integración comercial, complementariedad productiva y cooperación	31
<i>Enrique Iglesias</i>	
La integración latinoamericana en el escenario global	37
<i>Enrique García</i>	
América Latina: la integración regional, un proceso complejo. Avances y obstáculos	41
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	

Certezas e incertidumbres de los procesos de integración regional	75
<i>Victor Rico</i>	

Integración en América Latina: ¿Cómo alcanzar la integración real?	81
<i>Tomás Mallo</i>	

SEGUNDA PARTE
ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

La integración: instrumento del desarrollo humano	89
<i>Rodrigo Borja</i>	

Desafíos de la coyuntura actual para la integración latinoamericana	105
<i>Luis Maira</i>	

América Latina: ¿una región dividida o integrada?	117
<i>Josette Altmann</i>	

Plan Puebla Panamá: retos de la integración mesoamericana	133
<i>Héctor Romero</i>	

La integración en América Latina: convergencia y fragmentación	143
<i>Oswaldo Martínez</i>	

TERCERA PARTE
BLOQUES SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN

Comunidad andina: un proyecto de integración, desarrollo e inserción externa	155
<i>Alfredo Fuentes</i>	

Logros y desafíos de la integración regional: el caso de MERCOSUR	207
<i>Carlos Álvarez</i>	

El estado de la integración en América Latina: ¿un proceso convergente o un proceso fragmentado? El caso de América Central	227
<i>Elaine White</i>	

La AEC en el contexto del nuevo regionalismo	253
<i>Rubén Silié</i>	

ANEXOS

Principales acontecimientos en América Latina en 2007	263
<i>Tatiana Beirute</i>	

Bibliografía sobre integración en América Latina. Período 2007	281
<i>María Cecilia Corda, Nilma Martins, Eustolia Muciño, Paula Pardo</i>	

Algunos indicadores económicos, sociales y políticos de América Latina: 2000-2007	293
--	-----

Relación de autores	305
--------------------------------------	-----

Presentación

En este libro se analizan los procesos de fragmentación y convergencia en la integración en América Latina y el Caribe; en él contribuyeron personalidades como Enrique Iglesias, Secretario General de la SEGIB, Enrique García, Presidente de la Corporación Andina de Fomento, Rodrigo Borja, ex Presidente del Ecuador, así como un sinnúmero de académicos y de gestores de política de la región.

La integración es un proceso que cobra la mayor importancia para América Latina y el Caribe. Esta va más allá de los procesos comerciales y económicos. La integración es un proyecto político estratégico aún no consolidado en esta región. La necesidad de la integración es evidente. Para alcanzar dicho objetivo necesitamos más y mejores conocimientos, de allí la importancia que, la FLACSO en general y de la sede Ecuador en particular, le otorgan a este tema. Este libro, coordinado desde la Secretaría General de FLACSO y que contó con el apoyo de la Fundación Carolina, a quienes expreso mi reconocimiento, refleja uno de los importantes esfuerzos institucionales en esta materia; entregándonos importantes perspectivas teóricas como análisis de casos.

Este aporte editorial de FLACSO contribuye de manera importante a un mejor conocimiento de nuestra realidad en el contexto de un mundo globalizado, que nos demanda actuar con una sola voz para incidir en los grandes temas internacionales y contribuir al bienestar de la población latinoamericana y caribeña.

Adrián Bonilla
Director
FLACSO Ecuador

Prefacio

Carmen A. Miró*

Me honró mucho la solicitud del secretario general de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Dr. Francisco Rojas Aravena, de que coordinara el panel especial de integración en el Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales. Esto me permitió compartir con viejos y queridos amigos como son Enrique Iglesias, quien preside la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y Enrique García, presidente de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Este congreso de Ciencias Sociales realizado en Quito (Ecuador), en el marco de la celebración de los 50 años de la FLACSO; juntó un distinguido grupo de académicos, políticos, diplomáticos y prominentes figuras de la historia reciente de América Latina, quienes reflexionaron sobre los temas más relevantes de la región.

Si hablamos de la integración en América Latina, debemos reconocer que esta se encuentra en proceso de definiciones. La existencia de distintas propuestas y esquemas de integración en marcha, los tratados de libre comercio entre países, los tratados de asociación con Europa y diversos proyectos de alcance latinoamericano y continental, requieren decisiones sobre espacios políticos, económicos y sociales por cubrir, al igual que la complementariedad entre las distintas formas de relacionarse de los países de la región.

* Consejera a título individual del Consejo Superior de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

decía que: “La integración es, sobre todo, un proceso de conocimiento de las personas y la persuasión de las personas a través de la amistad. Cuando se logra convencer al otro es que disminuyen las desconfianzas y se pueden examinar con franqueza asuntos comunes que suelen ser difíciles de tratar”.

En América Latina los presidentes se conocen, buscan posibles semejanzas y procesos de cooperación, recorren los distintos países y saben que deben dar cuenta, democráticamente, de sus acciones y logros para mantener el poder. Asimismo, conforman uno de los mecanismos más importantes de integración regional como es el Grupo de Río, constituido en 1986. Este ha sido, desde su inicio, el principal foro que ha permitido a los presidentes latinoamericanos y caribeños relacionarse de manera personal y con regularidad. Además, recientemente logró evitar una guerra en el sur como resultado del conflicto entre Colombia, Ecuador y Venezuela.

En suma, la integración en Latinoamérica a nivel económico ha logrado mantener un crecimiento importante, pero requiere generar acciones concertadas con mayor fuerza que den un impulso propio al desarrollo político y social, capaz de generar una dinámica de progreso sostenido. Es necesario fortalecer los vínculos que incluyan a todos los actores sociales, económicos y políticos de los procesos de integración. Esto conlleva un intercambio de acciones que exijan compromisos regionales y subregionales en la infraestructura y la institucionalización de la integración.

Introducción

Integración en América Latina: procesos contradictorios pero necesarios

Josette Altmann* y Francisco Rojas Aravena**

Una de las reflexiones centrales de los trabajos que conforman este libro es la necesidad de concebir la integración latinoamericana como instrumento que contribuya a la inserción nacional y regional en la economía mundial; a la vez que potencie los mecanismos de cooperación horizontal en la región que permitirían incidir en mejorar la calidad de vida de las y los latinoamericanos. Para ello, la integración debe entenderse como un proceso abierto, flexible, gradual y pragmático. En esta, las distintas variantes no deben excluirse, sino complementarse; para que se incorporen bases de confianza recíproca que configuren inserciones regionales, subregionales e interregionales múltiples y compatibles con la apertura global.

La integración es un proyecto político estratégico, no solo un proceso económico y comercial. Debe ser una tarea de Estado exenta de cualquier forma de ideologización o liderazgos excluyentes. Igualmente debe permitir, por un lado, elaborar estrategias nacionales de desarrollo en los países; y, por el otro, construir la voluntad política de promover espacios comunitarios, sesiones de soberanía y fortalecimiento de una institucionalidad nacional, conjuntamente con una supranacional.

La integración regional y subregional ha sido marcada de manera determinante por las transformaciones políticas, sociales, económicas y culturales sucedidas en la última década en América Latina. Los procesos

* Investigadora Asociada de FLACSO-Secretaría General y profesora Universidad de Costa Rica

** Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

vinculación de los doce países sudamericanos. También se ha pensado en la cooperación energética para utilizar mejor los recursos; en la inclusión social, la lucha contra la pobreza y mejoramientos en términos de equidad; así como tareas en el campo de la educación, de la revolución científico-técnica y del trabajo de las comunidades científicas sudamericanas, para hacer esfuerzos conjuntos de investigación y de docencia. En resumen, hay más recursos e instituciones que permiten vislumbrar un horizonte optimista de integración regional.

El nuevo mapa político latinoamericano es diverso y complejo; esto hace difícil pensar en una región estructurada. Lo que sí podemos señalar son algunas claves necesarias para su construcción. De esta manera, podemos contar con algunos indicadores que nos permitan interpretar y comprender la actual coyuntura latinoamericana. Junto con la pobreza e inequidad, el incremento de la violencia y el ascenso de la corrupción es necesario considerar nuevos factores. Entre ellos podemos mencionar el peso de los factores geopolíticos, la división entre América Latina del Norte y América del Sur; el clima antiestadounidense; la inserción en la economía global y la percepción sobre los tratados de libre comercio (TLC); la polarización política; el déficit en la integración social; las disputas por el liderazgo; la tensión entre el populismo y la responsabilidad y los impactos de la crisis de representación.

Sean de mayor o menor profundidad, los procesos de integración tienen como base el establecimiento de reglas comunes. Sin embargo, las diferencias de tamaño, potencial y nivel de desarrollo de los países miembros de los distintos esquemas de integración, determinan la capacidad que cada Estado tiene de aprovechar los beneficios y los tratos preferenciales negociados.

De igual manera, América Latina está dividida respecto del impacto y la forma de enfrentar el colapso del Consenso de Washington, en especial en relación con la apertura comercial y los acuerdos de libre comercio. Los países con costas sobre el Pacífico tienden a apoyar la apertura comercial, mientras que los países del Atlántico –Argentina, Brasil y Venezuela– rechazan esta apertura y, en particular, los TLC firmados con EEUU. Esto no se relaciona tanto con estar sobre uno u otro océano, sino con el hecho de que las economías del Atlántico poseen un mayor peso industrial:

Brasil y Argentina tienen una industria nacional y, por lo tanto, cuentan con políticas de defensa de sus productores frente a EEUU. En cambio, en las economías del Pacífico –Chile, Ecuador, Perú y, eventualmente, México– una parte muy importante de las exportaciones está ligada a los recursos naturales: en México el petróleo, en Chile el cobre, en Ecuador y Perú la minería. Por lo tanto, la apertura comercial contribuye a abrirles mejores opciones hacia los distintos mercados del mundo, en particular hacia China.

Estas visiones distintas ocurren en el contexto de un mayor distanciamiento entre los países, críticas mutuas y puntos de vista divergentes entre las naciones latinoamericanas y EEUU y entre la Unión Europea y América Latina. Para superar la marginalidad creciente de la región en los temas globales, tanto políticos como comerciales, es esencial diseñar una agenda de cooperación constructiva capaz de abordar temas sustantivos que interesan a los distintos actores. Es indudable que toda agenda de futuro que vincule a la región latinoamericana con los mayores poderes de Occidente, deberá incorporar, junto con los temas comerciales, de inversiones y de migración, cuestiones de seguridad que requerirán tener en cuenta el problema de las drogas, el crimen organizado y el terrorismo.

Hay una polarización política y social. Algunos países tienen fracturas sociales muy profundas que pueden generar situaciones de alta conflictividad, como ocurre en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Colombia o Haití. También hay países relativamente estables, con niveles aceptables de integración y cohesión social, como Chile, Uruguay, México y Costa Rica. Esto no implica la inexistencia de conflictos o tensiones; pero, comparativamente, son menos graves que en el resto de la región. En el grupo de países más conflictivos, las dificultades de gobernabilidad están directamente relacionadas con estas fracturas sociales y con la polarización, lo que puede desembocar en enfrentamientos, crisis y una eventual ruptura del orden democrático.

La competencia por el liderazgo estimula las diferencias entre los presidentes de la región. La confianza interpersonal entre los mandatarios se ha erosionado, tal como evidencian los discursos y las recriminaciones. Esto va más allá de un determinado énfasis durante campañas electorales. Es algo más profundo. Los liderazgos naturales de Brasil y México en la

región se debilitaron durante la primera administración de Lula y el gobierno de Fox; mientras que los recursos derivados del petróleo venezolano están dirigidos a desarrollar un proyecto alternativo de integración e inserción de la región y un cambio del modelo político.

Los márgenes de acción para los países latinoamericanos, en el contexto de la globalización, son limitados. Ello hace que sea difícil diferenciar entre los distintos programas y propuestas que se pueden aplicar. Quienes buscan insertarse en el sistema global intentan desarrollar políticas definidas como “responsables” que, en algunas áreas de la macroeconomía como el control de la inflación, no es posible diferenciar de las políticas nacionales. En cambio, sí se diferencian profundamente en el aspecto social: sus programas buscan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, en especial de los sectores más postergados y vulnerables. Sin embargo, este tipo de liderazgo “pragmático” no hace grandes ofertas, ni pregona la solución de los problemas de las grandes mayorías, como si lo hacen aquellos ligados a una vertiente “populista”. Apela más bien a la responsabilidad para alcanzar soluciones en un contexto de opciones limitadas.

Los plazos de concertación y negociación de los proyectos regionales son cortos. Aquellos que no sean diseñados, concertados, aprobados y cuenten con capacidad de implementación inmediata no tendrán perspectivas de futuro. En 2009, se iniciará otro ciclo electoral en la región que volcará la energía de los países a su dinámica interna; relegando, una vez más, los temas de concertación e integración regional.

América Latina tiene vocación y discursos integracionistas; sin embargo, las dificultades para llevarlas a cabo dejan a la región con menos oportunidades para enfrentar problemas comunes derivados de la globalización. Ello ha puesto de manifiesto un regionalismo disperso, en el que se negocia en muchos frentes a la vez, sin proyectos claros y carentes de una identidad común. Esto muestra una gran inoperancia de los mecanismos de integración y, en muchos casos, una falta de voluntad política para poner a funcionar los acuerdos regionales suscritos.

Los procesos de integración regional han pasado por diferentes etapas de expansión y crisis, ligados a los cambios en las estrategias de desarrollo. En el último medio siglo se destacan al menos cuatro etapas en la historia integracionista latinoamericana. Una primera etapa, que da inicio a

finales de la II Segunda Guerra Mundial, se caracteriza por un fuerte impulso al desarrollo que definido por las confrontaciones entre desarrollistas y estructuralistas de los años sesenta y que culmina con las crisis petroleras de finales de la década de los años setenta.

La segunda etapa, atañe lo que CEPAL denominó la “década perdida” por el crecimiento económico negativo y el fuerte endeudamiento de los países en desarrollo; si bien políticamente fue importante, pues se reconstituyeron los sistemas democráticos en América Latina. Los años noventa impulsan la tercera etapa de la integración, con una fuerte impronta neoliberal y políticas basadas en el Consenso de Washington. Este sostuvo la idea de reducir las capacidades de los Estados en temas de políticas económicas, de inversión y de comercio; lo que generó en la región un debilitamiento del Estado y de los mecanismos de protección de los sectores más vulnerables. Ello redujo las capacidades de las nuevas democracias y sus posibilidades de responder a las demandas de las grandes mayorías.

Actualmente América Latina se encuentra en la cuarta etapa de la integración; una etapa más pragmática que busca posibles mecanismos que permitan pasar del crecimiento al desarrollo. La presencia de Estados más fuertes será necesaria como reguladores del mercado y compensadores de la gente más pobre y vulnerable. Sin recuperar las capacidades regulatorias del Estado y desarrollar políticas que aseguren el acceso a los beneficios básicos, no hay proyecto democrático posible y tampoco oportunidades de integración efectiva.

La región ha tenido, en los últimos seis años, un crecimiento positivo que, aunque no ha sido tan favorable como se esperaba y su desempeño promedio oculte una heterogeneidad entre los países y dentro de ellos, ha logrado que muchos países reduzcan su vulnerabilidad. Los mecanismos han sido la flexibilización de políticas que permitan una mejor inserción en el sistema cambiario, la reducción de la deuda externa y mayores niveles de reservas internacionales. Sin embargo, la desaceleración del crecimiento global –que se evidencia a inicios de 2008– afectará sin duda el crecimiento de la región y el bienestar de su población.

Uno de los principales desafíos que enfrenta la región es tratar de fortalecer los procesos de integración; lo que se consigue a través de la inserción internacional, al tiempo que se reconocen y aceptan las diferencias y

las distintas visiones existentes sobre la gradualidad del proceso. Lo anterior es importante para conservar el objetivo mismo de la integración. La vía sigue siendo –a pesar de las críticas que se la han hecho– el “regionalismo abierto” o “nuevo regionalismo”, que refuerce una complementariedad entre los procesos de integración a la economía mundial y los esquemas de integración regional y subregional.

Un peligro que se debe evitar es que el abanico de acuerdos bilaterales: TLC con el Norte, con la Unión Europea o con Asia Pacífico, que suplanten las dinámicas económicas intraregionales de los distintos subesquemas de integración. Tanto los TLC Norte-Sur o los de Asia-Pacífico, como los Acuerdos de Asociación, deben ser esquemas –o tratados– que promuevan un comercio simétrico y que pueda incorporar elementos de cooperación con los países. Es más, si la UE pretende ofrecer un “modelo distinto a los TLC con el Norte”, es importante privilegiar la dimensión política y de cooperación, que posibilite un margen para que el rumbo que tome la economía latinoamericana y caribeña camine hacia el desarrollo y la cohesión social. Ello no significa dejar de lado la búsqueda del establecimiento de zonas de libre comercio, lo que hasta ahora ha sido el único derrotero económico en la región. Para aprovechar las oportunidades que ofrecen ambos, es necesario que dichos procesos estén acompañados de agendas complementarias de competitividad, de innovación y de apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYMES).

La publicación de este libro se debe a la colaboración de importantes académicos latinoamericanos que, desde ópticas diferentes, analizan los temas de la integración en América Latina y el Caribe. En la Secretaría General nos complace que este libro que recoge los debates de *integración-fragmentación regional* sea publicado por la Sede Académica de Ecuador en la Colección Serie 50 años. Agradecemos el interés personal del director Adrián Bonilla en la publicación de esta obra. De igual forma destacamos el apoyo, colaboración y patrocinio de la Fundación Carolina, de su Directora Rosa Conde y del CeALCI, su director Ignacio Soletto y Tomás Mallo, responsable del programa de estudios. Asimismo, agradecemos a la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) por la presencia del Secretario General Enrique Iglesias, a la Corporación Andina de Fomento (CAF) por la participación de su presidente Enrique García.

Saludamos también a las instituciones que nos acompañaron en la conmemoración de los 50 años de la FLACSO en el Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales celebrado en la Sede Académica de FLACSO Ecuador.

El libro está organizado en torno a catorce capítulos en los que la pregunta de si la integración avanza o se fragmenta, es planteada desde distintos enfoques, que no permiten pensar en una sola respuesta. Para algunos autores, la integración avanza de manera positiva; para otros la coyuntura actual es de estancamiento o de retroceso. La primera parte incluye cinco artículos que exponen una visión global de la integración política, económica y comercial latinoamericana. Los nueve capítulos restantes –en la segunda y tercera parte del libro– analizan las dimensiones de los diferentes procesos de integración a nivel regional y subregional. La última sección incluye un anexo con los principales acontecimientos de la integración acaecidos durante 2007; así como algunos indicadores económicos, sociales y políticos de la región y la bibliografía que sobre la integración fue publicada en 2007.

La primera parte del libro contiene una selección de trabajos sobre desafíos globales de la integración en las áreas comerciales, económicas, productivas y políticas de la región. En esta sección, el ensayo de Enrique Iglesias, Secretario General de la Secretaría Iberoamericana (SEGIB), se refiere a algunos de los desafíos del proceso la integración regional y concluye que es necesario dejarse guiar por la ambición de un gran proyecto político. El autor hace un análisis de la relación entre integración y política en América Latina; parte de un análisis del momento especial en el que, actualmente, se encuentra la región en los ámbitos económico, social y político. Señala tres modalidades de integración que se han manifestado en Latinoamérica en el último medio siglo: la comercial, la integración por complementación productiva y cooperación y la que están llevando a cabo las empresas multilaterales.

Una reflexión sobre los acontecimientos que han provocado, en los últimos 50 años, que América Latina haya perdido peso en el escenario global, es el punto de partida de Enrique García, presidente de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Señala cómo, a pesar del momento de bonanza macroeconómica que ha vivido la región en los últimos años

y que le ha permitido un importante crecimiento, la ausencia y/o la falta de eficacia en ciertos ámbitos indica que este no será sostenible. La concentración de las exportaciones en materias primarias, el deficiente ahorro y la poca inversión que se realiza, sumado la alta desigualdad del ingreso; lleva a considerar que no se están resolviendo los problemas fundamentales de la región. Los procesos de integración deben jugar un papel importante en el mejoramiento de estas condiciones. La actual coyuntura representa un momento favorable para que los actores políticos, la sociedad civil, los empresarios, entre muchos otros reflexionen sobre la necesidad y los beneficios de la integración; para que lleguen a consensos reales y concretos que lleven a Latinoamérica a superar los errores del pasado.

El análisis de la situación de la integración regional actual destaca tres aspectos que han enmarcando un cambio cualitativo en la diplomacia regional: las relaciones de interdependencia son cada vez más efectivas y vinculan las más diversas áreas, lo que obliga una mejor coordinación de políticas; han desaparecido las principales hipótesis de amenaza militar derivadas de una geopolítica autoreferente; y por último, la región se encuentra vinculada en una Diplomacia de Cumbres. Además, este análisis sugiere una vía para la inserción global de América Latina y el Caribe. Francisco Rojas Aravena, Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), realiza esta aproximación. Después describe las principales acciones que desarrollaron los diversos mecanismos de integración regional en 2007: Plan Puebla Panamá (PPP), Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), Grupo de Río, Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Comunidad Andina de Naciones (CAN), Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), Comunidad del Caribe (CARICOM), Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y las negociaciones de la V Cumbre Unión Europea-América Latina. El autor plantea los principales desafíos de la integración regional desde su esfera estructural, política e institucional y propone una serie de medidas para lograr un avance real en el proceso de integración regional.

El periodo de inicio y de surgimiento de la integración regional en la década de los 50 y 60 estuvo signado por algunas incertidumbres y certe-

zas según Víctor Rico, Director del Departamento de Asuntos Democráticos y Políticos de la Organización de Estados Americanos (OEA). Hace un análisis para mostrar cómo las incertidumbres y certezas se han transformado de acuerdo a los nuevos retos y desafíos del mundo globalizado. Partiendo de estos nuevos contextos, el autor analiza el estado de los procesos de integración actuales y sostiene que la integración es la mejor respuesta para enfrentar los retos de la globalización. La democracia, en este punto, es considerada un factor dinamizador.

La mejor forma para salir del escepticismo y el pesimismo respecto de la integración latinoamericana es la generación de conocimiento y masa crítica sobre lo que acontece en procesos de integración. Así lo expone Tomás Mallo, responsable del Programa de Estudios sobre América Latina del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina. De esta afirmación se derivan tres líneas de trabajo: la necesidad de repensar el papel del Estado, del mercado y de otros actores sociales; la necesidad de vincular los procesos de integración a las políticas públicas y la comprensión de que la integración no es solo un proceso económico y comercial. El autor señala la importancia de un proceso de cambio en la cultura política existente, para que se redefinan y recreen los espacios de diálogo y de concertación y encontrar denominadores comunes, convergencias, complementariedades y coordinaciones. Además permitiría fijar objetivos políticos, económicos, sociales y culturales definidos y compatibles entre sí, con el fin de superar las asimetrías existentes entre países.

Profundizando en el tema de los esquemas de integración regional, Rodrigo Borja, presidente de Ecuador 1988-1992, explica que en sus inicios los procesos de integración fueron un instrumento utilizado mayoritariamente por los países pequeños. Sin embargo, los países grandes también vieron en ella un medio para acelerar su desarrollo. Borja hace un recorrido por las iniciativas de integración a nivel mundial empezando por la Organización de Cooperación Económica; sigue con los intentos latinoamericanos (a partir de las iniciativas planteadas por la CEPAL); la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y los esquemas subregionales del Sistema de Integración Centroamericano (SICA); la Comunidad Andina de Naciones (CAN), la Comunidad del Caribe

(CARICOM) y el MERCOSUR. Asimismo, se hace referencia a los procesos iniciados en África y Asia. Por último, el autor centra su atención en la Comunidad Sudamericana de Naciones/ Unión Sudamericana de Naciones, sus principales características y sus desafíos.

No existe un momento más favorable, en el último medio siglo, para impulsar la integración latinoamericana que el actual. De esta premisa parte el académico y embajador de Chile en Argentina Luis Maira. Realiza un recorrido por los intentos integracionistas: menciona a Bolívar, los impulsos propuestos por la CEPAL, los modelos actuales del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad del Caribe (CARICOM). Después, recorre iniciativas más novedosas: Plan Puebla Panamá y la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y analiza algunos factores que favorecieron el impulso y coordinación de los doce países integrantes de la UNASUR, como ejemplo de las buenas condiciones para la integración por las que atraviesa la región. Asimismo, resalta el reto que implican las dificultades bilaterales que han desarrollado con mayor intensidad entre algunos países como el gran desafío de la integración regional.

Respecto de la parte norte de América Latina, según Héctor Romero, embajador de México en Ecuador, el Plan Puebla Panamá es un mecanismo que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración de nueve países: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Colombia. Sus logros se ajustan a los distintos ejes del plan. El Eje de Desarrollo Económico, Integración Productiva y Competitividad se centra en las áreas de transportes, energía, telecomunicaciones y fomento a la competitividad. El Eje de Desarrollo Humano y Sostenible analiza los ámbitos de salud, medio ambiente, y prevención y mitigación de desastres naturales. Por último, el autor dedica un espacio para analizar los principales retos del Plan Puebla Panamá en su nueva etapa, luego de que en la Cumbre de Campeche, realizada el 10 de abril de 2007, se acordara revisar alcances y contenidos. El objetivo fue imprimirle una nueva dinámica que logre consolidarlo como instrumento eficaz de desarrollo regional integral, que sume los diversos mecanismos que existen entre los países miembros, con una perspectiva a largo plazo.

La integración latinoamericana de acuerdo a Osvaldo Martínez, diputado nacional de Cuba, ha tenido algunos fracasos a pesar de condiciones que, en teoría, ponen a la región en ventaja respecto de otras regiones; por ejemplo, la posibilidad de comunicación directa. El autor se centra en algunas de las causas de los fracasos de la integración cepalina en los años sesenta y, posteriormente, de la integración neoliberal. Señala las lecciones que pueden aprenderse de estos casos y que la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) persigue la integración latinoamericana y caribeña; bajo el distintivo de atender no solo el ámbito económico-comercial, sino además la solidaridad y la cooperación.

Josette Altmann, profesora universitaria e investigadora asociada de la FLACSO, realiza una reflexión sobre la situación actual de la integración regional latinoamericana. Parte de la premisa de que la coyuntura por la que atraviesan los procesos de integración, conduce a pensar en una región cada vez más fraccionada y sin un rumbo claro en temas de integración y concertación política. Para fundamentar esta premisa, la autora analiza obstáculos evidentes. Luego hace un estudio específico de las iniciativas y ámbitos que han cobrado relevancia; por ejemplo: el Socialismo del Siglo XXI, el ALBA y la integración energética. Por último, presenta algunos desafíos que enfrentan los procesos de integración regional. Concluye que el mayor desafío es poder convertirse en un proyecto básico más amplio: que busque consensos de largo plazo; establezca una visión latinoamericana con sociedades menos fragmentadas; cuente con la voluntad política de fortalecer la institucionalidad de la integración y afiance la supranacionalidad en un espacio comunitario y caracterizado vínculos sólidos entre desarrollo económico y cohesión social.

Respecto de los subesquemas de integración regional Alfredo Fuentes, ex Secretario General de la Comunidad Andina de Naciones, analiza detalladamente el estado de la situación de la CAN. Parte de los principales logros alcanzados por los países andinos en su proceso de integración. Como primer aspecto se analizan los avances en la formación de un mercado subregional; tomando en cuenta la libre circulación de bienes, la liberación del comercio de servicios, la movilidad de capitales y protección de la propiedad intelectual y la libre circulación de personas. El

segundo aspecto se refiere a los avances en la construcción de un patrimonio jurídico institucional. Como tercer aspecto, se encuentran los avances en la gestación de una agenda para el desarrollo integral, democrático y sostenible de los países miembros. Este último considera la formación de un espacio común de democracia, seguridad y derechos humanos; la promoción de la cohesión e inclusión social; el desarrollo sostenible y el medio ambiente y el apoyo a la competitividad y el desarrollo territorial. Por último, el autor estudia los avances en acciones conjuntas para mejorar la inserción externa de la CAN y sus países miembros. Para ello detalla los principales interlocutores externos: América Latina y el Caribe, la convergencia sudamericana, Venezuela, la Unión Europea, Estados Unidos, Asia-Pacífico, y los foros multilaterales.

La forma en que el MERCOSUR debe y se está adaptando a las condiciones actuales –para que los proyectos nacionales y regionales incluyan un patrón justo de distribución del ingreso– es analizada por Carlos Álvarez, presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR. Estudia el papel del MERCOSUR en los años noventa y su énfasis en el ámbito comercial. Después, describe cómo el nuevo escenario político favorece la visión de la integración como un nuevo modelo de desarrollo para la región. Por último, el autor sopesa los desafíos del MERCOSUR respecto de este nuevo modelo; a saber: la necesidad de mayores grados de institucionalidad y la definición de ejes de carácter estratégico en la formulación de políticas públicas. Asimismo, describe los avances y señala algunas propuestas en este sentido.

Elaine White, profesora universitaria y ex viceministra de Relaciones Exteriores de Costa Rica, estudia el estado actual de la integración centroamericana. Parte de una referencia al concepto mismo de integración y plantea la diferencia entre este proceso y las acciones de cooperación interestatal que no llevan dicho fin. Complementa con una reflexión sobre la nueva generación de procesos de integración en América Latina y, posteriormente, describe el estado de situación del proceso centroamericano de integración para luego presentar un balance. Por último, la autora plantea tres principales desafíos para la integración de este istmo: la ausencia de una visión compartida, los problemas en la dimensión jurídico-institucional y político y la ausencia de discusión de lo estratégico.

Desde la óptica caribeña, el ex secretario General de la Asociación de Estados del Caribe, Rubén Silié, analiza que la creación de este mecanismo de consulta, cooperación y concertación lejos de ser causal, es el resultado del conjunto de imperativos que un grupo de países puso de relieve, a pesar de sus diferencias. El autor, luego de una descripción de las funciones de la AEC y de sus logros, analiza cómo este organismo se enmarca en el modelo del nuevo regionalismo latinoamericano. Destaca su importancia e implicaciones, lo cual permite comprender que, a pesar de no ser un mecanismo directo de integración, la AEC representa un mecanismo de coordinación y cooperación significativo en la región.

Para finalizar, Tatiana Beirute, asistente de investigación de la Secretaría General de la FLACSO, realiza una descripción de las principales tendencias de la región durante el 2007. Señala que el crecimiento económico de la región, en el último quinquenio, continuó con leves mejoras de los indicadores sociales. No obstante hay descontento creciente en las poblaciones en diversos aspectos de la coyuntura latinoamericana actual. En términos de la integración regional la situación ha sido similar: a pesar de las Cumbres presidenciales realizadas, los acuerdos concretos alcanzados fueron muy pocos.

Primera parte Visiones globales de la integración

Integración comercial, complementación productiva y cooperación en América Latina

Enrique Iglesias*

El tema de integración y política en América Latina permite vincular estos ámbitos y ofrece muchas posibilidades de reflexión. Trataré dar unas pinceladas del cuadro general. Para ello, partiré del momento en que nos hallamos, tanto en el plano regional, como en el mundial.

Nuestra región se encuentra en un momento muy especial en los terrenos económico, social y político. En el económico, porque estamos viviendo un período excepcional de bonanza; fundamentalmente, por el aumento de los precios de las *comodities* (materias primas) que vendemos a otros países. Aunque para México, no han subido tanto los precios como para Ecuador o Venezuela, donde aumentaron en un 120%, en el conjunto de América Latina se ha registrado un incremento del 50%. Se trata sin duda de una situación extraordinaria; tendríamos que remontarnos en el tiempo para encontrar un escenario comparable. En los últimos 15 años, los asiáticos han puesto un segundo piso a la economía mundial, y en ese segundo piso hay mucho por hacer, producir, ofrecer y, en consecuencia, recibir. Esta circunstancia, sumada a una buena administración macroeconómica, se traduce en ese momento especial de bonanza que mencionaba anteriormente. Una etapa de prosperidad, por cierto, bastante más intensa que la que se vivió de 1870 al 1914.

En lo social, por desgracia tenemos una pobreza que persiste. Es cierto que ha disminuido 10 puntos en una década, pero la distribución del

* Secretario General de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB)

ingreso aún deja mucho que desear. En este capítulo hay tres fenómenos importantes que destacar. Hay un resurgimiento de las clases medias en América Latina, que los sociólogos bien conocen y que merecería un estudio en profundidad. En segundo lugar hay un activismo ciudadano inimaginable, gente común que desde las calles es capaz de forzar la dimisión de presidentes y de gobiernos. Por último, hay una inquietante proliferación de la violencia que requiere especial atención.

Asistimos a una crisis sin precedentes de los partidos políticos. Los partidos tradicionales han perdido representatividad en muchos países y la sociedad ha buscado nuevos líderes populares con los que se comunican directamente. Todo ello ha desembocado en escenarios políticos novedosos a los que no estábamos habituados los latinoamericanos.

También se vive un momento muy importante a escala mundial –y no me refiero solo al fenómeno de la globalización–, que apenas nos permite el tiempo para reaccionar ante un reto cuando ya tenemos otro desde sitios diferentes. Me refiero también al cambio vertiginoso que están experimentando la geografía económica, la política e, incluso, la militar. Las últimas turbulencias económicas demuestran, por ejemplo, que el monstruo financiero se puede mover en direcciones imprevisibles. Todo ello ocurre en un tiempo muy particular, en el que surgen nuevos temas, nuevos problemas, e incluso reaparecen viejas amenazas, como la de una posible crisis de alimentos.

En este contexto de la región y del mundo, ¿qué papel juega la integración?, ¿nos vamos a integrar uno por uno en el escenario internacional o lo hacemos juntos, en bloque?, ¿nos integramos después de profundizar en nuestra propia integración regional o no quemamos esa etapa? Soy un integracionista convencido desde que nació la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), hace 50 años. Creo en la integración como un elemento económico y como factor político de identidad compartida, que facilita una mayor y mejor presencia en el mundo. Sin embargo, ignoro cuál es la respuesta a esas interrogantes. Quizá la historia nos pueda arrojar algunas luces. Si escudriñamos nuestra historia del último medio siglo, encontramos tres maneras de abordar la integración.

Una es la integración comercial. Otra, la integración por complementación productiva y cooperación, que aparece en los últimos años. La ter-

cera es la que están llevando a cabo las empresas multilatinoamericanas en nuestra región. Son tres aproximaciones que confluyen en un mismo fin, el uso de los mercados para lograr objetivos de ampliación económica. Las tres modalidades de integración han recibido impulsos tecnocráticos, políticos o empresariales.

La integración tipo ALADI, de 1959, tuvo un impulso tecnocrático. La integración la llevó a cabo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que encabezaba Raúl Prebisch. Coincidió con la voluntad política de los países miembros de la ALADI, pero el motor de aquella reunión, en un hotel de Montevideo, fue la Secretaría de la CEPAL, junto con algunas secretarías surgidas en torno a la ALADI. Fue, insisto, un impulso fundamentalmente tecnocrático, al que se sumó después el impulso político. Se hicieron cosas importantes. Nos empezamos a conocer. Iniciamos un proceso de integración consistente en reproducir a escala regional la sustitución de importaciones que ya se practicaba a escala nacional. Prebisch, mi maestro, a pesar de haber recibido duras críticas, publicó un célebre artículo en 1959 donde mencionó el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y, en un mundo semi cerrado como el de entonces, abogaba por la ampliación a través de la integración regional.

En los años 80, la ALADI trató de flexibilizar los acuerdos con el fin de imprimir mayor vitalidad a un sistema que se encontraba en estado de hibernación. En los años 90, las reformas neoliberales, en especial la apertura de mercados, condujeron al surgimiento de la integración abierta. De cierta manera, la integración comercial en esta época fue un producto tecnocrático, derivado del Consenso de Washington.

Algo muy diferente sucedió con el grupo andino, con el grupo centroamericano o con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), donde primó el impulso político. El surgimiento de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) pasa por la convicción de los presidentes de los países andinos de superar las limitaciones de la ALADI y constituir directamente un mercado común. Igual hicieron los centroamericanos. Sucedió algo parecido con la iniciativa de los presidentes José Sarney, Julio María Sanguinetti y Raúl Alfonsín para el MERCOSUR. Los tres comenzaron a soñar y a pretender un futuro más ambicioso para sus países.

Es interesante observar cómo el impulso tecnocrático también estuvo presente en esos proyectos de integración, alrededor equipos técnicos muy respetables. Esa combinación de lo político con lo tecnocrático se tradujo en el desarrollo de medidas importantes y en la consecución de avances notables; hasta que, de alguna manera, aparecieron los obstáculos. La teoría del impulso y el freno refleja perfectamente la realidad de lo ocurrido en América Latina. Los impulsos políticos se enfrentaron a frenos de distinta índole, como la falta de apoyo social, en la medida en que las iniciativas no daban los resultados esperados; la pérdida de correlación macroeconómica, del que es ejemplo el caso del MERCOSUR; la falta de respeto a los compromisos asumidos, o la pérdida de participación efectiva del sector privado. En el caso concreto del MERCOSUR, el gran debilitamiento lo provocaron las crisis de Argentina, Uruguay y Brasil, que trajeron como consecuencia que el proyecto de integración cayera en una crisis que aún no termina y que hace que el MERCOSUR sea mucho más importante en el exterior que dentro de sus propias fronteras.

La otra gran vía de integración consiste en la complementación productiva y la cooperación. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), en cuyo nacimiento la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tuvieron mucho que ver, es un buen ejemplo. También se han puesto en marcha diversos proyectos energéticos con Venezuela en el papel de líder. Se pueden citar, además, el Plan Puebla Panamá, la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) o la más reciente Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). A diferencia de los esfuerzos de integración comercial, todos estos proyectos asumen la fusión de los mercados como punto de partida hacia un horizonte más político. Para ellos el objetivo es *más mercado y mejor Estado*; sin embargo, si tuviera que ponerle un mote a estas experiencias, sugeriría: *más Estado y mejor mercado*. Todas comparten el objetivo de apuntalar el crecimiento y la capacidad productiva de la región. Prevalcen, no obstante, preocupaciones recientes; es decir, las integraciones no se estancaron en temas puramente comerciales, sino que han avanzado en dirección a la coordinación de políticas y los objetivos sociales.

La tercera vertiente de integración, que debemos tener en cuenta, es de carácter empresarial. Suceden cosas impresionantes al respecto. Los informes de la CEPAL sobre las empresas multilatinamericanas son reveladores. Las inversiones chilenas, brasileñas, mexicanas, venezolanas arrojan datos realmente impactantes. El año pasado, Brasil invirtió en el exterior 28 000 millones de dólares y recibió inversiones por 18 000 millones.

Creo que América Latina tiene ante sí una oportunidad histórica; tanto por razones procedentes del exterior y porque hemos aprendido a hacer mejor las cosas. Entonces surge la pregunta: ¿sabremos aprovechar esta oportunidad? Espero que sí. Para ello tendremos que acometer una importante tarea interna, puesto que América Latina no podrá vivir eternamente del alto precio de las materias primas. Hay que emprender grandes transformaciones, que van desde la búsqueda de ganancias de productividad mucho mayores que las actuales, hasta un cambio sustancial del modelo educativo, pasando por una mejora en la calidad de los recursos humanos, el desarrollo de infraestructuras y un impulso decidido a la ciencia y la tecnología.

Si América Latina es capaz de hacer que confluyan estas corrientes de integración, se pondrá sobre la mesa un gran proyecto político: construir plataformas para que todas las tendencias convivan. De lo contrario, cada tendencia devendrá una fuerza centrífuga y, por tanto, en factores de desintegración en la región.

En este momento la región está sometida a tendencias, hasta ahora, desconocidas; por ejemplo, que estamos en vísperas de tener once países con tratados de libre comercio con Estados Unidos. Si fructifican las negociaciones de Centroamérica y el grupo andino con la Unión Europea, tendremos también once países mirando al exterior. Son realidades que están al alcance de la mano y que suponen una novedad para América Latina. Como lo son la conversión del Pacífico en polo económico, o la celebración de la Ronda de Doha por la Organización Mundial del Comercio (OMS).

La conciliación de estas vías distintas de integración es una tarea eminentemente política. Ese es, justamente, el gran desafío que tiene por delante América Latina: cómo asimilar todos los elementos para que se

conviertan en factores de unión, es una tarea para las fuerzas políticas. Los tecnócratas pueden ayudar, como en efecto lo han hecho; pero el impulso y la decisión política son fundamentales. La bonanza económica no suele ser buena consejera de los procesos de integración, por eso es preciso dejarnos guiar por la ambición de un gran proyecto político de integración.

La integración latinoamericana en el escenario global

Enrique García*

Si se analiza la historia de América Latina de los últimos 50 años es posible observar el devenir de los procesos de integración regional. Parten del modelo de sustitución de importaciones, los éxitos y los fracasos que se derivan de ello; los éxitos y fracasos de la democracia; la crisis de la deuda y el cambio de paradigma en la región y, a fines de la década de los ochenta, una concepción neoliberal de mercado.

Esto provocó que la integración cambiara de rumbo, según qué modelo prevaleciera. Hacia los ochenta también se consolida el proceso democrático en América Latina. En los últimos años, surge un nuevo escenario político en la región; momento que evidencia la insatisfacción de bastos sectores de la población con los resultados económicos y, principalmente, con los temas de equidad. Ese es el escenario en el que nos movemos actualmente en la región.

Para hablar de integración es bueno preguntarnos ¿dónde está América Latina actualmente? y ¿dónde estaba hace 50 años en el mundo? Lamentablemente la respuesta es una mala noticia.

En términos relativos la región estaba mucho mejor hace 50 años que ahora. América Latina era, después de los países industrializados, la primera región del mundo. En la actualidad, una serie de indicadores la ubican en la posición número seis. Simplemente, en los últimos 20 años la importancia relativa de la región ha desmejorado.

* Presidente de la Corporación Andina de Fomento (CAF)

Por ejemplo. ¿Cuál es el ingreso per cápita de América Latina en precios de paridad de hoy en relación a lo que era hace 25 o 30 años? En relación con los países de la Organización Mundial del Comercio (OMC), hace tres décadas representaba entre 30 y 32 por ciento; sin embargo, hoy representa menos del 20%. En el comercio internacional, América Latina representa hoy en día aproximadamente el 7%.

Esto indica que otras regiones del mundo se han movido con mucha más velocidad que Latinoamérica. Tenemos el fenómeno de Asia, tenemos países emergentes que han tenido un ritmo de crecimiento y desarrollo más acelerado. En la región no nos hemos preguntado si la bonanza macroeconómica que hemos tenido en los últimos tres o cuatro años es sostenible. En otras palabras, sostener el crecimiento más alto de los últimos 30 años; indicadores macroeconómicos positivos; reservas internacionales altas y mejoramiento en las condiciones de deuda.

¿Estamos resolviendo los problemas fundamentales? La respuesta en términos de la microeconomía, que es al final la que crea las condiciones de un crecimiento sostenido —en el que se cuenta productividad, eficiencia y las condiciones de generación de empleo—, es que la región no lo está haciendo bien.

A pesar de que puede tener sus deficiencias, si medimos el índice de competitividad de 125 países en el mundo, América Latina, en promedio, aparece en la posición 66. Debido a que hay temas de infraestructura, educación, tecnología e institucionalidad insuficientes.

El otro tema que debe plantearse es el relacionado con el peso que tienen —en la mayoría países— las exportaciones; cuyas características, esencialmente, siguen siendo primarias. En Sudamérica, salvo muy pocas excepciones, estamos ligados a la bonanza de los mercados. Si la región no es capaz de modificar el patrón de producción, será penoso que de aquí a unos años, cuando el ciclo cambie, tengamos que lamentarnos.

Asimismo, América Latina ahorra e invierte muy poco ¿Cuánto ahorró América Latina el año pasado en términos del PIB? Ahorró el 22%. ¿Cuánto ahorra China?: más del 50%. Lo ideal sería que el ahorro de América Latina estuviera, al menos, en 25 o 26 por ciento. Lo más grave del asunto: la inversión, sigue siendo una inversión que apenas represen-

ta el 20 o 21 por ciento del PIB. Si queremos tener por largo tiempo un crecimiento sostenido, debemos invertir por lo menos el 25% o 26%.

Por último está el tema de la equidad. América Latina posee la peor distribución de la riqueza. Cada uno de tres latinoamericanos vive con menos de dos dólares al día.

Para todos los temas anteriores la integración puede ser un instrumento que facilite, en primer lugar, un crecimiento económico importante. Sin embargo, hay ciertas condiciones fundamentales. La primera refiere a que tiene que haber, necesariamente, voluntad política de ir hacia delante con los procesos de integración. Segundo, es indispensable que la integración se inserte en una agenda exhaustiva que configure un modelo que llegue a la gente. Para ello es necesario crecimiento económico sostenido, más alto y de calidad. Esto significa la creación de empleos, que sea incluyente, participativo, compatible con el medio ambiente y que respete la diversidad étnica y cultural. Consecuentemente, para que la integración responda a un modelo de carácter más exhaustivo, tendrá que diseñarse bajo esos parámetros mencionados.

Algunos de los errores de la integración en los últimos 40 años se pueden señalar en los siguientes procesos. Primero, tanto el MERCOSUR, como la Comunidad Andina y también Centroamérica, pusieron mucho énfasis en el tema comercial, que es fundamental, pero insuficiente. No se tomaron en cuenta otros elementos; pero en lugar de enumerar lo que no hicimos, voy a señalar brevemente qué hicieron otros procesos exitosos como el caso de Europa.

Primero seleccionó una idea de la economía real que fue el carbón y el acero. América Latina tiene que buscar ese factor de la economía real, puede ser la energía, pueden ser otros elementos. Segundo, decidió que eran importantes las infraestructuras y le dedicó muchos recursos. Tercero, consideró fundamental el comercio y la inversión. Cuarto elemento, pensó en la cohesión social y principalmente en las asimetrías. Los países grandes, en este caso, los alemanes y los franceses, jugaron la carta de ayudar a que los españoles, los portugueses, italianos, etc., mejoraran sus condiciones. Quinto, buscar la convergencia macroeconómica y la cohesión social como un elemento final. La integración política vino escalonada dentro del proceso.

En nuestros sistemas de integración, lamentablemente, hemos actuado en forma fragmentada: tratamos de golpear todas las puertas, pero sin una sistematización del proceso. Existe una proliferación de acuerdos y es importante analizar aspectos como el hecho de que a pesar de que se señale que la Comunidad Andina está bien, ¿lo estará realmente?, ¿no se salió Venezuela de la Comunidad Andina? ¿Estarán realmente resueltos todos los problemas en este esquema de integración o en otros como el MERCOSUR? Asimismo, sumado a estos esquemas surge la iniciativa de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR); pero ¿exactamente hacia donde va la UNASUR? Por último existe una tendencia a la suscripción de acuerdos bilaterales de libre comercio y surge la duda de si estos son o no compatibles con un modelo de integración que dé presencia no solo económica, sino política.

Estos son temas de reflexión y este es un buen momento porque estamos en condiciones económicas favorables para que los actores políticos, la sociedad civil y los empresarios se pongan de acuerdo en buscar puntos de consenso. Es imposible pretender que los sistemas de integración sean de una sola corriente ideológica. Si Europa hubiera querido definir un modelo de integración basado en el pensamiento de una sola tendencia, no hubiese llegado a un acuerdo. Lo que hay que buscar son los puntos de convergencia, construir sobre esa base y saber administrar las divergencias.

Finalmente quisiera decir de forma pragmática que la Corporación Andina de Fomento (CAF) está trabajando directamente en cosas concretas: infraestructura, importante apoyo al proceso de integración sudamericana. A grandes rasgos en los últimos seis años hemos aprobado más de 50 proyectos de integración física sostenible en Sudamérica (que tiene una inversión de más de catorce mil millones de dólares): carreteras, gasoductos, interconexión eléctrica. Apoya también al Plan Puebla Panamá, el desarrollo fronterizo y el desarrollo cultural como un vehículo de acercamiento de los pueblos. Todos estos son elementos fundamentales.

Sin embargo hay que buscar la participación de todos los sectores y especialmente los de la sociedad. Este es un momento, una coyuntura favorable para América Latina. Es una ventana de oportunidad, pero corremos el riesgo de perder esa ventana.

América Latina: la integración regional, un proceso complejo. Avances y obstáculos

Francisco Rojas Aravena*

La integración es un proceso complejo que en cada etapa muestra avances y retrocesos. En el caso latinoamericano, constatamos una tendencia acumulativa que da a la integración un peso cada vez mayor. Los líderes de la región destacan su conveniencia e importancia y marcan un derrotero por medio de declaraciones y compromisos. Sin embargo, también se producen retrocesos y los procesos se estancan, como consecuencia de conflictos y del retaceo de la voluntad política. Esto último se expresa en la falta de recursos humanos, materiales y la dilatación en el tiempo al implementar los compromisos, lo que genera frustración y nuevas dificultades para avanzar. La confianza cae y con ello se producen retrocesos en los procesos. No obstante lo anterior, en el último quinquenio se denota un avance acumulativo importante.

Considerando, en este trabajo, las acciones, declaraciones, omisiones y conflictos en los últimos años –en especial en 2007–, concluimos que es fundamental reenfocar el proceso; con el fin de construir una agenda y un camino para lograr avances efectivos. Los temas están sobre la mesa, las demandas desde los distintos gobiernos y las sociedades los priorizan, sin embargo, los mecanismos de implementación no fluyen. Se producen estancamientos que inhiben los avances.

Si bien la propensión a la integración es algo manifiesto, las dificultades para dar un salto cualitativo dejan a la región con menos oportuni-

* Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

des para enfrentar los problemas comunes, en especial los derivados de la globalización. Con más dificultades para enfrentar de manera asociada los grandes retos regionales y globales –desde el crimen organizado al cambio climático– y con una menor capacidad para enfrentar una inserción internacional que le permita alcanzar un mejor desarrollo para el conjunto de su población. El no tener “una sola voz” concertada no solo dificulta los avances sino que, en muchos casos, favorece el fraccionamiento.

El proceso desde el punto de vista de los actores es un proceso eminentemente intergubernamental. Son los actores estatales quienes definen la posibilidad de avance, de un estatus quo, o de retrocesos. Los espacios para promover *otra integración* desde la sociedad no están presentes en ninguno de los procesos de la integración real existente. Los procesos de complementación, concertación política e integración en la región son esencialmente presidenciales y diplomáticos. De allí que el principal mecanismo es la diplomacia de cumbres.

El avance más significativo en el año 2007 lo constituyó el “Convenio Marco para Restablecimiento de una Unión Aduanera de Centroamérica”, suscrito el 12 de diciembre del 2007 por los países centroamericanos en Ciudad de Guatemala. El retroceso más importante lo constituyó la tensión fronteriza y la ruptura de relaciones diplomáticas entre Ecuador y Venezuela con Colombia, resultado de la incursión de tropas colombianas en el territorio ecuatoriano el 1 de marzo del 2008, y que requirió de la acción del Grupo de Río para desescalar las tensiones.

En forma paralela destacamos que en la región se mantienen las tendencias de un crecimiento económico positivo, lo que ha permitido reducir la pobreza. No obstante, la inequidad es persistente. Los homicidios y la violencia han adquirido el carácter de pandemia en muchos países y, en especial, en las grandes ciudades.

Grandes asimetrías caracterizan a América Latina y ello dificulta encontrar caminos para una agenda efectiva de convergencia e integración. Sin un proceso efectivo que busque la concurrencia de los distintos países y que se procure armonizar las distintas visiones, se continuarán perdiendo oportunidades; se buscarán soluciones individuales y aumentarán los riesgos y las incertidumbres. La convergencia permite “acompasar” las distintas visiones para establecer políticas con mayores afinidades, las

que posibilitan mejores resultados y evidencian procesos en los cuales las experiencias exitosas compartidas buscan reforzarse. Con lo anterior todos los actores ganan al aprovechar las oportunidades que brindan estos procesos de concertación, armonización y convergencia. Por el contrario, si se mantienen percepciones diferentes el resultado serán propuestas de políticas divergentes con cursos de acción que llevan a resultados opuestos a los ideales de la integración.

Construir espacios de diálogo compartidos permite valorar tanto las visiones de cada uno de los actores como las bases desde las cuales perciben los diferentes hechos y, a partir de ellos, establecer un proceso que posibilite construir visiones compartidas. De allí que continuar en el esfuerzo de diálogo e interlocución, mayor coordinación interinstitucional y una acción colectiva efectiva es una tarea esencial: la cooperación, colaboración y asociación generan acciones que permiten mayor previsibilidad. Esto refuerza la confianza, disminuye la incertidumbre y se establece una mayor estabilidad en el conjunto de procesos.

En este trabajo destaco la intensa actividad desarrollada por los países latinoamericanos, por medio de la diplomacia de cumbres en el año 2007 y los primeros meses del 2008¹.

Introducción

Los procesos de integración se han constituido en una demanda urgente como imperativo de la globalización. La globalización es el factor que mayor incidencia posee en el sistema de actores y agentes económicos, políticos, sociales y culturales, tanto en su jerarquización como en sus capacidades de acción y reacción.

Dicho fenómeno –entendido en sus múltiples componentes y no solo en el económico y comercial– es el factor crucial en las relaciones de poder mundial, con la excepción del poder militar. El peso de las variables externas es cada vez mayor en la política doméstica y establece condicionalida-

1 Las ideas y análisis expresados en este trabajo aparecerán también publicadas en el Anuario 2008-2009, que coordina Manuela Meza y que será editado por la Fundación Cultura de Paz. www.ceipaz.org

des sobre las decisiones del desarrollo nacional impensables en la lógica del “orden wesfaliano”. De allí la importancia de generar visiones, orientaciones y coordinaciones sobre este conjunto de acelerados cambios.

La emergencia de una nueva agenda internacional, en la se ubican temas globales, obliga a la región latinoamericana a diseñar respuestas coordinadas entre los estados y entre estos y los actores no estatales, para enfrentar nuevos procesos y sus consecuencias nacionales y regionales. La asociación para la cooperación aparece como una demanda efectiva que se debe enfrentar si se quieren satisfacer los intereses nacionales. De allí la necesidad de superar las deficiencias del multilateralismo y avanzar hacia un modelo de mayor cooperación, dentro de un marco que busque concitar reglas básicas de convivencia y las normas que posibiliten una vida en común, aminoren el conflicto y la polarización y potencien la participación y la consulta entre los países de la región.

En este nuevo mapa global, América Latina ha perdido relevancia en cuestiones políticas y estratégicas. No es un área prioritaria para ninguno de los grandes centros de poder (Tulchin, 2006).

Una de las principales razones por las cuales América Latina y el Caribe son poco relevantes en el sistema internacional es por la incapacidad para concertar algunas políticas esenciales que nos permitan, como región, tener voz propia en algunos temas de gravitación para todas y todos los latinoamericanos. Sin una concertación y una coordinación mínima la región deberá acomodarse al sistema de reglas que definen otros, América Latina será objeto de quienes toman y definen las reglas.

En este sentido, el déficit señalado pesa más por la falta de desarrollo y uso del poder tangible —aunque sea reducido—, las capacidades políticas y el poder de incidencia que pudiésemos tener como región. La fragmentación que evidencia América Latina y el Caribe trae consecuencias negativas para los países de la región, particularmente porque los hace vulnerables al impacto de la globalización, pues no acceden a los aspectos positivos que resultan de definir los instrumentos con los cuales lidiar con la globalización. En síntesis, aumentan los costos de transacción para todos, independientemente del tipo de proyecto político nacional que se impulse. La falta de voluntad política, la carencia de acuerdos vinculantes y re-emergencia de conflictos vecinales agrava la situación.

Durante los últimos años se desarrollaron en América Latina y el Caribe enjundiosas iniciativas y acuerdos, que podrían contribuir a generar un mejor clima de oportunidades a dichos procesos. En esta línea, podemos mencionar al menos tres aspectos que han enmarcando un cambio cualitativo en la diplomacia regional y en la forma de inserción global.

En primer lugar en Latinoamérica, como efecto de la globalización económica y de los acuerdos subregionales, las relaciones de interdependencia son cada vez más efectivas y vinculan las más diversas áreas, lo que obliga una mejor coordinación de políticas. En algunos casos se ha avanzado hacia una mayor coordinación en temas y áreas de la integración, que le otorgan un carácter estratégico y generan redes de interdependencia que pueden ser positivas, como aquellas que promueven la democracia, la complementación económica y el desarrollo. Sin embargo, también las hay de carácter negativo que emergen con fuerza, principalmente, en relación con la criminalidad transnacional (Altmann y Rojas, 2008).

En segundo lugar, y principalmente en el marco sudamericano, desaparecieron las principales hipótesis de amenaza militar derivadas de una geopolítica autoreferente. En el caso centroamericano las diferencias se han canalizado hacia medios arbitrales, en especial hacia la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia. Los vectores de la seguridad y defensa de los países mayores de esta subregión, están hoy signados por la democracia y el intercambio de información. Ejemplo de esto son los avances en la publicación de los libros de defensa. (RESDAL, 2007)

Por último, la región se encuentra vinculada, a través de una activa y densa red de conferencias diplomáticas y encuentros para el diálogo político del más alto nivel, en una *Diplomacia de Cumbres* tanto de carácter hemisférico, regional y subregional, como extraregional (Del Arenal, 2005).

A lo largo de la última década y media, se establecieron y desarrollaron nuevas iniciativas tendientes a la conformación de acuerdos de libre comercio, uniones aduaneras o sistemas de integración amplios, que se orientan hacia la conformación de comunidades comerciales-económicas y/o políticas subregionales. Estas renovadas iniciativas buscan superar procesos de integración de larga data, la mayoría provenientes de fines de la Segunda Guerra Mundial.

El resultado neto de este fenómeno, sin embargo, se expresa en un “exceso” o sobreoferta, de iniciativas y propuestas referidas a los procesos de integración que, no obstante su relevancia política y a pesar de ella, no han sido capaces de articular una visión global de la región y más bien la han fragmentado. Por eso es que hoy los acuerdos de integración no permiten hablar de una, sino de “varias” Américas Latinas (Altmann y Rojas, 2008).

Los procesos de integración en América Latina y el Caribe en el año 2007

Tres grandes procesos caracterizan las principales apuestas de compactación comercial y de integración en la región. Ellos son: el Plan Puebla Panamá, el ALBA y la UNASUR. A estas iniciativas debemos sumar otra de carácter hemisférico que quedó frustrada en el año 2005: el ALCA. Estas iniciativas de carácter regional amplio se superponen a la institucionalidad político-comercial establecida en cada una de las subregiones: la Comunidad del Caribe (CARICOM), el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y de otras de carácter funcional especializadas en la cooperación, como la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) y la Asociación de Estados del Caribe (AEC).

Los procesos de integración como el Plan Puebla Panamá, el ALBA y la UNASUR poseen una vocación que va más allá de sus propias subregiones. En efecto, el Plan Puebla-Panamá se extiende hacia el sur incorporando a Colombia, e incluso con un acercamiento a Ecuador. El ALBA, por su parte, congrega a países sudamericanos, de Centroamérica y el Caribe. UNASUR involucra simultáneamente a países andinos, caribeños y del Cono Sur. Esos proyectos más globales, a su vez, se superponen a las iniciativas multilaterales formales y más institucionalizadas, como lo son el SICA, el CARICOM, el MERCOSUR y la CAN.

Si bien podría argumentarse que los proyectos más generales del PPP, el ALBA y UNASUR poseen un carácter “político”, no es menos cierto que tanto en el origen, como en su desarrollo, las iniciativas del MERCOSUR,

la CAN, el SICA y el CARICOM responden de manera simultánea a demandas tanto políticas como comerciales. Estas últimas iniciativas, además, poseen un carácter más institucionalizado aunque evidencian grandes debilidades.

La única iniciativa de carácter regional, que engloba a la totalidad de los países de América Latina y el Caribe y que, más allá de sus altos y bajos históricos, posee potencialidades para continuar desarrollándose como polo de atracción para el conjunto del área, es el Grupo de Río.

Plan Puebla Panamá (PPP)²

Fue diseñado como un plan de desarrollo regional que cubriera los nueve estados del sur sureste de México (Puebla, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Guerrero, Oaxaca y Chiapas) y los siete países del istmo centroamericano (Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Belice). El 15 de junio de 2001, en la ciudad de San Salvador (El Salvador) y en el marco de la Cumbre Extraordinaria de los países integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, se puso en marcha y se lo definió como “una estrategia regional para potenciar el desarrollo económico, reducir la pobreza y acrecentar la riqueza del capital humano y el capital natural de la región mesoamericana, dentro de un contexto de respeto a la diversidad cultural y étnica, e inclusión de la sociedad civil.” (Cumbre Extraordinaria de Tuxtla, 2001). En este sentido cuenta con dos ejes fundamentales: eje de Desarrollo Humano y su Entorno y el eje de Integración Productiva y Competitividad.

En 2006 Colombia se incorporó a la iniciativa, luego de haber permanecido como miembro observador desde 2004. Actualmente, el Plan Puebla Panamá cuenta con una cartera de 99 proyectos que requieren de una inversión global \$8 048 millones de dólares. En el marco de la Cumbre

2 FLACSO (2007). *Dossier Plan Puebla Panamá*. Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO-Secretaría General. En: www.planpuebla-panama.org También en: www.planpuebla-panama.org

Extraordinaria de Jefes de Estado de Tuxtla que se realizó en la ciudad de Campeche (México) el 9 y 10 de abril de 2007, los mandatarios de los países miembros acordaron un “relanzamiento” del PPP con el fin de fortalecerlo mediante el establecimiento de una Agenda de Trabajo que incorpora medidas para la consolidación de los mecanismos institucionales. (Cumbre para el Fortalecimiento del Plan Puebla Panamá, 2007)

En la cumbre de Campeche los presidentes repasaron los principales logros alcanzados en el período 2002-2006, para lo cual destacan importantes avances en 33 proyectos regionales que involucran montos de inversión de \$4 500 000. Parte importante de estos proyectos está ligada al mercado eléctrico regional centroamericano y al Programa de Integración Energética Mesoamericana. De igual forma, los presidentes destacaron los avances en el ámbito de la infraestructura, particularmente en la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas. También se congratularon de los avances en la Autopista Mesoamericana de la Información, red de fibra óptica para avances en el sector de ciencia y tecnología. Otros campos en los cuales reconocieron avances o el inicio de actividades son: el procedimiento Mesoamericano de Tránsito Internacional de Mercancías, el Programa Mesoamericano de Vigilancia Epidemiológica, el Programa Mesoamericano de Abordaje del VIH-Sida. También el inicio de un sistema de información estadística de migraciones mesoamericanas. De igual forma los jefes de Estado destacaron la suscripción del acuerdo voluntario para una conducta ambiental sostenible y la preparación del Atlas Centroamericano de Información Territorial para el Desarrollo y la Reducción de Riesgos a Desastres y el Atlas de peligros y amenazas de desastres naturales del sur al sureste.

En la Declaración Conjunta de la IX Cumbre jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Tuxtla (mecanismo de diálogo y concertación), los mandatarios acordaron una declaración que contiene 44 puntos organizados en torno a 4 grandes áreas: asuntos políticos; asuntos del Plan Puebla Panamá; asuntos económicos, comerciales y financieros; asuntos de cooperación (IX Cumbre de Tuxtla, 2007).

En relación con los temas políticos, los presidentes reafirmaron los principios y valores de la democracia y cómo el mecanismo de diálogo y concertación contribuye a consolidar la gobernabilidad democrática, así

como a la promoción y respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, incluida la participación de la sociedad civil. En esta sección, seis puntos fueron dedicados al tema migratorio y a la necesidad de acciones concertadas para proteger a los migrantes. Un segundo tema, que recogió seis párrafos, corresponde al de la seguridad y al compromiso de cooperación de los estados signatarios en el fortalecimiento de la cooperación para luchar en contra del crimen organizado. El anterior incluía fortalecer la seguridad de los países de la región, con una perspectiva regional y de largo plazo; que se desarrolle con pleno respeto de la soberanía, integridad territorial e igualdad jurídica de los estados. Destacaron la importancia de la cooperación internacional en este ámbito. Así también, se congratularon del inicio de negociaciones para un acuerdo entre la Unión Europea y Centroamérica.

En lo referido a asuntos del Plan Puebla Panamá, señalaron su beneplácito con los avances logrados. En lo referente a los asuntos económicos, comerciales y financieros expresaron, que la convergencia de los Tratados de Libre Comercio, suscritos entre Centroamérica y México; promoverán una mayor integración regional facilitando el comercio por medio de la armonización de reglas y procedimientos; lo que reducirá los costos de transacción. A partir de esto, el presidente de México invitó a Belice, Panamá y República Dominicana a unirse a la iniciativa para alcanzar un Tratado de Libre Comercio único en el área Mesoamericana. En cuestiones referidas a la cooperación se destacan los importantes resultados obtenidos en el período 2000-2008 y se abordan nuevas oportunidades de cooperación en el marco de este mecanismo de diálogo y concertación.

Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA)³

La Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) surgió como una propuesta de integración planteada por el presidente venezolano Hugo Chávez. Busca reforzar la autodeterminación y la soberanía

3 FLACSO (2007). *Dossier ALBA*. Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO-Secretaría General. En: www.flacso.org. También www.alternativabolivariana.org

de los pueblos y propone una alternativa de integración que contrarreste las políticas económicas propuestas e implementadas a finales del siglo pasado por EEUU y algunos organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El ALBA es la antítesis del denominado Consenso de Washington. En 2004, los presidentes de Cuba, Fidel Castro y de Venezuela, Hugo Chávez, firmaron su constitución y en 2005 se realizó su primera reunión. En 2006 Bolivia se incorporó a esta iniciativa y en 2007 lo hizo Nicaragua y Dominica.

Es importante destacar que en el año 2005 se estableció el Acuerdo de Cooperación Petrocaribe, iniciativa venezolana con los países caribeños cuyo objetivo principal es contribuir a la seguridad energética. En el marco de Petrocaribe se han llevado a cabo cuatro Cumbres Presidenciales (dos en 2007), que han servido para suscribir una importante cantidad de acuerdos energéticos entre los países miembros del ALBA y los países caribeños y centroamericanos. Esto ha contribuido a que los países empiecen a acercarse a las políticas e iniciativas planteadas en el marco del ALBA.

El ALBA desarrolló su V Cumbre en el mes de abril del 2007, allí se reconocieron los importantes avances del año 2006 en la puesta en marcha de este mecanismo que se define como un instrumento para una integración y unión de América Latina y el Caribe, a partir de “un modelo de desarrollo independiente que priorice la complementariedad económica regional, haga realidad la voluntad de promover el desarrollo de todos y fortalezca una cooperación genuina basada en el respeto mutuo y la solidaridad” (V Cumbre del ALBA, 2007).

En este sentido los mandatarios del mecanismo y los invitados especiales indicaron que esta alternativa “constituye una alianza política estratégica, cuyo propósito fundamental, en el mediano plazo, es producir transformaciones estructurales en las formaciones económico-sociales de las naciones que la integran” (V Cumbre del ALBA, 2007). Es así como en la quinta cumbre se firmó el Tratado Energético del ALBA, se suscribió el Proyecto “Granacional” dentro del cual se incluyen doce áreas con sus respectivos proyectos específicos. Las áreas consideradas son: educación; cultura; comercio justo; finanzas; alimentación; salud; telecomunicaciones; transporte; turismo; minería; industria y energía. También, durante esta cumbre fueron suscritos: el acuerdo energético del ALBA

entre Venezuela y Nicaragua, entre Venezuela y Bolivia y entre Venezuela y Haití. Se suscribió, además, el convenio marco de cooperación ALBA entre Venezuela, Cuba y Haití.

En la VI Reunión del ALBA, celebrada el 26 de enero del 2008, los jefes de Estado de este mecanismo que congrega a Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela se le han unido en calidad de observadores e invitados especiales Haití, Ecuador, Dominica, San Vicente y las Granadinas, Uruguay, Honduras, Saint Kites Nevis. (VI Cumbre ALBA, 2008). Uno de los instrumentos principales que reconoció esta cumbre ha sido Petrocaribe que tuvo dos reuniones en agosto del año 2007 (III Cumbre Petrocaribe, 2007), celebrada en Caracas y en diciembre del 2007, realizada en Cien Fuegos, Cuba (IV Cumbre Petrocaribe, 2007). Se avanzó en la priorización de los proyectos Granacionales y los participantes destacaron que esta la cumbre ha significado “un paso trascendental en la consolidación del ALBA como alianza política estratégica, y para la construcción del nuevo modelo de integración y unión de nuestras repúblicas y pueblos” (VI Cumbre ALBA, 2008). En este encuentro se estableció el Acta Fundacional del Banco del ALBA, la incorporación de Dominica, el apoyo a las transformaciones que lleva adelante el pueblo de Bolivia, la conceptualización del proyecto y empresa Granacional, el documento sobre el ALBA cultural. También, se recoge la declaración política del Consejo de Movimientos Sociales del ALBA-TCP (Tratado de Cooperación de los Pueblos).

Petrocaribe funciona como un instrumento de cooperación energética, en el cual la política de Venezuela de otorgar precios subsidiados y desarrollar empresas mixtas para operar los mercados de petróleo, constituyen las bases fundamentales para esta iniciativa. Ella a su vez debe ser entendida en el marco del ALBA, como un instrumento de cooperación que va más allá estrictamente de las cuestiones energéticas. Es así como en Petrocaribe se analizan perspectivas para el desarrollo del transporte aéreo y marítimo en la subregión como un requisito indispensable para la integración. Petrocaribe plantea un modelo de cooperación guiado por la solidaridad, trato especial y diferenciado.

Tanto el ALBA como Petrocaribe subrayan “las nefastas consecuencias del desigual orden económico internacional” (IV Cumbre Petrocaribe,

2007) que tiene impacto negativo en los precios de los productos primarios y encarece los combustibles. Petrocaribe, desde la perspectiva de un esquema estratégico, se propone impulsar la seguridad energética, como forma de promover el desarrollo económico y social sostenible de los países participantes.

En el ámbito de la defensa el presidente de Venezuela, Hugo Chávez, propuso desarrollar el ALBA militar como una alianza estratégica que incluye componentes referidos al uso de la fuerza. (“Chávez pide alianza militar contra EE.UU”, 2008)

El 23 de abril de 2008, convocados por el presidente Chávez, los mandatarios de los países miembros del ALBA se reunieron en Managua para mostrar su apoyo al Gobierno del presidente boliviano Evo Morales ante la situación de efervescencia política que aqueja a su país. En esta ocasión fue suscrita una Declaración en Solidaridad y Apoyo a la República de Bolivia (Cumbre Extraordinaria del ALBA, 2008).

Grupo de Río⁴

Creado en 1986 con el objetivo esencial de proponer soluciones latinoamericanas a los problemas latinoamericanos, el Grupo de Río ha vivido un proceso de luces y sombras y tiene como logro más significativo el mantenimiento de la paz y la estabilidad interestatal, sobre la base de soluciones propias a los problemas de la región. También, ha sido notable su contribución a la estabilidad democrática. No obstante, frente a la emergencia de nuevos temas en el contexto de la globalización y de un mundo unipolar en lo militar, el Grupo de Río no alcanzó la meta de tener *una sola voz* en los asuntos mundiales.

La posibilidad que posee el Grupo de Río de constituirse en el gran referente político-estratégico regional se funda en cinco elementos centrales: el constituirse en “un espacio privilegiado para la consulta, coordina-

4 Rojas Aravena, F. (2007) “20 años del Grupo de Río: Renovando las oportunidades de concertación regional. En Fundación Carolina. *Nombres Propios* 2007; FLACSO. (2007) *Dossier Grupo de Río*. Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO-Secretaría General. 2007. En: www.flacso.org

ción y concertación política de América Latina y el Caribe”; el estar conformada por 20 países de la región, la más amplia representatividad, lo que le otorga la mayor legitimidad a sus acuerdos; la reiteración de los compromisos con los consensos políticos y principios señalados en el Acta de Veracruz de 1999; la existencia de una misión claramente definida y delimitada, lo que mantiene su perfil de interlocución regional y extra regional y, finalmente, poseer el reconocimiento y la experiencia necesaria como actor internacional para impulsar un diálogo orientado al mejoramiento de la situación política, social y económica internacionales.

El Grupo de Río tuvo una reunión Presidencial en Guyana en marzo de 2007 y constituyó un momento de relanzamiento de esta la primera iniciativa de concertación política regional latinoamericana (XIX Cumbre del Grupo de Río, 2007). Allí se reafirmó el compromiso histórico del Grupo de Río por encontrar soluciones latinoamericanas a los problemas latinoamericanos.

La vocación, impulsada por los líderes de la región, en torno a reafirmar los principios del derecho internacional, el multilateralismo, la independencia y la soberanía como principios fundamentales para la estabilidad, la democracia, la paz y la seguridad internacional; se vio plenamente reflejada en la reunión cumbre del Grupo de Río celebrada en República Dominicana en el mes de marzo de 2008, cuando abordó como único punto de la agenda el referido a la crisis en la región andina. El Grupo de Río supo encontrar los consensos para desescalar el conflicto, establecer vías de diálogo y luego institucionalizarlas en el marco de los mecanismos institucionales de la OEA, como acuerdos de carácter vinculante. El Grupo de Río ha demostrado que sigue siendo un instrumento esencial para la concertación política en la región.

La última Cumbre del Grupo de Río, realizada el 7 de marzo de 2008 en Santo Domingo, dio un repunte al mecanismo al servir de espacio para solucionar la crisis entre Colombia y Ecuador, a la cual se sumaron en ese momento Venezuela y Nicaragua (XX Cumbre Grupo de Río, 2008).

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)⁵

En el MERCOSUR se desarrollaron tres reuniones Cumbres, en enero, junio y diciembre del año 2007 (XXXII Cumbre MERCOSUR, XXXIII Cumbre MERCOSUR, XXXIV Cumbre MERCOSUR, 2007). Las agendas y las declaraciones de las reuniones de los jefes de Estado fueron muy amplias y en ellas se recogen más de cien párrafos referidos a accionar de este grupo subregional. En las tres reuniones es posible destacar algunos temas transversales: la importancia y la prioridad que posee la dimensión social y política de la integración y, además, el reconocimiento del compromiso democrático de los estados parte y estados asociados.

En las distintas reuniones se destacan otros temas transversales como: los esfuerzos ligados a la promoción de la equidad de género y al rol de la mujer en los procesos políticos y en los procesos de integración. También el apoyo a Argentina por el tema de la soberanía de dicho país en las Malvinas ha sido constante. Igualmente se destaca la importancia de la colaboración con Haití. Se añade el problema del desarme, en particular de armas de destrucción masiva, como un tema transversal en las reuniones. A ello debemos agregar el compromiso con el multilateralismo y con la reforma de las Naciones Unidas. Así también el apoyo a las tareas que realiza la OEA en la promoción y consolidación de la democracia, el estado de derecho, el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales, todos ellos reconocidos en la Carta Democrática Interamericana.

También al igual que en los otros espacios subregionales, se destaca la importancia de la negociación con la Unión Europea y se expresa la voluntad de participar activamente en la V Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe que se desarrollará en mayo, en Lima, Perú (Osterloff, 2008).

En este período (2007) se constituyó el Parlamento del MERCOSUR, lo que se vincula al desarrollo de una institucionalidad que puede facilitar el diálogo con Europa. Es un Parlamento que no adoptará acuerdos vinculantes.

5 (Peña, 2007)

Ecuador se incorporó como estado asociado al MERCOSUR, el cual se une a Chile, Bolivia y Perú. La plena incorporación de Venezuela está pendiente de la aprobación por parte de los parlamentos de Brasil y Paraguay. La declaración presidencial del mes de diciembre 2007, destacó la importancia y necesidad de este paso como una cuestión fundamental para el fortalecimiento del MERCOSUR.

Los temas de seguridad ocuparon un lugar relevante en la atención de los jefes de Estado en las distintas reuniones, en especial el establecimiento y puesta en marcha de un sistema de información de seguridad del MERCOSUR.

En otros aspectos el MERCOSUR suscribió un tratado de libre comercio con Israel y apoyó las iniciativas de diálogo con otras regiones como el diálogo con Rusia, con Asia y Oceanía. Esto lo constituye en un efectivo interlocutor y actor internacional.

La Comunidad Andina de Naciones (CAN)

En el área andina, primero la crisis generada por la salida de Venezuela y luego la crisis entre Colombia y sus vecinos de inicio del año 2008 ha paralizado a este mecanismo. A ello se puede agregar que tanto Bolivia como Ecuador se encuentran inmersos en importantes debates nacionales referidos a la elaboración de una nueva constitución por parte de sus respectivas asambleas constituyentes.

El ingreso de Chile a esta instancia, aun siendo importante, no alcanzó a equilibrar el impacto de la salida de Venezuela. Los efectos de la crisis en este mecanismo subregional, tienen un fuerte impacto en otro: UNASUR. La perspectiva de suscribir el tratado constitutivo de UNASUR ha sido pospuesta.

En la Cumbre de Tarija, de junio de 2007, (XVII Consejo Presidencial Andino, 2007) los temas principales que allí fueron tratados y que se manifestaron en una declaración de 18 puntos son los siguientes: la profundización y renovación del sistema de integración de la Comunidad Andina; la necesidad de profundizar un plan integrado de desarrollo social; abordar el tema migratorio y la suscripción de la con-

vención pendiente a la protección de los derechos de los migrantes. Otro punto fue el impacto del cambio climático y los efectos del deterioro del medio ambiente en la calidad de vida de las personas. Ratificaron los jefes de Estado la necesidad de establecer mecanismos de participación y contribución de los pueblos indígenas, así como de combatir la corrupción como requisito para resguardar el patrimonio del Estado y fortalecer el sistema democrático. En el tema energético, reiteran la voluntad de alcanzar un desarrollo sobre la base de la diversificación de las fuentes, de tal manera de precautelar el medio ambiente y la seguridad alimentaria.

En relación con el problema mundial de las drogas se reafirmó el principio de la responsabilidad compartida en la lucha contra este flagelo, promoviendo un enfoque equilibrado integral y sostenible. Finalmente, expresaron el beneplácito por la incorporación de Chile como país asociado, el cual se une a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay que ya lo eran.

La crisis entre Colombia, Ecuador y Venezuela ha sumido a la Comunidad Andina en una parálisis institucional de la cual no se percibe con claridad una salida a corto plazo. El año 2008 será un momento de reacomodo en las relaciones en la Comunidad Andina, lo que posee impactos sobre el conjunto de Suramérica e incluso más allá en el contexto latinoamericano.

Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)⁶

En la III Cumbre Presidencial Sudamericana realizada en la ciudad de Cuzco (Perú) los días 7 y 8 de diciembre de 2004, se firmó el acta que creó la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) con el objetivo de “desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, a partir de una perspectiva subregional y, en articulación con experiencias de integración regional, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravi-

6 (Borja, 2007)

tación y representación en los foros internacionales”⁷ (Declaración de Cuzco). El 17 de abril de 2007, en la Isla Margarita, Venezuela, luego de II Cumbres Presidenciales y dentro del marco de la Cumbre Energética Sudamericana, la CSN pasa a denominarse Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) (Cumbre Energética Sudamericana, 2007).

La Cumbre de 2008 de la UNASUR estaba convocada para los días 28 y 29 de marzo en Cartagena, en donde se tenía previsto que los gobernantes discutirían y firmarían el Acuerdo Constitutivo de este nuevo mecanismo de integración; sin embargo la crisis en las relaciones entre Colombia y Ecuador llevó a su suspensión. Aún no se ha establecido una nueva fecha para llevarla a cabo. El miércoles 2 de abril de 2008 el presidente de Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, anunció su ofrecimiento para organizar una cumbre presidencial extraordinaria de la UNASUR que se llevará a cabo el 23 de mayo y cuyos objetivos básicos son la discusión del Acta Constitutiva de UNASUR y la propuesta brasileña de creación de un Consejo Sudamericano de Defensa (“Evo entregará el 23 de mayo el Acta Constitutiva de la UNASUR”, 2008).

Comunidad del Caribe (CARICOM)⁸

El CARICOM por su lado dedicó una de las cumbres a la cooperación funcional, la institucionalidad que debe adoptar estos procesos y la coordinación de políticas del bienestar social. Se reconoce que la cooperación es el objetivo fundamental de la comunidad y que se han establecido contribuciones muy importantes en el área de la educación, la salud, el deporte, la cultura y el desarrollo sostenible y la seguridad (XXVIII Cumbre del CARICOM, 2007).

Una reunión extraordinaria del CARICOM celebrada en julio del año 2007 estuvo dedicada al análisis de la pobreza y el creciente aumento en el costo de la vida, ligado esto último con factores tales como la deprecia-

7 FLACSO. (2007) *Dossier Comunidad Sudamericana de Naciones*. Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO-Secretaría General. En: www.flacso.org También en: www.comunidadandina.org/sudamerica

8 (Lesalles, 2008).

ción del dólar, el aumento del precio del petróleo y el impacto del cambio climático (XXII Cumbre Extraordinaria CARICOM, 2007). La vulnerabilidad de los países caribeños en relación con la energía se ha visto mitigada y ha encontrado una oportunidad para cimentar la colaboración entre estados del sur por medio de Petrocaribe.

Los problemas monetarios y de pobreza en la región caribeña han producido, durante 2007, que la propensión de esta subregión a poner mayor atención a los temas de cooperación en áreas de corte más social y que no están tan vinculados al comercio como ha sucedido en los otros sub esquemas regionales. Asimismo, en ese año se profundizó la tendencia de los países caribeños a acercarse a Venezuela producto de los numerosos convenios firmados con este país en el marco de Petrocaribe.

Los días 7 y 8 de abril de 2008 se llevó a cabo la XIII Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de CARICOM. Su eje central fue el crimen y la seguridad y se tomaron medidas respecto de temas como el compartir información, el despliegue rápido de fuerzas conjuntas, el narcotráfico, el tráfico ilegal de armas, los homicidios, la prevención del crimen y las pandillas juveniles, entre otros. Los mandatarios aprovecharon la ocasión para reafirmar su compromiso con el proceso de integración caribeño.

Sistema de Integración Centroamericana (SICA)⁹

La integración en el área centroamericana tuvo un importante avance a lo largo de seis encuentros entre los presidentes de la región. Este fue la suscripción del Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Adua-

9 Cumbre de Mandatarios para el Fortalecimiento del Plan Puebla Panamá. (2007) *Declaración Conjunta*. Campeche, México. 10 de abril, 2007; II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA y el CARICOM. (2007). *Declaración Conjunta*. Ciudad de Belice, Belice. 12 de mayo, 2007; XXX Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema del SICA. (2007). *Declaración de San Pedro (Cayo Ambergris, Belice)*. San Pedro, Cayo Ambergris, Belice. 29 de junio, 2007; IX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. (2007) *Declaración Conjunta*. San Pedro, Cayo Ambergris, Belice. 29 de junio, 2007; SIECA. (2007) *Estado de la Situación de la Integración Económica Centroamericana*. En: www.sieca.org.gt

nera Centroamericana, suscrito el 12 de diciembre del año 2007, por los Ministros de Economía, Comercio Exterior o Industria, según el caso. Tuvo como testigos de honor a los presidentes de los cinco países centroamericanos signatarios, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; y, al presidente de Panamá, y a los representantes de Belice y República Dominicana (SICA, 2007).

El convenio marco establece y reafirma la voluntad de conformar una Unión Aduanera en sus territorios, de acuerdo con lo dispuesto por el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y de Comercio (GATT) y de la institución heredera, la Organización Mundial de Comercio. El acuerdo consta de siete títulos y treinta artículos. El acuerdo operará en forma gradual y progresiva. No tiene plazo de vigencia y por lo tanto es indefinido. Está abierto a la suscripción de cualquier país miembro del SICA y el país adherente depositará el instrumento de adhesión en la Secretaría General del SICA¹⁰.

En la XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) los mandatarios efectuaron una revisión amplia de los acuerdos alcanzados y ratificaron las líneas de trabajo desarrolladas (XXXI Cumbre SICA, 2007). Entre los temas más importantes destacan la profundización que alcanzará la integración por medio de la constitución y desarrollo gradual y progresivo de la Unión Aduanera.

También destacaron la importancia del proceso negociador con Europa y la búsqueda de un acuerdo de asociación. Con anterioridad, en la Cumbre Centroamericana y Taiwán, de la cual dejó de ser parte Costa Rica, por haber establecido relaciones diplomáticas con la República Popular de China; destacaron la importancia de impulsar un mayor dinamismo en el acuerdo de libre comercio con Taiwán (VI Reunión SICA-Taiwán, 2007).

La Cumbre del mes de diciembre 2007 destinó nueve párrafos al tema de seguridad, a partir del que señala que se ha adoptado una estrategia de seguridad entre Centroamérica y México, con una perspectiva integral,

10 Para un perspectiva histórica de la conformación de la Unión Aduanera ver: Matul, D., Dinarte, G y Sabrina Trinca. (2006) "La Unión Aduanera y el Proceso de Integración Regional" en *Revista Relaciones Internacionales*. Enero-Diciembre. N.º 71-72. Heredia, Costa Rica: EUNA, 2007.

que orienta las acciones de cooperación y coordinación en materias de seguridad pública tanto de México como de Centroamérica. Otros temas importantes abordados en esta reunión son los referidos a educación, medio ambiente, transporte, política agrícola, recursos humanos, visado único en la región, transporte marítimo. También, el tema energético ocupó un lugar de relevancia ya que se destinaron tres párrafos, cuyo foco está en la definición de una estrategia energética sustentable. Igualmente recibieron el informe sobre el Plan Puebla Panamá.

Otro punto que merece ser destacado es el relativo a las reformas institucionales del Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia que fueron preparadas por el vicepresidente de Guatemala. En este sentido, instruyeron a la Comisión *ad hoc* para que, con base en la ayuda memoria del vicepresidente de Guatemala, preparen y formulen a inicio del año 2008, las recomendaciones sobre las reformas en ambas Instituciones.

En febrero de 2008, los mandatarios del SICA se reunieron en una Cumbre Extraordinaria cuyo fin fue destacar la importancia de fortalecimiento del subsistema de integración social. Se propuso realizar una Hoja Ruta Social que será presentada a los mandatarios en la próxima Cumbre Ordinaria a realizarse en junio de 2008 en San Salvador. Asimismo, los mandatarios firmaron una declaración sobre institucionalidad regional en la que se comprometen a seguir avanzado en este campo (Cumbre Extraordinaria SICA, febrero, 2008).

El 7 de mayo de 2008, producto de la preocupación internacional acerca de la crisis alimentaria los jefes de Estado del SICA se reunieron en Managua, junto con los mandatarios o representantes de los países miembros del ALBA, para discutir medidas para combatir esta situación. El resultado de esta reunión fue la suscripción –por parte de algunos de los asistentes– Presidencial sobre Soberanía y Seguridad Alimentaria: Alimentos para la Vida (Cumbre Alimentaria, 2008).

Cumbre Unión Europea-América Latina

El 16 de mayo se llevó a cabo en Lima, Perú la V Cumbre Unión Europea-América Latina, cuya declaración final se llamó “Respondiendo Juntos a las Prioridades de Nuestros Pueblos”. (V Cumbre UE-AL, 2008)

En la Cumbre, los mandatarios y representantes de los 33 países latinoamericanos y los 27 europeos se acordaron abordar dos desafíos clave: la pobreza y la desigualdad y la necesidad de sociedades más inclusivas y, segundo, el desarrollo sostenible, el medio ambiente, el cambio climático y la energía. Es por esto que la denominada “Agenda de Lima” centró su atención en estos dos puntos. Además los mandatarios expresaron la importancia de continuar con las negociaciones de Acuerdos de Asociación destacando su alta prioridad política, fomentar el bienestar de los pueblos para lograr sociedades más inclusivas y cohesionadas, profundizar la integración regional y profundizar la cooperación, entre otras.

Principales desafíos de la integración regional.

Es posible organizar el conjunto de desafíos de la integración regional, en torno a tres dimensiones: los desafíos estructurales, los políticos y los institucionales.

Desafíos estructurales

Estos desafíos están relacionados con vulnerabilidades, debilidades y disfunciones ligadas a los patrones de desarrollo desigual, crecimiento económico limitado, e inserción internacional subordinada propios de la región latinoamericana y caribeña. Se pueden destacar seis ámbitos:

- Crecimiento económico: Pese a que en el último quinquenio la región ha crecido y ha mejorado su ubicación en el Índice de Desarrollo Humano PNUD, 2007), este crecimiento ha sido exiguo durante los últimos treinta años (CEPAL, 2008).

- Pobreza y desigualdad: América Latina es la región menos equitativa del mundo. Las diferencias entre el 20% más rico y el 20% más pobre de la gente, son abismales (CEPAL, 2007).
- Falta de cohesión social: La región muestra un crecimiento económico sostenido, pero limitado. Sin embargo, cuando se analiza la calidad de los empleos generados por dicho crecimiento económico, se comprueba que este tiene una alta precariedad (OIT, 2006), son de muy baja calidad y no llegan a los jóvenes (XVII Cumbre Iberoamericana, 2007).
- Viejos y nuevos conflictos: El mayor contacto, la complementariedad, e incluso los avances en los procesos de integración, no significan la eliminación de los conflictos. Por el contrario, estos vínculos y los contactos más asiduos, generan mayores roces y aumentan la posibilidad de contenciosos.
- Débil proyección internacional: Tras el fracaso del ALCA, los Estados Unidos han impulsado negociaciones de carácter comercial bilateral. Esta es la forma unilateral de expresión de la política comercial de los EEUU. Frente a su incapacidad de proponer alternativas que aseguren el desarrollo de una opción comercial hemisférica, la potencia hegemónica respondió con presión para conseguir acuerdos bilaterales (FLACSO, Informe Final del Proyecto América Latina ante la Segunda Administración Bush, 2007).
- Transnacionalización negativa: El impacto de la globalización y de los ilícitos transnacionales, golpea fuerte al conjunto de la región latinoamericana y caribeña. América Latina es la región más violenta del mundo (Rojas, 2006; Carillo, 2007).

Desafíos políticos

Están referidos esencialmente a la cultura político-democrática, a los efectos que las últimas decisiones electorales de la ciudadanía muestran en la región y a la posibilidad de construir un sentido de comunidad regional.

- La consolidación democrática: Según datos del Informe de Latinobarómetro (2007), el apoyo a la democracia en la región se ha mantenido, pese a algunas fluctuaciones, constante en alrededor del 54% de los entrevistados desde el año 1995 (Corporación Latinobarómetro, 2007).
- Un nuevo mapa político: Los resultados electorales del año 2006 muestran un cuadro político distinto al que prevalecía en la región hace una década (Zovatto, 2007). También es un cuadro diferenciado en las diferentes subregiones. Más que caracterizar a estos regímenes como de “derecha” o de “izquierda”, es necesario visualizar las condiciones que los diferencian en torno a variables tales como: percepción sobre la globalización y su impacto nacional y subregional; tipo de relacionamiento con los EEUU; base social en la cual buscan su sustento; formas en que se producen las relaciones al interior de los sistemas políticos (principalmente en lo que respecta a la oposición); forma en que se organiza la producción y el papel que en este proceso juegan las estructuras estatales y del sector privado, entre otras (Rojas, 2006).
- La construcción de una identidad compartida y de un sentido de comunidad: Se requiere de un esfuerzo político sustancial para pasar por sobre las diferencias del nuevo mapa político regional y de las ideas sobre los proyectos de desarrollo alternativos para establecer un sentido de comunidad latinoamericana.

Desafíos institucionales

Los desafíos institucionales se refieren a la calidad, al diseño y al funcionamiento de las instituciones en los procesos de integración y compactación comercial. Es claro que la institucionalidad de la integración posee ricos diseños, pero muy bajos grados de fortaleza y consistencia. Lo anterior está ligado, directamente, a la debilidad de los acuerdos vinculantes que no se cumplen, de las dificultades operacionales para poner en marcha dichas decisiones cuando hay voluntad de cumplirlas y las grandes carencias materiales y humanas que les afectan.

Buscar complementariedades sobre la base de una agenda compartida

Las naciones cooperan producto de las oportunidades que generan, ya sea por acciones propias o por determinados cambios en el sistema internacional. La creación de condiciones apropiadas, de circunstancias favorables para la cooperación, está en directa relación con la voluntad política de vincular y satisfacer, los intereses de las partes (Stein, 1990). El fin de la Guerra Fría generó circunstancias que parecían facilitar la cooperación; pero esa oportunidad se estrechó. En la actualidad, es necesario abrir nuevamente oportunidades de incidencia en el sistema global. Ello se logrará sobre la base de un mayor consenso regional, una mejor y más eficiente concertación y una transparente voluntad política del conjunto de los países. Un interés fundante, es la común interdependencia en los temas globales y la imposibilidad de resolver los temas regionales sin una acción cooperativa.

La complementariedad entre los distintos niveles de integración es compleja; las agendas subregionales, regionales, hemisféricas y globales abordan y ponen énfasis diferentes, en diversos aspectos. En ellos las arenas y los escenarios en que se desarrollan impactan a los más diversos actores. De allí que es esencial el producir coordinación. Sin ella, cada uno de los procesos será visto desde una perspectiva sectorial sin ningún tipo de vínculo entre sí y, en definitiva, reafirmará la fragmentación y las reducidas capacidades de concertación transnivel, desde lo binacional a lo global.

La consecuencia de todo esto es la necesidad de asumir la integración como un proyecto político estratégico, que pueda proyectar una presencia más sólida y competitiva de América Latina en el mundo.

Construir un sentido estratégico

La estrategia orienta los procesos decisorios de los distintos actores. La estrategia tiende a priorizar la “gran política”, a partir de la cual se ordenan las prioridades estatales. Lo anterior significa el establecimiento de definiciones sobre los fines, los cursos de acción para alcanzarlos, así como los recursos asignados que posibiliten el éxito.

El establecimiento y la prosecución de un relacionamiento estratégico se efectiviza cuando este posee una relevancia sustantiva para al menos uno de los actores involucrados. Es decir, es un tipo de vinculación crucial que afecta intereses básicos, o de gran importancia, para uno de sus actores.

Elementos para una agenda latinoamericana de integración

Construir una visión compartida es el punto inicial para superar las dificultades que, en la hora presente, evidencian los procesos de integración.

Salir de la incertidumbre es esencial. En la medida en que se avance en la construcción de una agenda que posibilite superar los conflictos, reducir las asimetrías, generar espacios de negociación y evitar acciones unilaterales que le resten dinamismo a los procesos; permitirá ganar en legitimidad para abordar de manera integral los complejos procesos de complementación e integración regionales.

El definir primero, y trabajar en forma concertada una agenda regional para la integración, posibilitará avanzar en el desarrollo de un proyecto estratégico. Y con ello, darle el sentido que requieren los cursos de acción en los procesos de convergencia, que avancen hacia el mantener una proyección asociativa regional, que pueda ser capaz de abordar las complejidades de nuestra agenda.

América Latina posee agendas múltiples. Coordinar dichas agendas y ubicarlas en una perspectiva de integración, es esencial. De allí que los puntos que se señalan a continuación busquen concitar algunos ejes, en torno a los cuales es necesario establecer metas y acuerdos políticos básicos: 1) los problemas globales son parte de los problemas de América Latina y el Caribe; 2) construir cooperación y multilateralismo para enfrentar la fragmentación y el unilateralismo; 3) Reconstruir las capacidades estatales, 4) el objetivo es el bienestar del mayor número, 5) Desarrollar intercambios de buenas prácticas; 6) mejorar la calidad de la política pública y su administración; 7) construir un marco institucional convergente en comercio; 8) infraestructura y energía temas de convergencias prioritarias; 9) cooperar para mejorar la seguridad ciudadana en la región; 10) fomentar una democracia participativa.

La integración como proyecto político estratégico, que le permita a la región tener una sola voz y posicionarse de mejor manera en el sistema internacional, tiene como uno de sus principales condicionantes construir una agenda efectiva para la concertación. El liderazgo regional, político, social, empresarial, sindical, académico, intelectual y cultural, tiene ante sí esta importante demanda.

Las agendas son esenciales para concertar políticas. No es factible pensar que dichas agendas puedan estar desprovistas de una visión que las oriente o que se desarrollen en un vacío político. Las agendas posibilitan alcanzar metas y objetivos concertados en forma previa. La voluntad política, por medio del diálogo y la concertación, define los temas principales y la agenda los prioriza, y define los recursos humanos y materiales necesarios para obtenerlos. También establece el tiempo político en el cual serán alcanzados.

Escenarios a corto plazo

En Latinoamérica, en el año 2007, hubo gran actividad en algunas subregiones, particularmente en Centroamérica. Pero son pocos los avances, quizás el único avance concreto fue la suscripción del Acuerdo Marco de la Unión Aduanera Centroamericana.

Si miramos el futuro cercano podemos señalar que continuará la coordinación técnica y seguirá avanzando la interdependencia en algunas áreas. De igual forma, continuarán los avances concretos en la inversión programada y presupuestada en la infraestructura, tanto en la correspondiente al Plan Puebla Panamá (PPP), como la de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). Asimismo, se mantendrá la continuidad de las reuniones Cumbre de Presidentes en cada una de las subregiones, pero es poco probable que de ellos surjan acuerdos específicos que profundicen de manera efectiva la integración. Igualmente en los próximos dos años la integración negativa se mantendrá e incluso se incrementará, especialmente el crimen organizado (narcotráfico, tráfico de armas, etc.) continuará desarrollándose.

Esta situación de inamovilidad o de continuidad de los escenarios prospectivos también se vincula con algunos procesos electorales que incidirán en el derrotero de la integración. En el caso del Área Andina, la elección para votar los resultados de la Constituyente en Ecuador y las tensiones y marcos en los cuales se producirá la ratificación de la Constitución en Bolivia, concentrará la atención en temas nacionales. Así también, en el MERCOSUR la elección en Paraguay será importante al interior de la subregión y en su proyección a la UNASUR. En Centroamérica lo será la elección en El Salvador en marzo de 2009.

Por otro lado, la crisis en el área andina pone el foco en los problemas domésticos y en las tensas relaciones entre Colombia y Ecuador principalmente. Ello incide en la parálisis de UNASUR y en las dificultades de la CAN para establecer compromisos y acuerdos que permitan avances. Por su parte, para que pueda avanzar, el MERCOSUR deberá resolver la plena incorporación de Venezuela, pendiente en los parlamentos de Brasil y Paraguay. Situación esta que se complejiza por la decisión venezolana de nacionalizar empresas translatinas y, en especial, transmercosur. La decisión venezolana impacta los vínculos con México, Argentina y Brasil, situación que no ayuda en la pronta ratificación por parte del Congreso brasileño.

Dentro de poco, en 2008-2009, observaremos la rutinización de las Cumbres, pero no se prevén compromisos que permitan avanzar hacia una región con una sola voz y hacia una región cada vez más integrada en

cuestiones tales como comercio, inversión y servicios. En consecuencia el escenario es de continuidad con una coordinación técnica importante en algunas materias, en medio de tensiones políticas aún no resueltas. El mayor peligro es que se presentan retrocesos importantes como producto de la conflictividad estatal.

El Grupo de Río logró nuevamente desescalar un conflicto latinoamericano sobre la base de la acción latinoamericana. Sería deseable que esta perspectiva pudiese consolidarse en un espectro más amplio en el próximo periodo, y de esta manera superar el escenario de continuidad o de status quo, por el bien de la democracia y la paz en la región.

Bibliografía

- Altmann, J; Rojas Aravena, F. (editores) (2008). *Las Paradojas de la Integración en América Latina y el Caribe*. Editorial Siglo XXI y Fundación Carolina.
- Borja, R. (2007) *La integración: Instrumento de Desarrollo Humano*. Ponencia presentada en el Congreso Latinoamericano y Caribeño de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Quito, Ecuador. 29 al 31 de octubre, 2007.
- Carrillo Flores, F. (2007) "Seguridad Ciudadana en América Latina: un bien público cada vez más escaso" en Revista *Pensamiento Iberoamericano*. N° 0, Segunda época.
- CEPAL. (2007) *Panorama Social de América Latina 2007*. Santiago, Chile. En: www.eclac.org
- CEPAL. (2008) *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. 2007*. Santiago, Chile. En: www.eclac.org
- Corporación Latinobarómetro. (2007). *Informe Latinobarómetro 2007*. Santiago, Chile. En: www.latinobarometro.org
- Cumbre de Mandatarios para el Fortalecimiento del Plan Puebla Panamá. (2007) *Declaración Conjunta*. Campeche, México. 10 de abril, 2007
- Cumbre Energética Sudamericana. (2007) *Declaración de Margarita. Construyendo la Integración Energética del Sur*. Isla Margarita, Venezuela. 17 de abril, 2007.

- Cumbre Extraordinaria del ALBA. (2008) *Declaración en Solidaridad y Apoyo a la República de Bolivia*. 23 de abril, 2008. Managua, Nicaragua
- Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA. (2008) *Declaración Final*. 20 de febrero, 2008
- Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA. (2008) *Declaración sobre la Institucionalidad Regional*. 20 de febrero, 2008
- Cumbre Presidencial sobre Soberanía y Seguridad Alimentaria: Alimentos para la Vida. (2008) *Declaración Final*. 7 de mayo, 2008
- Del Arenal, Celestino (coord.) (2005). *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005) Logros y Desafíos*. Fundación Carolina y Siglo XXI. Madrid.
- FLACSO. (2007) *Dossier ALBA*. Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO-Secretaría General. En: www.flacso.org. También www.alternativabolivariana.org
- FLACSO. (2007) *Dossier Comunidad Sudamericana de Naciones*. Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO-Secretaría General. En: www.flacso.org También en: www.comunidadandina.org/sudamerica
- FLACSO. (2007) *Dossier Plan Puebla Panamá*. Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO-Secretaría General. En: www.planpuebla-panama.org También en: www.planpuebla-panama.org
- FLACSO. (2007) *Dossier Grupo de Río*. Cuadernos de Integración en América Latina. FLACSO-Secretaría General. En: www.flacso.org
- FLACSO. (2007). *Informe Final del Proyecto América Latina ante la Segunda Administración Bush*. FLACSO.
- II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA y el CARICOM. (2007). *Declaración Conjunta*. Ciudad de Belice, Belice. 12 de mayo, 2007
- III Cumbre de Petrocaribe. (2007) *Declaración de Jefes de Estado y de Gobierno*. Caracas, Venezuela. 11 de agosto, 2007.
- IV Cumbre Petrocaribe. (2007) *Declaración de la IV Cumbre De Petrocaribe*. Cienfuegos, Cuba. 21 de diciembre, 2007.

- IX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. (2007) *Declaración Conjunta*. San Pedro, Cayo Ambergris, Belice. 29 de junio, 2007
- Lesalles, M. (2008) “La cooperación al servicio de la integración: La Asociación de Estados del Caribe” en Altmann, J. y Rojas Aravena, F. (2008). *Las Paradojas de la Integración en América Latina y el Caribe*. FLACSO Secretaría General y Fundación Carolina: Editorial Siglo XXI.
- Maira, L, Hirst, M, et al. (2007) *La integración en América Latina: Situación y Perspectivas*. FLACSO, Paraguay.
- Malamud, C; Isbell, P; C. Tejedor. (2007) *Anuario Iberoamericano 2007*. Real Instituto Elcano: Ediciones Pirámide
- Matul, D., Dinarte, G y Sabrina Trinca. (2006) “La Unión Aduanera y el Proceso de Integración Regional” en *Revista Relaciones Internacionales*. Enero- Diciembre. N° 71-72. Heredia, Costa Rica: EUNA, 2007.
- OIT. (2006) *Panorama Laboral 2006*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. En: www.oitchile.cl
- Osterloff, D. (2008) *América Latina y la Unión Europea: Una integración esperanzadora pero esquivia*. FLACSO, OBREAL. 2008. En: www.flacso.org
- Peña, F. (2007) “La integración latinoamericana y el MERCOSUR en un mundo de opciones múltiples y no excluyentes” en Malamud, C., Isbell, Paul y Concha Tejedor. (2007). *Anuario Iberoamericano 2007*. Real Instituto Elcano: Ediciones Pirámide.
- PNUD. (2007) *Informe de Desarrollo Humano 2007/2008*. En: www.undp.org
- RESDAL. (2007) *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*. Buenos Aires: Ser en el 2000.
- Rojas Aravena, F. (2006) *El Crimen Organizado Internacional: Una grave amenaza a la democracia en América Latina y el Caribe*. FLACSO Secretaría General. II Informe del Secretario General. En: www.flacso.org
- Rojas Aravena, F. (2006). “El nuevo mapa político latinoamericano” en *Revista Nueva Sociedad*. N° 205. Setiembre/ octubre 2006. En: www.nuso.org

- (2007) “20 años del Grupo de Río: Renovando las oportunidades de concertación regional. En Fundación Carolina. *Nombres Propios 2007*
- (2007a) *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico. III Informe del Secretario General*. FLACSO, Secretaría General. En: www.flacso.org
- Secretaría de Cumbres de las Américas/OEA. (2006). *Hacia la Quinta Cumbre de las Américas: Desafíos Regionales*. Washington, Estados Unidos: OEA.
- SICA. (2007) Ciudad de Guatemala, Guatemala. 12 de diciembre, 2007. *Convenio Marco para el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana*. En: www.sica.int
- SIECA. (2007) *Estado de la Situación de la Integración Económica Centroamericana*. En: www.sieca.org.gt
- Stein, A. (1990) *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*. Estados Unidos: Cornell University Press.
- Tulchin, J. y ESPOCH, R. (editores) (2006) *América Latina en el Nuevo sistema internacional*. Ediciones Bellatella. Barcelona.
- V Cumbre del ALBA. (2007). *Declaración Política de la V Cumbre de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos e Nuestra América*. Tintorero- Estado Lara. 29 de abril, 2007
- V Cumbre América Latina-Unión Europea. (2008) *Declaración de Lima. Respondiendo Juntos a las Prioridades de Nuestros Pueblos*. Lima, 16 de mayo, 2008.
- VI Cumbre del ALBA. (2008) *Declaración Política de la VI Cumbre de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*. Caracas, Venezuela. 26 de enero, 2008.
- VI Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno entre la República de China (Taiwán) y Países del Istmo Centroamericano y la República Dominicana. (2007). *Comunicado Conjunto*. Zambrano, Francisco Morazán, Honduras. 23 de agosto, 2007
- XIX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política-Grupo de Río. (2007). *Declaración de Turkeyen*. Turkeyen, Guyana. 2 y 3 de marzo, 2007

- XVII Consejo Presidencial Andino. (2007) *Declaración de Tarija*. Tarija, Bolivia. 14 de junio, 2007.
- XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. (2007) *Declaración de Santiago*. Santiago, Chile. 8 al 10 de noviembre, 2007.
- XX Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política - Grupo de Río. (2008). *Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río sobre los acontecimientos recientes entre Ecuador y Colombia*. Santo Domingo, República Dominicana. 7 de marzo, 2008.
- XXII Cumbre Extraordinaria CARICOM. (2007). *Statement by CARICOM Heads of Government on Poverty and the Rising Cost of Living in Member States, Issued on the Occasion of the Twelfth Special Meeting of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community*. Georgetown, Guyana. 7 de diciembre, 2007
- XXVIII Cumbre del CARICOM. (2007) *A Community for All: Declaration on Functional Cooperation, issued by the Heads of Government of the Caribbean Community on the Occasion of the Twenty-Eighth Meeting of the Conference*. Needham's Point, Barbados. 1-4 de Julio, 2007
- XXX Cumbre Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema del SICA. (2007). *Declaración de San Pedro (Cayo Ambergris, Belice)*. San Pedro, Cayo Ambergris, Belice. 29 de junio, 2007
- XXXI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA. (2007) *Declaración*. Guatemala de la Asunción, Guatemala. 12 de diciembre, 2007.
- XXXII Cumbre MERCOSUR. (2007) *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados - Parte del MERCOSUR y de los Estados Asociados*. Río de Janeiro, Brasil. 18 y 19 enero, 2007
- XXXIII Cumbre del MERCOSUR. (2007) *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes y de los Estados Asociados*. Asunción, Paraguay. 29 de junio, 2007
- XXXIV Cumbre del MERCOSUR. (2007). *Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR*. Uruguay. 17 y 18 de diciembre, 2007.

- Zovatto, D. (2007) "Balance electoral latinoamericano. Noviembre 2005-diciembre 2006" en Malamud, C., Isbell, Paul y Concha Tejedor. (2007). *Anuario Iberoamericano 2007*. Real Instituto Elcano: Ediciones Pirámide.
- "Chávez pide alianza militar contra EE.UU" En: *BBC Mundo*. 28 de enero, 2008. En: <http://news.bbc.co.uk>
- "Chávez ofrece fortalecer militarmente a Nicaragua". En: *La Nación*. San José, Costa Rica. 28 de enero, 2008
- "Brasil propone la creación de un Consejo de Defensa Sudamericano". En: *El Universal*. Venezuela. 6 de marzo, 2008. En: www.eluniversal.com
- "Evo entregará el 23 de mayo el Acta Constitutiva de la UNASUR". 19 de mayo, 2008. En: www.alternativabolivariana.org

Certezas e incertidumbres de los procesos de integración regional

Víctor Rico*

Siendo este un panel destinado a reflexionar sobre la integración regional en un ámbito académico como es el de FLACSO, deseo hacer algunas reflexiones desde el punto de vista más personal.

Hecha esta salvedad, mi presentación estará orientada a contribuir con la reflexión sobre la situación actual y las perspectivas de la integración en general. Primero destaco algunas incertidumbres y algunas certezas que signaron el periodo de inicio y de surgimiento de la integración regional en la década de los 50 y 60. Hubo algunas certezas y algunas incertidumbres en nuestro pasado inmediato.

Una primera certeza que se dio en los 50 y los 60 y creo también en los 70 –los primeros 30 años de la integración regional– fue el convencimiento de que el Estado debía ser un actor fundamental, sino el único actor, en el proceso de desarrollo de nuestros países. El modelo de sustitución de importaciones y los modelos de economías cerradas, proponían este enfoque a partir del convencimiento de que el Estado podía ser un efectivo promotor de la actividad económica y que la actividad privada debía tener un rol más bien subsidiario. Esa era una certeza que estuvo presente en gran parte de la historia reciente de la integración regional.

Luego surgió otra certeza junto con el nuevo paradigma neoliberal. Como región fuimos hacia el otro lado del péndulo. Mientras que el para-

* Director del Departamento de Asuntos Democráticos y Políticos de la Organización de Estados Americanos (OEA)

digma anterior proponía una fuerte presencia estatal en la economía, el nuevo planteaba como una verdad revelada que el Estado debía verse reducido a su mínima expresión, siendo el sector privado nacional, además del transnacional, los llamados a asumir un rol protagónico en el proceso de desarrollo de nuestros países. Al Estado se reservaba un rol subsidiario.

Esas dos certezas, la del paradigma de los modelos de economías cerradas y luego el paradigma del modelo neoliberal, el primero con mayor o absoluta presencia del Estado y el segundo con un Estado mínimo, fueron dos certezas que, en su tiempo, parecieron claras e irrefutables.

Pero estaba la incertidumbre y era la incertidumbre de la democracia. La democracia en estos 30 años no fue un valor fundamental para la mayoría de los países latinoamericanos. Se consideraba incluso que algunos gobiernos militares podían ser más eficaces en la implementación de políticas proteccionistas y desarrollistas, como también de las políticas neoliberales y aperturistas. La democracia por tanto no era una certeza que signó la historia reciente de la región, más bien era algo instrumental y no fundamental en ese periodo. Esas certezas e incertidumbres se han modificado en la historia reciente.

Hoy la democracia es una certeza, es un valor fundamental para nuestras sociedades. Todas las encuestas así lo señalan, pese a que existe cierto grado de descreimiento en el sentido que las democracias no han sido capaces de enfrentar los problemas de pobreza y desigualdad. No obstante en la mayoría los países, los ciudadanos consideran la democracia como un valor fundamental. Al mismo tiempo existe el convencimiento de que la democracia debe ser cercana a los ciudadanos. Tiene que ser una democracia que tenga un contenido profundamente social y un contenido profundamente político. No puede ser una democracia instrumental a los paradigmas económicos.

Otra de las certezas que pienso es cada vez más evidente, se refiere a las consecuencias de la globalización en la distribución del ingreso y en la brecha entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo. Algunos datos a manera de ilustración. A nivel mundial la participación de los trabajadores en el ingreso nacional mundial ha pasado de 67% en 1980 a 61% en 2005. En términos de coeficiente Gini, en Estados Unidos, que es la primera potencia mundial, en 1980 el coeficiente era de 0,36 y en

2005 subió a de 0,44. Es decir la desigualdad en la primera potencia mundial ha crecido de manera importante. Hay una mayor participación del 1% más rico en el ingreso nacional. Otro país, China, que como ustedes saben es un nuevo actor, un actor determinante en el actual proceso económico mundial, en 1981 el coeficiente Gini era de 0,45, el 2004 ha pasado al 0,51. Es cierto que en China ha disminuido la cantidad de pobres pero al mismo tiempo ha crecido la desigualdad.

A pesar de tener un mundo bastante desigual, es cierto también que como consecuencia del surgimiento de economías emergentes y la incorporación de nuevos ciudadanos trabajadores en la economía mundial, ha disminuido la pobreza. Hay disminuciones significativas. De acuerdo a los datos del Banco Mundial, los ciudadanos que viven en el umbral de extrema pobreza, es decir con menos de un dólar al día, pasaron de 40% a 18% de la población mundial. La cifra representa casi 1 000 millones de personas. Es todavía una cifra muy alta, pero lo importante es que en términos porcentuales ha disminuido.

Otro dato importante es que ha habido una mayor participación del comercio en el producto mundial. Hay un importante crecimiento en la inversión extranjera directa. En su último informe sobre la inversión, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) señala que los niveles de Inversión Extranjera Directa (IED) en el año 2007 se acercan a los niveles del 2000, es decir antes de la crisis que signó a Latinoamérica en los inicios de este siglo. Esta inversión extranjera directa se da principalmente entre regiones, entre países con cercanía geográfica; los flujos de inversión extranjera directa sur-sur son los que más han crecido. Entre los países en desarrollo, este dato es más evidente en la región del Asia.

¿Qué ha pasado en la región en esos años? Si bien es cierto que en este periodo se dio un nuevo impulso a la integración regional cuando se inician los procesos de liberalización en la década de los noventa y el comercio intra-región aumentó en términos absolutos, la participación de la integración en términos relativos sobre el total del comercio sigue siendo irrelevante.

En el caso del MERCOSUR el comercio ha pasado de 4 000 millones de dólares, en el año noventa, a casi 25 000 millones de dólares, pero esa

cifra apenas representa el 3,5% del total del comercio. En el caso de la Comunidad Andina de igual manera ha crecido el comercio, pero este sigue estando en el 10% del total del comercio de los países de la Comunidad Andina: es una cifra irrelevante. Una excepción es el caso de los países centroamericanos, cuyo comercio en el 2006 representó casi el 18% del comercio subregional. Un tema importante que merece ser analizado, es la evolución positiva que ha tenido el Mercado Común Centroamericano en los últimos años.

Para concluir cabe hacerse un par de preguntas ¿Son hoy en día el MERCOSUR, la Comunidad Andina y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) más sólidos que cuando fueron creados? ¿La comunidad sudamericana es la respuesta a los actuales desafíos de la integración?

Desde el punto de vista político, ciertamente, el SICA y la Comunidad Andina de Naciones han alcanzado una relevancia mucho mayor. La dimensión política de la integración es hoy más importante que la dimensión económica. Pero ciertamente también existe un debilitamiento del ámbito institucional en estos procesos de integración. En algunos casos, incluso se produjo el retiro de países. La institucionalidad de los procesos de integración (llámese los órganos ejecutivos, órganos parlamentarios, órganos de resolución de controversias) no es más fuerte que hace diez años; al contrario, en algunos casos se ha debilitado. De modo que hay un escenario donde si bien la concertación política y el diálogo político son tal vez más activos y están presentes en las agendas de integración; al mismo tiempo, la base institucional está, de alguna manera, erosionando.

¿Qué se puede hacer hacia futuro? Sigo creyendo que la integración es la mejor respuesta para enfrentar los retos de la globalización y los retos de una mejor inserción internacional; una inserción competitiva en la economía mundial es la mejor respuesta para, precisamente, enfrentar aquellos efectos negativos de la globalización en términos de desigualdad y en términos de intercambios que sean más equilibrados. Para ello pienso que los procesos de integración deben convertirse efectivamente en promotores de una producción que incorpore mayor valor agregado a los productos; porque pese al importante entorno económico internacional que estamos viviendo y a que se producen desgravaciones arancelarias

entre nuestros países, seguimos siendo productores principalmente de materias primas sobre todo en el comercio extra-regional.

Todavía no se está atacando de manera estructural el diseño económico de los países latinoamericanos que son países cuyo desarrollo está sustentado básicamente en la producción y exportación de materias primas: petróleo, gas, cobre, otros productos minerales, granos, etc.

De igual forma la democracia debe ser un factor dinamizador de la integración, en un periodo en que otros contenidos y participación ciudadana más fuerte la caracterizan. Es necesario aprovechar esas dinámicas, esa efervescencia democrática que hay para discutir los temas de integración: los viejos temas como el de la diversificación de la producción y la negociación conjunta frente a terceros; pero también los nuevos temas como el de la seguridad, el del medio ambiente y la migración.

Integración en América Latina: ¿cómo alcanzar la integración real?

Tomás Mallo*

En el año 2006, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Fundación Carolina organizaron un seminario en Santiago de Chile sobre las paradojas de la integración. En esa ocasión fueron tantas las paradojas que se pusieron sobre la mesa, que se dejó sentir cierto ambiente de escepticismo y de pesimismo. Pero, todos los que nos reunimos allí, procedentes de distintos ámbitos (académico, político, económico), entendimos que la forma de salir de ese escepticismo y de ese pesimismo, era tratar de generar conocimiento y masa crítica sobre los procesos de integración; es decir, para avanzar en la superación de aquellas paradojas, se hacía necesario empezar a trabajar de una manera más científica, desde una perspectiva académica, para generar conocimiento sobre los diversos problemas que están enfrentando los distintos procesos de integración.

De ahí resultaron tres líneas de trabajo sobre las que se requiere generar conocimiento de forma ineludible. Por un lado, está la necesidad de repensar el papel del Estado, del mercado y de otros actores sociales. Esto ya es importante en sí mismo, pero además, producto de los cambios habidos en la forma de hacer política en algunos países de la región, se hace aún más fundamental la profundización en esta línea de trabajo.

Una segunda línea se relaciona con la gran necesidad de vincular los procesos de integración con las políticas públicas, para desarrollar de esa

* Responsable del Programa de Estudios sobre América Latina del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina.

manera una agenda de desarrollo con equidad que permita buscar nuevas variables ante la situación actual de desigualdad. Ello implica también la necesidad de profundizar la democracia.

Un último tema refiere al hecho de que la integración no es solo un proceso económico y comercial. En aquella reunión se destacó que la integración era también un proceso cultural. De ahí la necesidad de que los países se conozcan y comprendan entre sí, de que trabajen sobre su identidad y su historia común.

Este fenómeno en particular me llama la atención, porque desde hace bastantes años he sido testigo de que la comunicación entre los países latinoamericanos sobre distintos asuntos, se ha realizado a través de España. Es evidente la necesidad de que los países latinoamericanos se comuniquen entre sí para resolver sus problemas: de esa manera se conocerán mejor. En última instancia España seguirá jugando el papel de mediador cuando se pida que lo haga; sin embargo, lo más conveniente sería que los países latinoamericanos tuvieran la capacidad de dialogar y concertar para resolver sus problemas.

De manera que me refiero a la necesidad de cambiar la actual cultura política, redefiniendo y recreando los espacios de diálogo y de concertación, para algo que es necesario acometer en los procesos de integración: 1) encontrar denominadores comunes, convergencias, coordinaciones, complementariedades; 2) fijar objetivos políticos, económicos, sociales y culturales definidos y compatibles entre sí; 3) superar las asimetrías existentes entre países.

Es evidente que hay un problema considerable de asimetrías. Quienes asistimos a la Cumbre Iberoamericana del año 2006 realizada en Montevideo, presenciamos con perplejidad el conflicto sobre las “papeleras”, en el que se puso de manifiesto la existencia de asimetrías entre los dos países de economías grandes y los dos de economías pequeñas del MERCOSUR. No había mecanismos de resolución de conflictos o que si estaban formulados, no se ponían en práctica. La “no implicación” del presidente de Brasil, Luis Inácio Lula da Silva, en la resolución del conflicto entre Uruguay y Argentina, dejaba muy mal parado al MERCOSUR. De manera que se buscó una especie de “mediación” del Rey de España que, aunque ha sido eficaz para el caso de una de las pa-

peleras, aún no ha logrado resolver el problema en su conjunto, con lo que nadie ha quedado satisfecho. Es necesario pues, generar conocimiento.

Los académicos debemos replantearnos todos estos temas a la luz de lo que se produce, para que al menos haya posiciones definidas que contribuyan a la toma de las decisiones políticas. Hay que reafirmar que hoy son más necesarios que nunca los procesos de integración; no solo por el ejemplo de la Unión Europea, sino también por aquellos avances que se producen en África y en Asia.

Considero que en América Latina se debería avanzar en cohesión social; que se debería superar la pobreza y la desigualdad; que se debería lograr un mayor crecimiento, pero con una mayor equidad; que se deberían establecer modelos de desarrollo propios en cada país; que se debería acabar con esa desconfianza que los ciudadanos tienen, con justa y legítima razón, porque no se solucionan estos problemas, que son sus problemas reales; que se debería profundizar en la democracia y hacer estados eficientes y eficaces ante la constatación de que el neoliberalismo no resolvió dichos problemas.

América Latina además debería dejar de ser una región “marginal” con respecto a los temas globales. Además en América Latina hay que reconocer la diversidad, que hay mucha, la heterogeneidad, la multiculturalidad; porque eso también puede ser vehículo e instrumento de unidad.

Pero para todo ello, habrá que dar un paso más, dado que todo proceso de integración requiere de consensos básicos de las fuerzas políticas; primero en cada país y después entre países, con lo que se plantea evidentemente la necesidad de establecer acuerdos, pactos, contratos sociales, primero a nivel nacional y después a nivel regional.

Habrà también que seguir el método “paso a paso”, aunque se pierde mucho más tiempo en llegar a resoluciones efectivas; es decir, trabajar con continuidad, construir sobre lo que ya hay construido, para no volver a empezar otra vez de nuevo. Se debería construir integración teniendo una visión estratégica que permita avanzar con esa continuidad.

Además en todo proceso de integración nadie debería pretender la hegemonía, que es completamente distinta del liderazgo; posiblemente, esa pretensión o contradicción entre hegemonía y liderazgo genere en la

región un escasez de liderazgo que debilitan los procesos de integración.

Reiteremos que la integración no puede ser solo un mercado, no puede ser solo comercio. Los nuevos esquemas de integración –si parecen haber entendido esto– lo han plasmado en las declaraciones y lo que queda es empezar a llevarlo a la práctica. Lo anterior se conseguirá fundando un conocimiento desde la perspectiva académica y científica.

Todo parece indicar que es indispensable, porque así ha ocurrido en otros procesos de integración, combinar democracia, desarrollo y participación ciudadana, primero, hacia el interior de cada país y, después, a la relación entre países. De ahí la importancia de valorar, como un elemento posible, la cohesión territorial y llegar a asuntos tan complicados como los fondos de cohesión social, que son necesarios para financiar, cuando menos, el acercamiento de la sociedad civil a los procesos de integración.

Es evidente que la sociedad civil en América Latina ha estado muy marginada no solo de los procesos de integración, sino también de los procesos políticos nacionales. La pregunta que cabe plantearse es si el tiempo de la integración formal acompaña al de la organización de la sociedad civil. En América Latina la sociedad civil está avanzando hacia lo global antes que los propios procesos de integración regional, ¿avanzamos, entonces, hacia una sociedad civil regional?

Creo que se están dando distintos ritmos. Parece haber procesos de interlocución más fluidos en el Caribe y en el MERCOSUR, más reticentes o más débiles en Centroamérica, por el momento. Ahora parece que en la Comunidad Andina se empieza de alguna manera a trabajar en esa línea. Pero lo que no se nos escapa a todos es que, hasta ahora, esos Consejos que se crean, son meramente consultivos. Todavía hay que avanzar mucho, porque si no la sociedad civil nunca se va a apropiarse de los procesos. No se la puede dejar fuera del diseño y la construcción de las políticas; pero tampoco se la puede invitar a participar en un proceso para que sirva simplemente de adorno o para que sirva como legitimación política.

Hay que dar un papel real a la sociedad civil y promocionar una participación ciudadana efectiva, aspectos en los que se han dado algunos avances. Este tipo de consejos consultivos, hace cinco, años eran absolutamente impensables. También es cierto que la sociedad civil latinoamericana está avanzando con mucho sentido estratégico, con mucha capaci-

dad. Hoy tenemos en América Latina organizaciones sociales significativas por los temas que abordan. De alguna manera, esa participación de la sociedad civil y la construcción de ciudadanía en el ámbito regional, estará vinculada a todo el tema del crecimiento con equidad. Por eso es tan importante este asunto para los procesos de integración.

Por último, yo les diría que hay elementos para una agenda latinoamericana de la integración que deberían ser objeto de estudio. Sirva de muestra la lista elaborada por Francisco Rojas Aravena en su III Informe como Secretario General de la FLACSO sobre integración regional, que el título “Un Proyecto Político Estratégico”. De lo que se trata es de conformar una visión estratégica, para lo que hay que desbrozar los problemas que plantea cada tema. Algunos de estos temas tienen que ver con construir cooperación y multilateralismo, cómo reconstruir las capacidades estatales, cómo lograr bienestar para el mayor número posible o cómo desarrollar el intercambio de buenas prácticas.

Llamo la atención sobre esto último. Algo tan elemental, ha sido relativamente escaso. En estos momentos se desarrolla un programa de cooperación entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe sobre cohesión social, el programa “EUROSociAL”. Después de un año de trabajo con participación conjunta de agentes de distintos sectores y de distintos países, está elaborando un banco de casos de buenas prácticas que se han dado en países europeos y latinoamericanos y que, de alguna manera, permitirá trabajar en la transferencia de conocimientos técnicos entre ambas regiones.

En esa lista se encuentran también la necesidad de mejorar la calidad de las políticas públicas, de construir un marco institucional convergente en comercio, y de analizar cuáles son y cómo deben ser las convergencias sobre temas prioritarios, tales como las infraestructuras y la energía. Pero vuelvo a llamar la atención sobre que no se deben olvidar: los temas de la cultura y de la identidad. En el discurso de los nuevos procesos que están surgiendo, también se empieza por las infraestructuras y por la energía para después continuar con lo demás. La experiencia anterior demuestra que hay que empezar con todo a la vez, porque con ello se produce una retroalimentación entre los distintos temas y líneas de trabajo. Así se logra una mayor eficiencia y eficacia.

Habrá que abordar también la seguridad ciudadana; no solo desde el ámbito de las relaciones internacionales, sino también por la situación que viven algunos países de la región. Por otra parte, como he mencionado, es importante fomentar la democracia participativa.

Entonces lanzo la pregunta: ¿cómo se llega a la real integración? Creo, sinceramente, que la respuesta está en lo que he venido señalando: o comenzamos a generar conocimiento estratégico y empezamos a abordar ciertos problemas, o corremos el riesgo de que ante la afluencia de tantos procesos, ante tanto discurso político retórico sobre la integración que después no tiene ninguna efectividad práctica, volvamos, dentro de unos años, a plantear o crear nuevos procesos, sin que haya pasado absolutamente nada.

Segunda parte Esquemas de integración regional

La integración: instrumento del desarrollo humano

Rodrigo Borja*

El tamaño del mercado interno fue siempre un factor condicionante del desarrollo de un país. Este no puede ir más allá de las posibilidades que le ofrece la dimensión de su mercado. Para superar esa limitación se ha acudido a la integración económica como un instrumento de desarrollo a disposición de los países de mercado insuficiente —y aun de los países grandes que desean ampliar su ámbito económico—, para formar espacios económicos más amplios y dinámicos que posibiliten la producción en escala, los bajos costes de producción y la incorporación de moderna tecnología.

La integración tiene varias etapas. Comienza con la formación de una *zona de libre comercio*, sigue con la implantación de la *unión aduanera* y avanza hacia el establecimiento del *mercado común*.

La zona de libre comercio se forma por el abatimiento de las barreras arancelarias y la apertura recíproca de mercados entre los países que la conforman. El territorio de ellos constituye un solo y gran mercado para los productos de los países integrados, pero cada uno de ellos mantiene sus aranceles aduaneros con respecto a los países de fuera de la región.

La unión aduanera adviene cuando a la zona de libre comercio se le añade un arancel externo común, destinado a gravar los bienes procedentes de “terceros países”, o sea de países de fuera del área.

Si además se armonizan las legislaciones y las políticas macroeconómicas, se avanza hacia el mercado común, que implica el libre tránsito de

* Presidente de la República de Ecuador 1988-1992

todos los factores productivos: personas, fuerza laboral, bienes, servicios, capitales, conocimientos científicos, tecnologías e información.

Este es el proceso de integración económica.

Se puede ir más lejos, como ha hecho la Unión Europea, pero esta es una dimensión política y no solamente económica de la integración porque además de haber adoptado una moneda única –el euro– y de haber creado un aparato institucional encargado de manejar la política monetaria común, establece parámetros dentro de los cuales han de moverse las variables de la deuda pública, la inflación, el déficit fiscal, los tipos de interés y las tasas de cambio de todos los países miembros.

Al comienzo, la integración fue un instrumento de desarrollo de los países pequeños, cuya estrechez del mercado, bajo poder adquisitivo de la población y altos índices de marginación social produjeron un estrangulamiento económico que resultaba imposible de superar dentro de los marcos nacionales. Pero los países grandes han visto también en ella un medio para acelerar su desarrollo, mejorar su competitividad y colocar sus excedentes de producción en nuevos mercados.

La integración supone la creación de autoridades comunitarias con poder para legislar, imponer el cumplimiento de los acuerdos entre los países, dirimir los conflictos que surjan entre ellos y, en general, conducir el proceso integrador. En otras palabras, implica erigir un poder vinculatorio sobre los países miembros. Pero esto suscita un problema de soberanía. ¿Hasta qué punto la creación de organismos supranacionales, dotados de normas y autoridad cuyas disposiciones son de obligatoria observación para los Estados, significa una merma del concepto clásico de soberanía? ¿La formación de un organismo comunitario, con facultades para tomar decisiones *erga omnes* sobre los Estados, es compatible con ella?

El tema empezó a discutirse hace mucho tiempo, en los albores mismos de los proyectos de integración. Recuerdo haber asistido, en febrero de 1967, en Bogotá a una mesa redonda organizada por el Instituto Interamericano de Estudios Jurídicos Internacionales y patrocinada por la Universidad Nacional de Colombia, que enfrentó a *constitucionalistas* e *internacionalistas* en la discusión de este asunto. La conclusión a que lle-

gamos fue que, en materia de principios, no hay incompatibilidad entre integración y soberanía. La formación de órganos comunitarios, bajo un sistema jurídico específico –el Derecho de Integración o Derecho Comunitario–, no menoscaba sino que reafirma el concepto de soberanía puesto que cada uno de los Estados que participa en el proceso lo hace voluntariamente y limita los alcances de su propio poder a cambio de las ventajas económicas que la supeditación a un orden comunitario le puede ofrecer. Se trata, en realidad, de una *autolimitación*. Y esta es una potestad propia de los entes soberanos. La soberanía es, por definición, la facultad de los Estados para auto-obligarse y autodeterminarse.

Las primeras iniciativas de integración se dieron en Europa a fines de la década de los 40 con el establecimiento de la *unión aduanera* entre Bélgica, Holanda y Luxemburgo (Benelux) y con la formación de la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), de la Unión Europea de Pagos y de la Autoridad Internacional del Ruhr. Esta primera fase del proceso culminó con la suscripción del tratado de Roma el 25 de marzo de 1957, que estableció la Comunidad Económica Europea (CEE).

El *plan Marshall* de los Estados Unidos, que se implantó en 1948 para la rehabilitación económica de los países europeos afectados por la guerra, creó la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), que fue probablemente el primer escalón del proceso de integración de Europa occidental. La OECE se transformó, con el pasar del tiempo, en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que actualmente tiene como miembros a Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.

Como respuesta al plan Marshall y a la OECE, los países de la órbita marxista formaron el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), conocido también como el COMECON. Esto ocurrió en enero de 1949. Sus fundadores fueron la Unión Soviética, Checoslovaquia, Hungría, Rumania y Bulgaria. Después ingresó Albania pero abandonó la organización en 1968, a raíz de las desavenencias sino-soviéticas. En 1962 entró Mongolia y Cuba en 1973. Pero sus resultados fueron muy pobres. Desde

su fundación hasta la muerte de Stalin en 1953, su acción se limitó casi por completo a registrar los acuerdos de pagos bilaterales concluidos entre los países miembros. A partir de 1954 el COMECON dinamizó algo: su operación. Propició la celebración de los llamados *acuerdos de especialización*, con el énfasis puesto en la industria pesada, en virtud de los cuales cada país miembro tomó para sí la construcción de determinados tipos de máquinas a fin de aprovechar la economía de escala. Pero los países tuvieron que afrontar serios problemas de costes, de calidad y de precios en su producción industrial.

La convertibilidad en la moneda que utilizaban en sus transacciones fue también un problema, puesto que ni aun los “rublos convertibles” llegaron a ser eficaces medios de pago internacionales. La organización entró en crisis en 1990, en la reunión celebrada en Sofía, en que se produjeron las más virulentas críticas al sistema. Los delegados, al evaluar sus rendimientos en cuarenta años, condenaron el “despilfarro energético”, el “sobredimensionamiento de la industria pesada”, la “subordinación a los intereses soviéticos” y muchas otras anomalías. Las dificultades fueron tan grandes que el 27 de junio de 1991 se firmó el acuerdo de disolución del COMECON.

La formación de la *Comunidad Económica Europea*, a partir de la suscripción del Tratado de Roma el 25 de marzo de 1957 por parte de los seis países iniciadores –Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y Holanda–, fue la culminación de los esfuerzos emprendidos desde el fin de la Segunda Guerra Mundial para unificar Europa Occidental y formar su mercado común. Actualmente, los miembros de la Unión Europea suman 27 países –sin que esta sea una cifra final–, cuyos territorios forman un solo mercado común y es el proyecto más avanzado del mundo en materia de integración.

El *Tratado de la Unión Europea* –conocido también como *Tratado de Maastricht*–, firmado el 7 de febrero de 1992, dio una nueva estructura y alcances al proceso de integración de Europa, entre otras razones, porque produjo el nacimiento de la *Unión Económica y Monetaria (UEM)*, creó el *euro* como moneda común europea y estableció las autoridades supranacionales para administrarla.

El europeo es, sin duda, el proceso comunitario más avanzado que está en marcha en el mundo, pero no está exento de dificultades. En septiembre de 1994 los gobiernos de Francia y Alemania, impacientes ante la lenta marcha de la integración, adoptaron la idea de la “Europa a varias velocidades” y plantearon la división de los países miembros de la Unión Europea en tres grupos concéntricos, según su nivel de adaptación a la legislación comunitaria: los países mejor integrados forman el núcleo central (presumiblemente Francia y Alemania), luego viene el grupo de los que aún no están preparados económica o políticamente para la plena integración y finalmente el tercer círculo de países menos comprometidos con la unión total.

La construcción de la Unión Europea representa un fenómeno nuevo en la Ciencia Política y en el Derecho Internacional porque la suya no es una vinculación federal ni confederal de Estados. Es algo diferente. Pretende la creación de un espacio político en el que deben coexistir los Estados miembros con la Unión y somete el concepto de soberanía a un desdoblamiento funcional entre la esfera de autoridad de los Estados y una suerte de “soberanía comunitaria” o “soberanía compartida” en áreas definidas como de interés común.

Para avanzar hacia la integración política y la implantación de una Constitución europea –con órganos supranacionales de gobierno en ciertas áreas de la gestión pública comunitaria– los presidentes y jefes de gobierno de los entonces veinticinco Estados de la Unión Europea suscribieron en Roma el 29 de octubre del 2004 el tratado por el que se aprobó el proyecto de Constitución destinada a establecer un gobierno transnacional sobre los Estados de la Unión Europea, tan pronto como estos lo ratificaran de acuerdo con sus normas de Derecho internas.

Cada Estado miembro sometió el proyecto de Constitución a ratificación; de acuerdo con sus normas nacionales, es decir, por la vía del referéndum, en unos casos, o por la aprobación parlamentaria, en otros. Sin embargo, el resultado no fue uniforme. Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, y Lituania ratificaron el tratado por vía parlamentaria. España y Luxemburgo lo hicieron también por esta vía pero con previos referendos no vinculantes. Dinamarca lo ratificó mediante referéndum vinculante. Pero Francia y

Holanda dijeron “no” a la Constitución europea en sus respectivas consultas populares y paralizaron el proceso.

En Latinoamérica, la CEPAL (Comisión Económica para América Latina), creada en 1948 por las Naciones Unidas, empezó a hablar en esos años del proyecto de unión aduanera y de la unidad de cuenta entre los países latinoamericanos. Posteriormente, en 1956, defendió la idea de constituir un “mercado regional” sudamericano como instrumento para acelerar el proceso de industrialización en que estaban empeñados los gobiernos de la región en aquel tiempo.

El mercado común centroamericano fue el primero de los proyectos de integración subregional de América Latina. Se le dio forma a través del tratado de Tegucigalpa, celebrado el 10 de junio de 1958, entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Estos países suscribieron después otro instrumento para establecer las nuevas bases y proyecciones de su proceso integrador: el tratado general de integración económica centroamericana celebrado en Managua el 13 de diciembre de 1960. Pero los problemas políticos y militares que se suscitaron en la zona detuvieron el proceso integrador por largo tiempo y recientemente, pacificada la subregión, ha comenzado nuevamente a marchar.

En 1960, como culminación de esta primera etapa de lucubraciones integracionistas, se firmó en Montevideo el tratado que creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), para la conformación de una *zona de libre comercio* como paso previo a la implantación de un *mercado común* regional en el plazo de doce años.

Nueve años más tarde, dentro del marco del tratado de Montevideo, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú firmaron el 26 de mayo de 1969 el Acuerdo de Integración Subregional –llamado también Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino– que dio inicio al proceso de integración de la subregión andina, al que se adhirió Venezuela en 1973 y del que se desprendió Chile bajo la dictadura de Pinochet en 1976.

Sus dos principales instrumentos fueron el programa de liberalización comercial automático e irreversible, en el que Colombia y Chile tenían ventajas evidentes, y el sistema de programación industrial que se propuso distribuir equitativamente las oportunidades de los sectores más dinámicos de la industria, que requieren grandes escalas de producción y

suponen importantes saltos tecnológicos –como la industria automotriz, la petroquímica, la siderúrgica, la farmacéutica– entre los países miembros, a fin de lograr en lo posible un desarrollo equilibrado de todos ellos. El programa de la industria metalmeccánica se aprobó en agosto de 1972 y el de la industria petroquímica fue suscrito en agosto de 1975. Sin embargo, ambos programas fracasaron poco después porque resultaron inaplicables en la práctica.

En 1970 se aprobó el Régimen Común de Tratamiento a la Inversión Extranjera y sobre Marcas y Patentes –mejor conocido como la *Decisión 24*– que contuvo una serie de normas muy severas para la recepción de capitales del exterior, la operación de las empresas extranjeras, la transferencia de sus acciones a inversionistas nacionales, la expatriación de capitales, la remisión de utilidades y, en general, el manejo de la inversión extranjera directa e indirecta en los países andinos.

Fue precisamente la discrepancia de opiniones respecto de este documento el principal motivo del retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena en 1976.

Para su operación, el Pacto Andino creó una secretaría técnica, que fue la *Junta* –representante del interés comunitario y con iniciativa para desplegar acciones integradoras– y la *Comisión* que fue el órgano colegiado compuesto por los representantes de los países, con capacidad política para aprobar decisiones colectivas y recomendar medidas a la Junta. El esquema operativo original del Pacto Andino demandó también un fuerte aparato institucional en cada uno de los países. Unos crearon ministerios de la integración; otros, unidades administrativas especiales, pero todos asistieron al proceso con poderosos instrumentos gubernativos.

Pueden establecerse tres etapas en el desarrollo de la integración andina: la primera, muy dinámica, que se extendió hasta 1975, en que se crearon los órganos meta-nacionales para la conducción del proceso, se establecieron programas de desgravación arancelaria, se adoptó un régimen común de tratamiento a la inversión extranjera y se implantaron programas sectoriales de desarrollo industrial. Después vino la etapa de estancamiento, en que el proceso perdió dinamismo a causa de las dificultades financieras de los países integrados, que bajaron los niveles de su comercio recíproco y de los incumplimientos de los compromisos contraídos.

La tercera etapa de recuperación y reactivación del Pacto Andino que se inició en 1989 gracias a la decisión tomada en Caracas por los presidentes Carlos Andrés Pérez, Virgilio Barco, Rodrigo Borja y Alan García de vigilar directamente la marcha del proceso de integración y de reunirse dos veces por año en el marco del *Consejo Presidencial Andino* –que fue la nueva y superior instancia política que ellos crearon– para pasar revista a las acciones cumplidas en el semestre. Esto dio dinamismo al proceso. En esta etapa se estableció la zona de libre comercio y, con la adopción del arancel externo común, se formó sobre ella la unión aduanera a partir del 1 de febrero de 1995, en preparación del mercado común andino que debía venir más tarde.

No obstante sus tropiezos y limitaciones, el proceso de integración andina es, sin duda, desde el punto de vista técnico e institucional, el mejor logrado de los que se han puesto en marcha en América Latina hasta la presente fecha y es el único que tiene una instancia judicial comunitaria –el Tribunal Andino de Justicia– para solucionar las controversias entre los países miembros con ocasión o por consecuencia de los acuerdos de integración.

Hasta la separación de Venezuela en el año 2006, el sistema andino de integración involucra cinco países que, en conjunto y según datos de comienzos de este siglo, representaban una población total de 111 millones de personas sobre un territorio de 4,7 millones de kilómetros cuadrados, que generaban un producto interno bruto de 292 000 millones de dólares anuales y cuyo comercio exterior representaba 78 000 millones de dólares por año.

Sobre la base de la zona de libre comercio formada por los países andinos, se implantó, a partir del primero de febrero de 1995, la unión aduanera entre tres de ellos: Venezuela, Colombia y Ecuador, que desde esa fecha aplican un *arancel externo común* a su comercio con los restantes países del mundo.

En el período comprendido entre 1990 y 1995, según informaciones de la JUNAC, el grupo andino incrementó su comercio intrasubregional a un ritmo del 27% anual, aunque no fue un crecimiento simétrico puesto que el Ecuador alzó sus ventas de 188,5 millones de dólares a 364; Bolivia de 59,9 a 199 y Perú de 214 a 412, mientras que Colombia las

aumentó de 327,7 a 1 805 y Venezuela de 493,6 a 1 847 millones de dólares. Lo cual demuestra que, con mucho, estos dos países fueron los beneficiarios principales de la integración puesto que quintuplicaron y cuadruplicaron respectivamente sus colocaciones en el mercado andino.

En abril de 1996 los presidentes de los países andinos, reunidos en la ciudad de Trujillo, Perú, tomaron dos resoluciones de carácter formal: sustituir la denominación de “Pacto Andino” por la de “Comunidad Andina”, obedeciendo probablemente a la influencia europea, y crear una instancia intermedia de conducción del proceso: el consejo andino de ministros de relaciones exteriores.

Los órganos de conducción y de administración de la integración subregional son: a) el *Consejo Presidencial Andino*, constituido por los jefes de Estado de los países integrados, que ejerce la máxima autoridad en el proceso integrador y cuya misión principal es definir políticas, emitir normas directrices, evaluar el proceso de integración y supervisar la conducta de los órganos inferiores; b) el *Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores* que formula la política exterior de los países miembros en los asuntos de interés subregional; c) la *Comisión de la Comunidad Andina*, compuesta por los ministros encargados del comercio exterior, que conduce el intercambio de productos en el mercado ampliado, evita las distorsiones en la competencia y adopta las decisiones necesarias para la marcha del proceso; d) la *Secretaría General*, que es el órgano ejecutivo que aplica las resoluciones de los órganos anteriores y ejerce las funciones administrativas; e) el *Parlamento Andino*, compuesto de cinco legisladores de cada uno de los países miembros, que es un foro de discusión y apoyo político al proceso de integración. A partir del año 2005 los parlamentarios andinos son elegidos directamente por los ciudadanos de cada Estado, en forma semejante a la del Parlamento Europeo; f) el *Tribunal Andino de Justicia*, que es el órgano jurisdiccional de la Comunidad encargado de declarar a quién asiste el Derecho en los casos de litigio entre los países por causa de violación de las normas de la integración o de incumplimiento de los compromisos contraídos y g) los consejos consultivos empresarial y laboral que, integrados por dirigentes de las cámaras de la producción y de los sindicatos de trabajadores, respectivamente, participan en las deliberaciones de la integración andina.

La Comunidad Andina cuenta con la *Corporación Andina de Fomento (CAF)* y con el *Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR)* como entidades financieras y crediticias encargadas de costear los proyectos de importancia de sus países en el ámbito de la integración o fuera de él.

Además existen tres convenios relacionados con su política social: el *Convenio Andrés Bello*, que es un instrumento de integración cultural y educativa, con sede en Bogotá; el *Convenio Hipólito Unanue* referente a la salud humana, con sede en Lima; y el *Convenio Simón Rodríguez*, localizado en Quito, que versa sobre la integración laboral y la seguridad social.

Forman también parte de la estructura operativa de la Comunidad: el Consejo Consultivo Laboral Andino y el Instituto Laboral Andino, con sede en Caracas, encargados de desarrollar programas de capacitación laboral; la Asociación de Empresas Estatales de Telecomunicaciones (ASETA), cuya misión es impulsar el desarrollo y la modernización de las telecomunicaciones para servir a la integración andina; y los consejos de planificación monetaria y cambiaria, de financiamiento, de política fiscal, de comercio exterior, de turismo, de cuestiones sociales, de salud, de integración física, de asuntos agropecuarios, de materias aduaneras, de política industrial y de ciencia y tecnología, que operan como entes consultivos de los órganos comunitarios.

En abril de 1997 el Gobierno del Perú anunció la decisión de separarse definitivamente de la Comunidad Andina, con la que había suspendido sus compromisos a partir de 1992 a causa de su crisis económica interna, pero más tarde revisó esta decisión. El Gobierno peruano estuvo en desacuerdo con el arancel externo común, que de todas maneras significa cierto grado de protección industrial. El presidente Alberto Fujimori explicó en aquella oportunidad que su país “ha abierto su economía al mundo aplicando una política económica basada en el principio de la libre competencia, que debe ser el sustento de su relacionamiento con las demás naciones del mundo” e insistió en que deben eliminarse los subsidios y otras medidas que afectan en la subregión el comercio libre, dinámico, transparente y leal.

El 19 de abril del 2006, reunidos en Asunción para tratar el proyecto de construcción de un gasoducto para abastecer de gas boliviano a Paraguay y Uruguay, los presidentes Evo Morales de Bolivia y Hugo Chá-

vez de Venezuela declararon “muerta” a la Comunidad Andina de Naciones a causa de los tratados de libre comercio firmados por Colombia y Perú con los Estados Unidos. Chávez afirmó que la CAN “solo sirve a las élites y a las transnacionales”. Pocos días después, el Gobierno venezolano comunicó formalmente la separación de su país de la Comunidad Andina.

The Caribbean Community & Common Market (CARICOM) fue establecido el 4 de julio de 1973 para propender a la integración económica de los pequeños países del Caribe, coordinar su política exterior y fortalecer la cooperación económica, cultural, científica y tecnológica entre ellos.

El acuerdo prevé varias instancias administrativas, la principal de las cuales es la conferencia semestral de jefes de Estado. La reunión periódica de los ministros es también otro de sus mecanismos de operación. La Secretaría Permanente funciona en Puerto España, capital de Trinidad-Tobago.

Forman parte de este organismo de integración: Belice, Jamaica, Trinidad y Tobago, las Bahamas, Barbados, Dominica, Granada, Guayana, Saint Kitts y Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent, Antigua y Barbuda, Anguilla, Bermuda, Caicos Islands, Turks Islands, Montserrat, Virgin Islands, Saint Thomas y otras islas caribeñas.

El CARICOM ha tenido más éxito en la coordinación de las políticas exteriores de sus miembros que en la integración económica subregional de la cuenca del Caribe.

Ante la frustración de la ALALC, que no pudo constituir la prometedora zona de libre comercio, los países de la región crearon, por medio del tratado de Montevideo suscrito en 1980, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) para alcanzar a través de renovadas estrategias los objetivos de la integración latinoamericana.

Por medio de la *Declaración de Nueva York*, a fines de septiembre de 1990 se constituyó, como un mecanismo informal de consulta y concertación políticas, el llamado *Grupo de los Tres (G-3)*, compuesto por México, Colombia y Venezuela. El grupo no se funda en un tratado internacional ni cuenta con una estructura institucional. Mantiene por ello su informalidad. Son varias coincidencias políticas, geopolíticas y económi-

cas el factor de su unidad. El grupo instrumentó un programa común de desgravación arancelaria y la formación de una zona de libre comercio para la eventual implantación ulterior de un mercado común entre sus miembros. Ha desarrollado programas de cooperación sectorial en los campos de la energía, el comercio, el transporte, las telecomunicaciones, el turismo, la ciencia y la tecnología y además programas de complementación en las áreas de las industrias petrolera, química y siderúrgica.

El 13 de junio de 1994 el grupo firmó en Cartagena los documentos para establecer la zona de libre comercio entre los tres países, que en conjunto tenían una población de 150 millones de habitantes y cuyo producto interno bruto era de alrededor de 400 mil millones de dólares.

El próximo paso será la formación de su mercado común, que originalmente estuvo previsto para el 1 de enero de 1995 pero que ha sufrido postergaciones.

En marzo de 1991 se creó el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para integrar, en una zona de libre comercio, primero, y después en un mercado común, a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Este proceso de integración del Cono Sur se inició con la celebración del Tratado de Asunción el 26 de marzo de 1991. Allí se acordó abatir los aranceles entre los cuatro países miembros a partir del 1 de enero de 1995 –como en efecto se hizo–, autorizar el libre tránsito de personas, bienes, capitales y tecnología entre ellos y preparar las condiciones para el mercado común. Después, el 17 de diciembre de 1994, los presidentes de los cuatro países firmaron en Ouro Preto, Brasil, los acuerdos que establecieron las bases de la unión aduanera que, aunque incompleta, empezó a operar a partir del 1 de enero de 1995 bajo la vigencia de un arancel externo común que contempla gravámenes que van del 0 al 20% para 9 000 productos.

El *Tratado de Asunción* –que es el nombre oficial de este instrumento– invocó como propósito de la integración “la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales” como “condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social” (Tratado de Asunción, 26 de marzo de 1991). Para esto acordó la libre circulación de bienes, servicios y factores de la producción entre los cuatro países, con eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias; el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de

una política comercial compartida con relación a terceros países o agrupaciones de países; la coordinación de políticas macroeconómicas y la armonización de las legislaciones entre los Estados-partes en las áreas fiscal, monetaria, cambiaria, industrial, del comercio exterior, transportes, agricultura y comunicaciones.

Para alcanzar estos objetivos, el Tratado creó como sus órganos de conducción y administración: el Consejo del Mercado Común, integrado por los ministros de relaciones exteriores y de economía, cuya presidencia es rotativa por períodos de seis meses; el Grupo Mercado Común, encargado de velar por el cumplimiento del Tratado, ejecutar las decisiones tomadas por el Consejo y proponer las medidas de aplicación de la liberación comercial, de la coordinación de las políticas macroeconómicas y de la negociación de acuerdos con terceros países. Otro órgano de control es la Secretaría Administrativa.

Este instrumento de integración contiene, como documentos anexos, el programa de liberación comercial, el régimen general de origen, la normativa de solución de las controversias, las cláusulas de salvaguardia y el esquema de los subgrupos de trabajo del Grupo Mercado Común.

En África y en Asia también se han dado pasos hacia la integración económica, aunque menos decisivos que los de Europa y América Latina. Varias organizaciones subregionales se establecieron en ese continente durante la década de los 60: la Comunidad Económica de África Oriental, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, el Comité Consultivo Permanente del Maghreb y la Unión Aduanera y Económica de África Central.

En la región árabe se estableció el Consejo de Cooperación del Golfo.

Está en plena marcha actualmente la conformación de la mayor zona de libre comercio del mundo, integrada por los países de la cuenca del Pacífico, que actualmente representan más de la mitad del comercio mundial: es el llamado *Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico* (*Asia Pacific Economic Cooperation, APEC*), fundado en la reunión celebrada en Yakarta, capital de Indonesia, el 14 y 15 de noviembre de 1994. El plazo fijado es de 25 años para alcanzar este objetivo, con dos tramos: uno para

los países industrializados, que deberán abrir sus mercados en el año 2010; y otro para los demás, que se entrará en vigencia hacia 2020.

Con la intención de impulsar otro proceso integrador se reunieron el 12 de diciembre de 1994 en Miami, por iniciativa del presidente Bill Clinton de los Estados Unidos, treinta y cuatro Jefes de Estado y de gobierno de América Latina y el Caribe para crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) –Free Trade Area of the Americas (FTAA)– a partir del año 2005. Para ello se obligaron a desmantelar gradualmente las barreras al comercio y a la inversión e implantar una zona de libre intercambio entre los países participantes a más tardar en el año 2005. Pero esta iniciativa nunca funcionó. Se incumplieron los plazos y las previsiones. Los partidos de izquierda y los movimientos sociales latinoamericanos opusieron una tenaz resistencia al establecimiento de la zona de libre comercio con los Estados Unidos. Incluso sectores empresariales privados manifestaron su oposición al proyecto. Entonces los Estados Unidos prefirieron concertar acuerdos de libre comercio de carácter bilateral con muchos de los países latinoamericanos.

El entonces presidente de México Vicente Fox, teniendo en mente a la Unión Europea, propuso en Quebec destinar un porcentaje de los recursos financieros del ALCA para formar un *fondo de cohesión social* que posibilitara el reflotamiento de los sectores más empobrecidos de América Latina y el Caribe; a imagen y semejanza del *fondo de cohesión* de la Unión Europea, creado a finales de 1992 con el propósito de impulsar el desarrollo armónico de los países de menor fuerza económica: España, Portugal, Grecia e Irlanda.

Los gobernantes de los doce Estados sudamericanos, reunidos en la ciudad del Cuzco el 8 de diciembre del 2004, proyectaron crear la *Comunidad Sudamericana de Naciones* con el fin de “desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura” (III Cumbre Presidencial Sudamericana. *Declaración de Cuzco*.) Decisión que fue ratificada en las cumbres presidenciales de Brasilia en septiembre de 2005 y de Cochabamba en diciembre de 2006, donde los presidentes dijeron que “la integración sudamericana no solo es necesaria para resolver los grandes flagelos que afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes, que se han

trasformado en los últimos años en una preocupación central de todos los gobiernos nacionales, sino que es un paso decisivo para lograr un mundo multipolar, equilibrado, justo y basado en una cultura de paz” (II Cumbre de Jefes de estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones. *Declaración de Cochabamba*).

Con estos antecedentes, los gobernantes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, reunidos en la Isla de Margarita, decidieron consensualmente el 16 de abril del 2007 nombrar a este nuevo esfuerzo integrador como *Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)*, señalar a Quito como su sede y designarme como su Secretario Ejecutivo Permanente. Al parecer, se cambió deliberadamente la palabra “comunidad” por “unión” para expresar la vocación presidencial de dar una estructura más apretada a la nueva entidad en formación.

Inmediatamente formulé un proyecto de estatuto fundacional de ella, con definición de sus objetivos, órganos y competencias, que entregué personalmente a cinco presidentes y que a los siete restantes les hice llegar por vía diplomática. El proyecto contiene mis puntos de vista acerca de lo que debe ser y hacer UNASUR. En él se sustenta la decisión de subsumir en una sola institución, de escala regional, todas las entidades subregionales existentes, a fin de avanzar en la integración subcontinental –a cargo de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)– hacia la integración continental sudamericana, con base en las experiencias, logros y frustraciones de los sistemas subregionales; para alcanzar los objetivos de desarrollo, paz y potenciación de América del Sur y su inserción internacional dentro del mundo implacablemente competitivo de la posguerra fría.

No se trata de crear una entidad más que se sume a las varias que ya existen en el ámbito de la integración, ni de duplicar burocracias, gastos y esfuerzos. Se trata de crear una institución eficaz, austera y operativa que afronte el reto de avanzar hacia la integración regional y que pueda rendir resultados medibles. En una palabra: se trata de subsumir en una sola entidad, de dimensiones sudamericanas, todas las instituciones subregionales de integración que hoy existen.

Creo que esta es la respuesta a la demanda que escuché del presidente Alan García en la Cumbre Andina de Tarija el 14 de junio pasado: concebir un “proyecto audaz” en materia de integración.

Se trata de afrontar un cambio de escala en el proceso integrador: pasar de lo subregional a lo regional, como parte del proceso de la ulterior integración latinoamericana y caribeña. Además, sentar las bases de la futura integración política, para hacer frente, con la fuerza multiplicada de la unión, a los bloques de Estados del mundo desarrollado y a la constelación de corporaciones transnacionales que se ha consolidado con inédita fuerza en la posguerra fría.

La idea es también constituir a UNASUR en un centro de reflexión, debate e irradiación de nuevas ideas sobre los grandes temas de nuestro tiempo.

Sin embargo, la instrumentación del proyecto parece haber tomado un rumbo preocupante. La comisión de funcionarios de alto nivel, que asumió la tarea de estudiar mi propuesta y de formular un proyecto de estatuto, parecería que se propone crear un foro antes que una institución. Sus borradores demuestran que el proyecto de los presidentes, concebido con tan clara visión de futuro, va camino de mediatizarse entre las imprecisiones conceptuales y la espumosa retórica que con frecuencia ha rodeado a los procesos integracionistas en nuestra América.

En tales circunstancias, reitero lo que varias veces he dicho: UNASUR irá tan lejos como sea la voluntad y decisión política de los gobiernos.

Desafíos de la coyuntura actual para la integración latinoamericana

Luis Maira*

No existe, en el último medio siglo, un tiempo más favorable para impulsar la integración que el actual; pero, igualmente, la coyuntura política concreta levanta muchas dificultades para la realización de esta posibilidad.

Hace cinco décadas el asunto de la integración se inscribía todavía en un terreno principalmente especulativo y utópico. Se trataba de un viejo sueño, que venía de la época de la creación de nuestros estados nacionales. Pero que, a la vez, no encontraba condiciones para materializarse.

Los padres fundadores de los estados latinoamericanos creyeron en la cooperación y cercanía de los nuevos países. Simón Bolívar fue el más certero y en su Carta de Jamaica de 1815. En ella establecía un contraste entre el fuerte acercamiento de las trece colonias inglesas que dieron forma a los Estados Unidos de América con base en una visión federativa y, por otro lado, los países de la América Central y del Sur, herederos del imperio español, que preparaban su vida independiente con el riesgo de la fragmentación y la dispersión.

En el imaginario bolivariano estaba la idea de unos pocos estados fuertes en América del Sur, concretamente cuatro: la Gran Colombia (que incluía los actuales estados de Venezuela, Colombia, Panamá y Ecuador); la unión del Alto y el Bajo *Perú* (Bolivia y Perú), destinada a proyectar la fuerza del Virreinato del Sur; un país del río de la Plata (actuales

* Embajador de Chile en Argentina y académico

Argentina, Uruguay y Paraguay) y, por su cuenta, Chile (para el que el Libertador tuvo palabras generosas porque, pese a ser pequeño, contaba con una fortaleza institucional que lo hacía viable).

El proyecto bolivariano no pasó de ser un sueño después del frustrado Congreso Anfictiónico de 1826 en Panamá. A partir de ese momento la existencia de una América Latina unida y coordinada pasó a ser patrimonio de la reflexión de los grandes intelectuales políticos de la región, pero nunca estuvo cerca de realizarse.

En los años en que la FLACSO nacía, se sumó al de Bolívar un segundo proyecto integrador: el del Mercado Común Latinoamericano. En la segunda posguerra mundial el eje decisorio para la existencia de nuestros países pasó de la política a la economía y fue el argentino Raúl Prebisch, y los fundadores de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), los que propiciaron la complementación productiva de los veinte países latinoamericanos a través de proyectos coordinados y de un Mercado Común para la comercialización de los productos que estos exportaban. Esta idea encontró una fuerte inspiración de los nacientes esfuerzos de la integración europea y en la necesidad regional de encarar juntos los dilemas de la periferia frente al centro, reduciendo el deterioro de los términos de intercambio y aumentando la innovación científico-técnica como parte del esfuerzo de un bloque efectivo de países.

En los hechos ni el sueño bolivariano, ni la propuesta de la CEPAL lograron avanzar. Ha sido solo el conjunto de exigencias colocadas recientemente por el cambio del sistema internacional, en los tiempos de la posguerra fría y la globalización, lo que ha puesto en la agenda una postura más activa sobre este tema, entre los jefes de Estado latinoamericanos.

Al producirse el final de una cierta modalidad de funcionamiento del sistema internacional, se inaugura un tiempo de transición y de búsqueda de nuevos caminos para lograr otras reglas del juego que sean estables y legítimas. En eso estamos desde 1991 cuando terminó la Unión Soviética y comenzamos a vivir una época enteramente nueva. Esto ha hecho que, objetivamente, los países latinoamericanos se enfrenten al hecho de la declinación de su influencia a lo largo del siglo XX y de la necesidad de tener una propuesta y una voz única si desean participar en la creación del nuevo orden internacional. Esa propuesta debe considerar tanto lo políti-

co y la recreación de la estructura de las Naciones Unidas, como definición de las nuevas reglas de funcionamiento de la economía y el comercio internacional en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y su ronda de Doha.

Esta es, entonces, la primera vez en que para América Latina el imperativo de la integración no parte tanto desde dentro de sus países, sino de las propias características del sistema internacional y sus cambios, algo que lo torna más imperativo y urgente. Ello explica también por qué en los años 90 vivimos las experiencias más interesantes en este terreno en materia de acuerdos subregionales. El MERCOSUR, creado en 1991, aumentó enormemente el comercio interregional, principalmente entre los dos países mayores del área, Brasil y Argentina. La Comunidad Andina de las Naciones reimpulsó el antiguo Pacto Andino entre sus cinco países integrantes. El Sistema de Integración Centroamericano, SICA, recuperó después del Acuerdo de Esquipulas II la vitalidad que había tenido en los años 60. Finalmente, los catorce países que surgieron de la descolonización inglesa en el Caribe, encontraron en la ampliación del CARICOM un nuevo espacio para el dinamismo de los acuerdos integradores parciales en el hemisferio. Todo esto representó un paso adelante por más que en los años recientes muchos de estos entendimientos hayan tenido desencuentros y dificultades que han reducido su ritmo.

Entre tanto, la América Latina de la posguerra fría se hizo un espacio más desestructurado y menos homogéneo. Cincuenta años atrás, los veinte países latinoamericanos –entonces no habían surgido aún las naciones del Caribe– tenían la convicción de formar parte de un bloque homogéneo en el sistema internacional. Así habían participado en la Conferencia de San Francisco cuando se creó la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1945. Así eran tratados en la política exterior norteamericana que tenía propuestas comunes para los países “situados al sur del Río Bravo” como lo mostraron el Proyecto de Asistencia del Punto IV del presidente Harry Truman y la Alianza Para el Progreso del presidente John Kennedy. Desde México a la Argentina y Chile sus miembros se reconocían como “países subdesarrollados”, que tal era la noción en boga en la época y esto resultaba razonable porque aunque había diferencias entre ellos esto no afectaba la validez de su conceptualización esencial.

Ahora las cosas son muy distintas en la región: entre los países de mayores ingresos como Chile, Argentina o México y los más atrasados como Haití, Honduras o Bolivia hay diferencias de hasta diez veces en los principales indicadores económicos. Pero, igualmente, en los países mayores hallamos impresionantes disparidades entre los segmentos territoriales más modernos y avanzados y los más pobres, tal como ocurre entre el norte y el sur de México o entre el nordeste y el sur de Brasil. Esto obliga a trabajar con un instrumental y con categorías más finas que antes, que examinen los dilemas de la integración continental que muchas veces comienzan por la efectividad de la integración nacional.

A semejantes dificultades se agregan las que recientemente ha colocado la fase dos de la globalización, inaugurada con los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, perpetrados por organizaciones fundamentalistas islámicas. En la guerra total contra el terrorismo, que declaró el presidente George W. Bush, se produjo una nueva segmentación de las regiones y áreas importantes para Washington. Así, acabó por consolidarse la distinción propuesta entre una América Latina del Norte y una América Latina del Sur, a las que separa el Canal de Panamá. En el primer espacio formado por México, los países centroamericanos, del Caribe y a los que se agregó (por una ficción geopolítica) el territorio de Colombia. Los riesgos percibidos por Estados Unidos en cuanto a la acción eventual de grupos terroristas son altos, por lo que se busca constituir allí un perímetro de seguridad rigurosamente vigilado. Los otros once países sudamericanos, en cambio, no presentan mayores riesgos por más que varias veces se haya hablado de la presencia de grupos como Hamas y Hezbolá en la triple frontera del Iguazú que comparan Brasil, Paraguay y Argentina, algo que en todo caso nunca ha acabado por concretarse.

De este modo la América Latina que ahora busca la integración es muy distinta de la que soñaba con ese mismo objetivo hace algún tiempo. Ya no se trata de un espacio continuo, sino de dos Américas Latinas diferenciadas o, si se prefiere, de cuatro proyectos de integración subregional –en Centro América, el Caribe, el Mundo Andino y el Cono Sur– más la presencia cada vez más importante y diferenciada de las únicas dos potencias emergentes del área (México y Brasil) que son, al mismo tiempo,

po, los países que presentan las más agudas diferencias y contrastes internos en materia de desigualdad.

Para hacer frente a las exigencias de la integración tanto en la América Latina del Norte como en la del Sur se han diseñado nuevos proyectos. En el primer caso el Plan Puebla Panamá (PPP), surgido en 2000 y en el segundo la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) creada en diciembre de 2004 y rebautizada como Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) en abril de 2007, en la Cumbre de Jefes de Estados de Isla Margarita.

No deja de ser llamativo que estos dos proyectos sean escasamente conocidos en los países involucrados en ellos y que ninguno pueda acreditar a la fecha logros importantes. De cualquier manera el PPP parece sensiblemente más débil y precario que el de la CSN/UNASUR. Para empezar la iniciativa creada por el presidente Vicente Fox de México, al inicio de su mandato, no incluyó a los países del Caribe y respecto de las cinco naciones centroamericanas más Panamá, se limitó a muy poco más que a institucionalizar el antiguo Mecanismo de Tuxtla Gutiérrez. Así, algunas importantes obras de infraestructura que ya estaban aprobadas para los estados del sureste mexicano se coordinaron para su mejor presentación y se las ligó con los variados proyectos de carreteras, represas y caminos secundarios, que el BID y otros organismos internacionales impulsan en los países centroamericanos. Ahora, el presidente Felipe Calderón ha expresado su voluntad de intensificar los programas de cooperación con los países situados al sur del río Suchiate, pero es aún temprano para establecer si este propósito llegará a cumplirse.

La situación, en cambio, tuvo avances más nítidos en la parte sur del continente. Aquí Brasil acabó por buscar un liderazgo más consistente en su propio entorno geográfico, al entender que para ejercitar una influencia de alcance global a la que aspira, debe comenzar por ejercerla respecto de sus propios vecinos. En los hechos, ya durante la administración del presidente Fernando Henrique Cardoso, Itamaraty comenzó a diseñar un proyecto de asociación de los doce países del entorno sudamericano, el que fue fuertemente reforzado tras la llegada al poder de Luiz Inacio Lula da Silva, a comienzos del año 2003.

En un comienzo la existencia de una entidad común a las doce naciones existentes en América del Sur era vista como algo conveniente para

coordinar y armonizar los dos acuerdos subregionales ya existentes en el área: la CAN y el MERCOSUR. No obstante, la propia crisis que maduró al interior de ambos organismos hizo del ente común una necesidad que se justificaba por sí misma para este grupo amplio de países. De hecho, y bajo la fuerte convocatoria de la diplomacia brasilera, los jefes de Estado de la subregión se reunieron en Cuzco, en diciembre de 2004, para aprobar la constitución de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Aunque para muchos de los países participantes el proyecto estaba aún un “poco verde” la fuerza de la solicitud hecha desde Brasilia los llevó a prestar su acuerdo para el surgimiento de la nueva entidad. La CSN aseguró para su continuidad una Cumbre Anual de Jefes de Estado y reuniones especializadas de Cancilleres y de responsables de otras áreas, que pudieran ayudar al progreso de su acción. En el Encuentro de Montevideo de fines de 2005, los jefes de Estado dieron un paso adicional y, a petición de los presidentes de Uruguay y Venezuela, Tabaré Vázquez y Hugo Chávez, se acordó la formación de una Comisión de Reflexión de Alto Nivel –con representantes directos de los presidentes– para elaborar un plan de acción que diera consistencia a la marcha del nuevo organismo hacia una integración sudamericana más amplia.

De este modo, tanto en la América Latina del Norte como en la del Sur se crearon las bases para responder al reto, proveniente del sistema y la agenda internacionales, de unificar las propuestas y la voz de América Latina en la definición de las nuevas bases del orden internacional. Se persigue el objetivo de proyectos más concretos para el avance de ambas subregiones.

Pero este no fue el único factor que favoreció el examen de un impulso de la cooperación y la coordinación entre estos países. Un segundo elemento decisivo fue el progreso económico que estos países experimentaron hacia 2003, luego de haber vivido situaciones desfavorables en el quinquenio previo (1998-2002) conocido como la “media década perdida”. Este afectó a América Latina agravando el considerable impacto producido durante el tiempo de recesión y aumento de la pobreza de los años 80 que los expertos habían considerado la “década perdida” para el desarrollo latinoamericano.

CEPAL ha caracterizado estos años de “vacas gordas” en términos elocuentes: el último quinquenio ha representado la mejor época para el crecimiento latinoamericano en las últimas cuatro décadas, a un ritmo promedio anual superior al 4,5% y con un notable mejoramiento de los términos de intercambio, que han dado la posibilidad de reducir considerablemente la elevada pobreza anterior (que llegó a 221 millones de personas en 2002). El crecimiento, además, favoreció las reservas internacionales y generó un cuadro de superávit fiscal inédito.

Todo esto se explica por el dinamismo de las potencias emergentes del sistema internacional, China e India que, con su demanda de *commodities* y productos estratégicos de los países latinoamericanos, han permitido esta notable bonanza de sus economías. Esta situación ha sido particularmente favorable en el caso del petróleo venezolano y ecuatoriano, del cobre chileno y peruano y de la soja que producen en gran volumen Brasil y Argentina. Por primera vez en mucho tiempo, los países latinoamericanos han enfrentado una situación económica de prosperidad y esto incluso se ha sentido con fuerza frente a los síntomas actuales de recesión en Estados Unidos, que han encontrado a nuestros países con más solidez fiscal, menos endeudamiento y mayor ahorro de recursos, lo que ha hecho de la actual crisis algo atípico, también por sus menores impactos en los países principales de la región.

En pocas palabras se debe insistir en que los circuitos de comercialización de materias primas y productos estratégicos, ahora mejor valorizados, también pasan por el escenario internacional más amplio. Los compradores más dinámicos están en el Asia del Pacífico y en el Índico, pero muchos países tienen también interesantes oportunidades de colocación en los países desarrollados tradicionales, Estados Unidos y los integrantes de la Unión Europea. Así las cosas, para aprovechar el mejor funcionamiento de la economía, se impuso una tendencia de cooperación y búsqueda de acuerdos comerciales con terceros países que ha ayudado mucho al proceso de integración en América Latina.

Un tercer elemento dinámico tiene que ver con las estrategias nacionales de desarrollo. A una primacía de las visiones y programas neo-conservadores durante la década de los 90, cuando se prestó franca adhesión a los criterios operativos del Consenso de Washington; siguió, en la década-

da actual, un cambio de tendencia hacia visiones económicas del centro a la izquierda, a partir de 2002. Empezaba un nuevo ciclo de gobiernos que buscaron ejercer una mayor autonomía en las opciones de la política internacional y devolvían al Estado un papel más activo en las políticas públicas.

En lo esencial, esto ha sido una respuesta al desdibujamiento de las políticas de Washington hacia América Latina; lo que se ha sido visto por muchos países como una oportunidad interesante para ejercer grados de autonomía mayores frente al juego global y apostar a crecientes entendimientos con otros países de la región. Esto se comprobó claramente con la elaboración de un programa del grupo de los doce países sudamericanos que participaron en la CSN durante el año 2006. Al reunirse en Montevideo, la Comisión de Representantes Presidenciales identificó una perfecta concordancia entre las necesidades del diseño nacional y los aportes que podía realizar a dichas estrategias un esfuerzo integrador. Al final, se acordó priorizar cuatro campos de acción que podrían tener validez, también, si se emprendiera un esfuerzo serio en el segmento de países que configuran la América Latina del Norte: infraestructura, energía, superación de la exclusión social e iniciativas de cooperación científico técnica.

En el área de la conectividad se estableció que América del Sur es un inmenso espacio geográfico donde están completamente desconectados sus países entre sí. La extensión de América del Sur es de 17,5 millones de kilómetros cuadrados y la única parte que tiene conexiones efectivas y transitividad está en los espacios cercanos a los litorales del Atlántico y el Pacífico, donde se concentra la mayor parte de sus 350 millones de habitantes. Hacia el interior se hallan algunas de las cuencas más ricas del mundo en materia de biodiversidad y de agua dulce (en torno a los ríos Orinoco, Amazonas y a los depósitos de los glaciares patagónicos argentinos y chilenos). Igualmente, hay cuantiosos depósitos de minerales estratégicos y espacios privilegiados para el desarrollo de la agricultura y ganadería de exportación. También hay enormes reservas energéticas de petróleo y gas que se acaban de ampliar con la extensión de los recursos probados de gas boliviano en el primer quinquenio de la década actual y con los decisivos hallazgos del Tupí en Brasil, confirmados en 2007.

Pero el talón de Aquiles para la puesta en valor y comercialización de muchos de estos recursos es la falta de caminos con estándares internacionales, el uso apropiado de las hidrovías que podrían interconectar a dos o más países y la insuficiencia de puertos y aeropuertos para dinamizar un comercio global, favorecido por las actuales condiciones de funcionamiento de la economía internacional. Esto explica que Brasil haya tenido, desde el año 2000, una preocupación especial por este tema al proponer una Iniciativa de Infraestructura para la Integración Sudamericana que originó el plan IIRSA. La iniciativa, inicialmente, enlistó más de 400 proyectos deseables para pasar luego a una nómina priorizada de 31 iniciativas para el período 2005-2010 que, de ejecutarse, acercaría enormemente a los espacios y comunidades del interior de Sudamérica con los mercados globales y posibilitaría el funcionamiento de cinco ejes prioritarios de interconexión, conocidos como Corredores Bioceánicos por su potencialidad para establecer un vínculo completo entre puertos del Atlántico y el Pacífico. Esta es, sin duda, la primera prioridad concreta de la integración en el espacio sudamericano.

La segunda, igualmente importante, es establecer una complementación entre las capacidades y necesidades energéticas de estos países. En algún informe de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) se estableció que las capacidades de generación eléctrica de la región alcanzarían holgadamente para satisfacer todas las demandas de los países del área si hubiera mecanismos adecuados de cooperación e interconexión. Esta posibilidad, infortunadamente, dista de haberse alcanzado, como tampoco se han configurado principios y acuerdos comerciales apropiados para que los países que tienen excedentes los vendan a precios justos de mercado a quienes experimentan necesidades.

Existen, es cierto, grandes proyectos en esta materia como la propuesta del presidente Hugo Chávez de un Gasoducto Sudamericano que podría llevar gas venezolano desde la Cuenca de Maracaibo hasta Buenos Aires, a lo largo de unos 9 000 km, a un costo estimado de hasta 20 mil millones de dólares. O igualmente, la iniciativa más acotada conocida como "Anillo Energético" que abastecería con los excedentes exportables de los yacimientos peruanos de Camisea I y II al norte de Chile y Argentina, sur de Brasil y Uruguay, tal como fuera planteado en el año 2005.

Pero estos emprendimientos o han resultado muy costosos y de largo plazo o se han visto dificultados por restricciones geopolíticas, que hasta ahora, no permiten ponerlos en marcha. Con todo, se avanza gradualmente en este campo en entendimientos menores pero que también han resultado complejos, como la explotación hidroeléctrica de Yaciretá, entre Argentina y Paraguay, o los proyectos de abastecimiento gasífero de Bolivia hacia Brasil.

Un tercer terreno de cooperación lo ofrece la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Estos temas han cobrado gran importancia en la agenda política de los nuevos gobiernos, que ligan su definición de “progresistas” a un reforzamiento de las políticas sociales, a varias acciones para la superación de la indigencia y un aumento efectivo de la equidad. En este campo resulta impresionante el progreso experimentado por las políticas públicas en materia de programas y proyectos; la mayor eficacia de los asuntos de gerencia social y el gran progreso en áreas técnicas como la mejoría en los mapas de pobreza, el perfeccionamiento en la medición de los indicadores sociales y la diversificación de las iniciativas que impulsan tanto el Estado como la sociedad civil.

Naturalmente, las potencialidades de un esfuerzo de cooperación en este campo permitirían cumplir, de mejor forma, las metas y objetivos que los gobiernos de los diversos países se han trazado en sus programas.

Finalmente, está el área decisiva de la investigación y transferencia en el ámbito científico y tecnológico. La tercera revolución industrial y el surgimiento de la llamada sociedad del conocimiento plantean grandes retos a los países latinoamericanos donde existe el riesgo de duplicar proyectos y desperdiciar recursos si no se establece una buena coordinación regional. Lo que está en juego y se debe lograr es una cierta especialización y complementación de los proyectos nacionales de desarrollo de los países de la región, que se puede potenciar a partir del éxito de las iniciativas subregionales.

Existen pues y están identificadas las áreas concretas de trabajo, al menos en la experiencia de América del Sur. Pero esto no significa nada definitivo sino apenas un señalamiento de las iniciativas y emprendimientos comunes que serían deseables en un gran impulso hacia una integración cuyos aspectos decisivos están todavía pendientes.

De esta manera, en materia de la integración latinoamericana –arriba y abajo del Canal de Panamá– “la moneda está en el aire” para usar una expresión coloquial del lenguaje mexicano. Son muchos, casi demasiados los asuntos pendientes para posibilitar que, en este tiempo propicio, se concrete la voluntad que señalan casi todos los gobernantes de la región. Hacer de América Latina o mejor: de las dos Américas Latina, subregiones que tengan peso e influencia en un mundo donde los países desarrollados han construido ya tres grandes regiones económicas en Europa, América del Norte y el Asia del Pacífico, que funcionan en beneficio de sus integrantes, cualquiera sea el grado de institucionalización que hoy tengan.

En nuestro continente, en cambio, todo lo esencial está por hacer. Falta la firme voluntad política que vaya más allá de la mera retórica de los jefes de Estado y entre al campo de los compromisos obligatorios. Falta una institucionalidad básica que centralice las normativas acordadas y genere ese germen de supranacionalidad que fue tan decisivo en el avance del proyecto europeo. Falta la asignación de recursos en los presupuestos nacionales de los países. Queda, finalmente, establecer una lógica de la integración en el área que armonice los proyectos nacionales de los países, que seguirían operando país por país, con los grandes impulsos de la integración en torno a las áreas ya descritas o a otras que acuerden los países y sus gobiernos.

En todos esos campos es donde hay que avanzar concretamente y donde quienes analicen estos procesos desde la esfera académica deben ser exigentes para asegurar innovación, creatividad y compromiso de los países en una sumatoria positiva que abarque a los estados y a las sociedades civiles.

Se ha dicho apropiadamente que el siglo XXI debiera ser para América Latina el siglo de la integración y de la paz. Desgraciadamente, son muy numerosos los conflictos bilaterales que se han agudizado en el último tiempo y que restan espacio a los acuerdos más profundos de integración: el diferendo por las papeleras entre Argentina y Uruguay; las disparidades entre Bolivia y Brasil para la venta del gas boliviano; las diferencias planteadas por Perú a Chile respecto de los límites marítimos existentes que han llevado el asunto a la Corte Internacional de Justicia de La Haya o las

tensas disparidades entre el gobierno venezolano de Hugo Chávez y el gobierno colombiano de Alvaro Uribe que, a estas alturas, comienza a convertir en rutinario el examen de un eventual enfrentamiento bélico entre ambos.

Pocas veces en una época tan propicia para la integración y cooperación entre nuestras naciones han surgido dificultades bilaterales tan ásperas y tan contradictorias con el esfuerzo común. El tiempo inmediato deberá determinar cual de estas perspectivas prevalece: si la innovadora del arreglo pacífico de las diferencias que establezca un nuevo clima para la integración latinoamericana o la tradicional de enredarnos en nuestros conflictos dando vueltas a la noria y viendo como se pierde una oportunidad más de las muchas que hemos dilapidado desde el nacimiento de nuestros estados.

Ojalá, esta vez, la moneda que decidirá nuestro destino caiga del lado correcto.

América Latina: ¿una región dividida o integrada?

Josette Altmann Borbón*

A pesar de que en los últimos años han surgido en América Latina –o se han relanzado– diversas propuestas de integración: la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR), el Proyecto Mesoamérica (antes Plan Puebla Panamá), o el Grupo de Río, por citar solo algunas. Ninguna hasta ahora, ha logrado consolidarse y servir de cause a la unión regional. De allí el necesario debate, acerca de si es posible pensar en un proceso incluyente o, por el contrario, aceptar que existen varias Américas Latinas cada vez más separadas.

Los procesos de integración regional han pasado por distintas etapas de expansión y crisis, relacionados con los cambios en las estrategias de desarrollo y los estímulos definidos por coyunturas internacionales. Cabe recordar, por ejemplo, que la crisis de los procesos de integración de la década de los años ochenta no se puede explicar sin el fracaso del modelo de sustitución de importaciones y la “década perdida”, que generó la crisis de la deuda externa. De igual manera, tampoco se puede explicar la reactivación de los procesos de integración en la década de los noventa sin la coyuntura internacional favorable y la afluencia de capitales del exterior que contribuyeron en gran medida a la estabilidad macroeconómica y a la recuperación de las economías regionales.

Los procesos de integración en América Latina han sufrido un déficit de certidumbres, que se expresa en una creciente fragmentación. Más allá de los incentivos económicos dados por las condiciones del mercado

* Investigadora Asociada de FLACSO y Profesora universitaria

internacional, las nuevas iniciativas parecen dispersarse en múltiples direcciones, lo que es señal inequívoca de problemas en los mecanismos de concertación política, liderazgos en pugna y distintas visiones sobre cómo debe darse la integración regional.

Las discusiones sobre las opciones de integración se han concentrado en dos aproximaciones conceptuales: la primera enfatiza, de manera más técnica, que la globalización es un hecho irremediable donde se debe privilegiar la inserción competitiva de los países sobre cualquier otro objetivo y cuyo instrumento esencial para conseguirla son los tratados de libre comercio (TLC). Este enfoque ha sido impulsado básicamente por los partidarios del Consenso de Washington y, en cierta medida, por gobiernos que si bien fueron electos con discursos más cuestionadores de las políticas neoliberales y que podrían definirse como socialistas o socialdemócratas más conservadores, a la hora de gobernar ejercen el continuismo de dichas políticas económicas (Tussie, 2008).

La segunda posición ha sido la de cuestionar de manera frontal la tesis comercial. Quienes la sostienen han formulado propuestas cualitativamente diferentes tanto desde el punto de vista económico, como también desde la perspectiva política y hasta ética. Sus tesis no se reducen a proponer una integración alternativa, sino que cuestionan al neoliberalismo y al existente orden mundial unipolar. De igual manera señalan la necesaria incorporación de la sociedad civil a los procesos de toma de decisiones como premisa necesaria para la existencia de estados más democráticos. En esta nueva construcción del concepto de democracia apuntan al aporte de todos los agentes sociales para cimentar el concepto de contenidos y proyección universal, ya que la globalización económica puede abrir espacio a una globalización política y ética sobre la que se asiente un mundo más justo y más humano.

Los obstáculos más evidentes

Ya desde la IV Cumbre entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe en Viena, mayo de 2006, se manifestaron las diferencias intra-latinoamericanas y de esta región con la UE. Esto impidió apro-

vechar el espacio para la concertación de grandes temas mundiales y birregionales. Los resultados del encuentro fueron magros. El gran logro fue la naturaleza y contenido del Acuerdo de Asociación con Centroamérica propuesto por la UE, construido de manera integral sobre tres pilares: el comercial, la cooperación al desarrollo y el diálogo político.

De igual manera, la V Cumbre euro-latinoamericana (Lima, 2008) no logró evadir las contradicciones presentes en las cumbres anteriores. La respuesta europea a la creciente heterogeneidad en América Latina fue la sugerencia de romper su concepto tradicional de negociar en bloque con sus contrapartes latinoamericanas en aras de reforzar su propia experiencia integracionista y pasar a negociar acuerdos bilaterales como los establecidos con México y Chile.

Este revuelto panorama de la integración no ha cambiado aún y cuando los presidentes han querido dar muestras de una voluntad unitaria reuniéndose de forma más frecuente en el último año: una Cumbre de la Comunidad Andina de Naciones el 14 de junio, 2007; tres Cumbres del MERCOSUR el 18 y 19 de enero, 2007, el 28 y 29 de junio, 2007 y el 18 de diciembre de 2007; el 8 y 9 de diciembre, 2006 una Cumbre de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) –antes Comunidad Sudamericana de Naciones y rebautizada por Chávez en la Cumbre Energética– y la Cumbre Extraordinaria en la que se logró aprobar el Tratado Constitutivo de la UNASUR el 23 de mayo de 2008; la Cumbre Energética Sudamericana del 17 de abril de 2007; la XXX Cumbre del SICA el 29 de junio de 2007 y la XXXI Cumbre el 12 de diciembre de 2007; la XXVII Cumbre Ordinaria del CARICOM del 1 a 4 de julio de 2007 y la XIII Cumbre Extraordinaria el 4 y 5 de abril de 2008.

Se suman también, las Cumbres V y VI del ALBA realizadas el 29 de abril de 2007 y 26 de enero de 2008, más la cumbre Extraordinaria el 23 de abril de 2008 y las Cumbres III y IV de Petrocaribe celebradas el 11 de agosto de 2007 y 21 de diciembre de 2007 respectivamente, para contabilizar un total de 30 Cumbres efectuadas en el período 2007 a mayo de 2008.

Una seguidilla de “guerras verbales” entre el presidente Chávez de Venezuela y otros presidentes del hemisferio pusieron en evidencia el debilitamiento del tradicional liderazgo de Brasil (que Lula pretende reto-

mar al sugerir que Brasil puede convertirse en el puente entre todas las corrientes políticas en Sudamérica) y México en la región, además de una creciente reacción ante las opiniones y acciones de ese mandatario.

Otro obstáculo importante es la falta de mecanismos de solución de controversias, ejemplo de ello sigue siendo el diferendo entre Argentina y Uruguay por la construcción, sobre el río Uruguay, de plantas productoras de pasta de celulosa en territorio uruguayo y que Buenos Aires considera contaminantes. Este hecho puso de manifiesto otras diferencias tan profundas como las referidas a las asimetrías existentes en las relaciones de los países que integran el MERCOSUR, más allá de los aspectos comerciales. Un conflicto que pudo encausarse con sensatez, solo consiguió distanciar a los dos países y anticipar una crisis mayor en el ya frágil bloque.

En este escenario, el presidente Tabaré Vázquez retomó el camino bilateral iniciado por su predecesor Jorge Batlle, al abrir conversaciones con Estados Unidos sobre la proposición de este país de firmar un Tratado de Libre Comercio. Esto otorga un mayor margen de maniobra a este pequeño Estado vecino de los mayores poderes del MERCOSUR y pone de manifiesto la urgente necesidad del bloque de avanzar en definir mecanismos de resolución de conflictos.

Otro motivo que puede generar más controversias dentro del bloque, es el relacionado a las declaraciones del subsecretario para Asuntos Políticos de los Estados Unidos, Nicolas Burns, confirmando las intenciones de su país de estrechar relaciones comerciales con el MERCOSUR; único esquema subregional que no ha suscrito ningún acuerdo con EEUU (“En su visita a sede de la CAN, Embajador de Estados Unidos destaca el creciente interés de su país por América Latina”, 2007).

El tema de la resolución de conflictos no es lo único que está marcando la crisis de los bloques; también está el tema de las relaciones comerciales que pareciera haberse sobrepuesto a los mismos bloques regionales. Los países con un mayor volumen de intercambio comercial con los Estados Unidos son los mayores beneficiarios de un acuerdo de libre comercio hemisférico y los más interesados en negociarlos. Tal es la posición de México y Chile, de los países Centroamericanos, del Caribe, de Colombia y de Perú y, recientemente, del Uruguay.

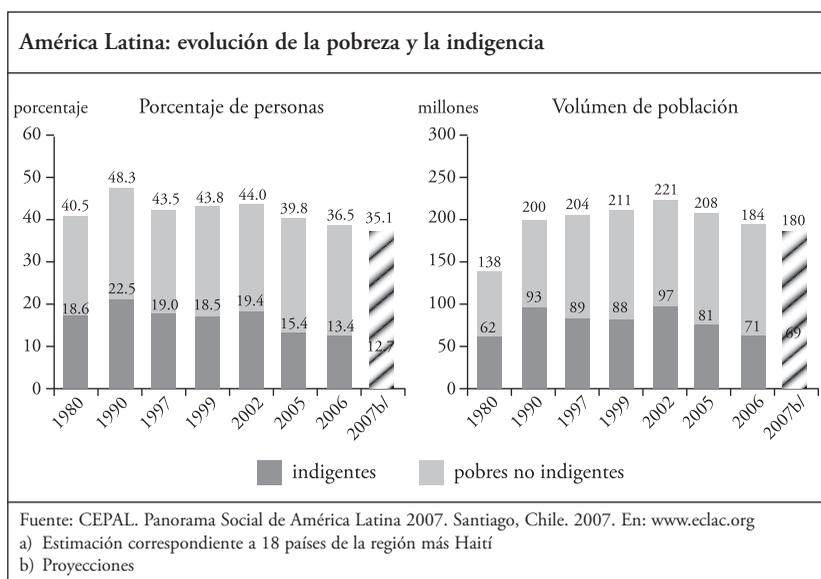
América Latina y el Caribe: principales socios comerciales					
MERCOSUR	CAN	MCCA	CARICOM	México	Chile
América Latina (27,8%) a)	Estados Unidos (35,0%)	Estados Unidos (35,5%)	Estados Unidos (56,3%)	Estados Unidos y Canadá (86,9%)	Japón y Asia b) (28,7%)
Unión Europea (21,7)	Unión Europea (13,6%)	MCCA (27,2%)	América Latina y el Caribe a) (16,0%)	América Latina (4,9%)	Unión Europea (26,7%)
Estados Unidos (17,1%)	Venezuela (5,5%)	Unión Europea (13,5%)	Unión Europea (11,0%)	Unión Europea (4,3%)	Estados Unidos (16,1%)

Fuente: ALADI. Sistema de Informaciones de Comercio Exterior. En: www.aladi.org Sieca. Estado de Situación de la Integración Económica Centroamericana. 2007 En: www.Sieca.Org.Gt Secretaría de la Comunidad Andina. El Comercio Exterior de los Países Andinos en el año 2006. 2007. En: www.comunidadandina.org DIRECON. Comercio Exterior de Chile Cuarto Trimestre 2006. En: www.prochile.cl Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Grupo de trabajo integrado por: Banco de México, INEGI, Servicio de Administración Tributaria y la Secretaría de Economía. En: www.inegi.gob.mx

Dimensión política e institucional

El marcado sesgo ideológico de los últimos acontecimientos en la región también expone algunas de las debilidades del modelo de integración. El 2006 fue un año electoral que cambió el mapa político de América Latina. Diez elecciones presidenciales se realizaron para completar, en el lapso de dos años (2005-2007), 12 gobiernos nuevos en 18 países. Este proceso estuvo acompañado de una profunda crisis de credibilidad hacia los partidos políticos, los parlamentos y los alcances de la democracia para dar soluciones relacionadas con la calidad de vida de la ciudadanía y el buen gobierno.

La desigualdad en la distribución del ingreso, la exclusión social y la corrupción, en una región con índices de pobreza que alcanza a casi el 40% de la población, hace posible que emerjan “nuevos” liderazgos con propuestas que intentan canalizar la protesta y el descontento popular con nuevas alternativas de gobierno.



Estos rasgos de la dinámica política en la región han provocado que se les quiera etiquetar como de “izquierda” a algunos de los actores políticos, que si bien comparten algunos rasgos comunes, presentan diferencias muy importantes. Las elecciones democráticas que llevaron al poder a Tabaré en Uruguay, Bachelet en Chile, Chávez en Venezuela, Morales en Bolivia, Kirchner en Argentina, Correa en Ecuador y la reelección de Lula en Brasil y Ortega en Nicaragua, no deben ser vistos como un mismo movimiento hacia la izquierda, ni como partes iguales entre sí.

En efecto, una de las diferencias que se pueden señalar, es la aproximación que cada uno de estos líderes tiene hacia convertir el hemisferio americano en una gigantesca zona de libre comercio. Lo que en simple teoría económica es la forma más sencilla de integración, ha llevado más bien a crear grandes escisiones no solo dentro de los dos bloques regionales sudamericanos CAN y MERCOSUR, sino a lo interno de muchos países que, al día de hoy, no han logrado conciliar posiciones sobre los tratados de libre comercio y, en general, sobre las formas de inserción en la globalización.

El socialismo del siglo XXI y el ALBA

El fortalecimiento del liderazgo del presidente Hugo Chávez en la región ha revivido el debate sobre el populismo latinoamericano, cuya particularidad está en el paralelismo que existe en su forma ambigua de ser: autoritario y democrático a la vez. Este sincretismo político, junto con la bonanza del petróleo, abre la posibilidad de que más países se integren a la propuesta bolivariana de Chávez. Esto conduce a plantearse la pregunta de cuánto más estaría dispuesto a ceder su hegemonía en la región Estados Unidos y hasta dónde estará dispuesta a llegar Venezuela.

Las declaraciones del presidente Chávez de crear, desde la República Bolivariana de Venezuela, un “socialismo” del siglo XXI en América Latina el 30 de enero de 2005 y que se fundamenta en un concepto ideado por Heinz Dieterich Steffan a partir de 1991, le ha permitido por primera vez a Venezuela un liderazgo regional independiente.

Desde su anuncio en diciembre de 2001, el ALBA, ha adquirido forma en los programas de gobierno de Venezuela, especialmente por su vinculación con las estrategias para el desarrollo definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2007, que especifican 5 equilibrios: en lo social, lo económico, lo político, lo territorial y lo internacional.

El ALBA se caracteriza por el enfoque y manejo de los asuntos sociales, culturales, históricos, económicos y ambientales, además de promover un desarrollo endógeno, lo cual plantea un contraste con el ALCA en la medida en que estos son los temas de mayor disenso en esa iniciativa. El ALBA plantea una propuesta a los nueve temas en discusión con base en criterios más sensibles y socializantes en relación a Estado-sociedad-ambiente, enmarcada en el respeto a los derechos humanos, a los trabajadores, de género y biodiversidad, poniendo especial énfasis en el trato diferencial a los países más pobres y creando un Fondo de Convergencia Estructural como mecanismo para reducir las asimetrías regionales.

Los esfuerzos del ALBA se materializan y consolidan por medio de dos estrategias: la primera con la conformación de la estación continental TV SUR, cuyo objetivo es constituirse en empresa multiestatal entre los gobiernos de Venezuela, Argentina, Uruguay y Cuba, con la posibilidad

de incorporar nuevos países. La segunda está orientada a utilizar el recurso petrolero como instrumento de política exterior a través de PETRO-CARIBE.

Unión de Naciones Suramericana (UNASUR)

La idea de construir un bloque que agrupara a todos los países sudamericanos vuelve a surgir en el año 2000 cuando el entonces presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, propone crear una Asociación de Libre Comercio Sudamericana en la I Cumbre de Presidentes Sudamericanos. En la III Cumbre realizada en Cusco, Perú que se firmó el acta constitutiva de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CASA). Este mecanismo sufrió un impasse de varios años hasta que, en el marco de la I Cumbre Energética Sudamericana en abril de 2007 en Isla Margarita, se acordó cambiar el nombre al mecanismo de integración, comenzó a llamarse Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). El presidente de Brasil Luis Inácio Lula da Silva ofreció, en abril de 2008, organizar una cumbre presidencial extraordinaria que servirá para discutir y aprobar el Tratado Constitutivo de UNASUR, luego de que la I Cumbre del UNASUR tuviera que suspenderse debido a los delicados conflictos entre Colombia, Ecuador y Venezuela que estuvieron a punto de iniciar una guerra en Sudamérica.

El 23 de mayo de 2008 en Brasilia se celebró la Cumbre Extraordinaria de UNASUR donde los presidentes y presidentas de los países sudamericanos aprobaron el Tratado Constitutivo. Queda por ver si el reto de conformar una verdadera institucionalidad que una a la región sudamericana es viable y no se contraponen a los procesos existentes como la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el MERCOSUR.

Integración energética

El sector energético se perfila como el tema que articula a la región. Si en Europa se comenzó con la unión por el carbón y el acero, en América

Latina la creciente oferta y demanda de energía podría ser su elemento de cohesión. La región está dividida entre productores y consumidores netos y esta diferenciación será cada vez más notable en el futuro, precisando de una integración energética regional más profunda y eficaz.

En los últimos tiempos a la par de los conflictos políticos se producen importantes acuerdos energéticos que, de concretarse, reforzarían la integración económica de la región. Entre estos acuerdos están el gasoducto del Sur que pretende llegar desde Venezuela hasta Argentina, atravesando por Brasil y Bolivia; el que propone México atravesando Centroamérica hasta Ecuador y el recién inaugurado gaseoducto birregional transguajiro de 225 km, por los presidentes de Colombia, Venezuela y Ecuador en Ballenas (Colombia) octubre de 2007, que proveerá gas al oriente venezolano y busca la integración energética de Colombia y Venezuela con Panamá y Centroamérica, extendiéndose a otras naciones de la Comunidad Andina y del sur del continente.

La necesidad de garantizar el suministro combustibles a costos aceptables, son elementos de peso para que los países latinoamericanos continúen afinando y mejorando sus procesos de integración energética.

Propuestas de integración energética de naturaleza explícitamente geopolítica, como Petrocaribe, Petroandina y Petrosur, que se orientan a ampliar la estrategia de la cooperación integral a tres subregiones, colocan a Venezuela –en estrecha alianza energética con Cuba– en el centro del mapa. La integración energética, que Venezuela propone a través de diferentes instrumentos y fórmulas, tiene características económicas y geopolíticas peculiares que la diferencian de los planteamientos convencionales. Sus iniciativas, tan intensivamente promovidas regionalmente, tienen como propósito político expreso la construcción de un ámbito geopolítico regional que contrarreste la influencia estadounidense; un ámbito geoeconómico que se distancie de las concepciones que han inspirado hasta ahora a la integración regional y subregional y un ámbito geocultural que desafía las concepciones y prácticas del liberalismo económico y la democracia representativa.

Los hidrocarburos se convierten en componentes esenciales de un “eje” de integración geopolítica en el que, alrededor de Venezuela, se articulan tres sistemas pensados a partir de la interconexión gasífera: el anillo

del sur, el cono andino y el arco del Caribe. Esto conduce a la construcción de alianzas estratégicas a través de la negociación de acuerdos en los que lo energético va acompañado por otros negocios, incluida la compra de armamento a países que como China, India, Rusia, Irán, España y Brasil pueden contribuir con mercados y tecnología. En este sentido, la diversificación de vínculos del sector venezolano de hidrocarburos sirve como punto geopolítico de apoyo a la política de promoción de la multipolaridad y de freno a la hegemonía estadounidense.

Encontramos así dos concepciones diferentes de la integración energética: en una de ella pesa decisivamente consideraciones geopolíticas y una definición de los hidrocarburos como recurso estratégico en el más estricto sentido de la seguridad y la defensa regional; la otra está centrada en consideraciones económicas de complementación, y mira a los hidrocarburos como recurso económicamente valioso y estratégicamente útil para construir acuerdos regionales, nacionales y locales a partir de una visión del desarrollo, la integración y la gobernabilidad diferente a la de la primera vertiente.

Desafíos para la integración

1. *Las asimetrías entre los países y al interior de estos.* Las diferencias existentes en los países que integran los distintos esquemas de integración regional, hacen de las asimetrías uno de los principales retos que deben enfrentarse.
2. *La ausencia de fondos de cohesión para erradicar las asimetrías.* La integración europea fue un proceso gradual que permitió a países con índices de desarrollo bajos subir paulatinamente. La realidad del proceso latinoamericano indica que se ha concebido y construido la integración desde una perspectiva económica, excluyente de otros aspectos de la realidad social, encomendada a técnicos gubernamentales con poco o ningún control ciudadano. Es necesario dar un mayor peso a los componentes sociales, culturales y políticos en el proceso, de tal manera que las políticas de integración lo sean también de integralidad. De esto depende la sostenibilidad del proceso.

3. *La falta de voluntad política de los gobiernos.* La escasa disposición de los gobiernos para otorgarle a subesquemas como MERCOSUR, CAN y SICA autoridad supranacional, hace que se sigan sobreponiendo las estructuras nacionales a la institucionalidad de la integración. Los estados siguen operando, en lo que toca a admisiones de integración, con los mismos papeles que tenían los estados nacionales en el Siglo XIX. Igualmente la carencia de una institucionalidad eficaz en el sistema de integración ha generado dinámicas de mucha intensidad donde las empresas transnacionales y privadas son las que realizan la “verdadera integración”, a veces no oficial, inmersa en el ámbito del mercado, donde los estados tienen un papel menor. Es cierto que en las áreas económicas, financieras y aduaneras algunos subesquemas como el SICA, han tenido una integración mayor, pero renunciando al plano político de la misma. En esta área no hay prácticamente ninguna instancia donde se trabaje armónicamente. (Segovia, 2005).
4. *La debilidad de las instituciones de la integración.* No solo no hay voluntad política para ceder autoridad a los sub-esquemas; sino, que de suceder esto, los mismos organismos no estarían en capacidad de responder adecuadamente. Es un círculo vicioso en el que los gobiernos no ceden autoridad a la institucionalidad de la integración, que a su vez debilita a las instituciones, que a su vez tratan de operacionalizar el sistema sin mucho éxito, lo que termina por hacer que la integración no se produzca.
5. *Análisis de los TLC con Estados Unidos.* Es necesario hacer un análisis del impacto de los Tratados de Libre Comercio con los Estados Unidos. La influencia de los grupos de poder económico en el proceso de integración es significativa debido a que son ellos, precisamente, uno de los principales actores del proceso

Reflexiones finales

Hacer un análisis de coyuntura política de América Latina deja claro que, más que el ascenso de la izquierda, lo que se observa es el resurgimiento del neopopulismo en algunos líderes y la debilidad de los sistemas democráticos. Los últimos acontecimientos electorales son la respuesta a años de exclusión social y política de personas que se han sentido marginadas social, económica, racial y políticamente, que lo expresan endosando nuevos liderazgos o nuevos movimientos político-sociales que los hacen sentirse incluidos y cercanos a las figuras de poder¹.

Los resultados electorales de las últimas elecciones en la región, ponen en evidencia la gran dificultad que tienen por delante la mayoría de los nuevos presidentes para realizar sus programas de gobierno sin contar con mayorías políticas. México es un buen ejemplo de ello.

En cuanto al “socialismo” del siglo XXI, no tiene sentido tomar este concepto ideado por Dieterich demasiado en serio en el plano teórico, aunque sí cabe medir su función política. En ese ámbito tiene semejanzas importantes con postulados socialistas del siglo XX, en particular, con el papel del Estado, el rol del partido en la sociedad y el Estado y el culto a la personalidad, entre otros (Guerra, 2007).

Chávez construye su propio proyecto político inspirado, no solo en este socialismo, también lo hace basándose en el peronismo argentino de los años cuarenta y en el presidente Fidel Castro; de modo tal que Cuba y Venezuela han ido creado una alianza complementaria donde Castro aporta las ideas políticas y parte de la logística (Gratius, 2007). Estas características, sumadas a la bonanza del petróleo y la consolidación de Chávez en el poder, le han permitido ejercer un liderazgo regional independiente, en contra de los intereses de Washington, que ha ganado aliados afines a su proyecto ALBA.

No se puede obviar el peso de Brasil en América del Sur, su proyección internacional y su activa diplomacia multilateral. Estas características, ausentes en el último año, empiezan de nuevo a sentirse en el segundo mandato de Lula y pueden volver a establecer un contrapeso en el tema del liderazgo regional

¹ Varias ideas expuestas en este trabajo han sido señaladas por la autora en otros artículos.

La integración económica viene a ser el punto de desencuentro entre los bloques regionales MERCOSUR, CAN y SICA, por disputas comerciales y enfoques diferentes de cómo vincularse al sistema internacional. Paradójicamente, la característica que une el accionar regional, si teóricamente se busca describir la integración en esta parte del mundo, es la modalidad de regionalismo abierto; noción adaptada por CEPAL a la realidad latinoamericana y caribeña durante la década del noventa que “se centra en una serie de acciones conjuntas a escala regional para adquirir o incrementar la competitividad internacional” (Briceño, 2003).

La voluntad política y el sentido estratégico deberían convertirse en dos factores determinantes para el éxito del proceso de integración regional y para superar la fragmentación. El anillo energético, los corredores biológicos y los proyectos de infraestructura pueden generar un sentido amplio de integración y abrir espacios para desarrollar un sentimiento de identidad ligado a estos temas cruciales de la región y que abordan intereses vitales en el contexto de la globalización.

La integración política de la región puede darse, entonces, sobre las bases de una integración económica en la medida en que ese sea uno de los resultados de un proyecto estratégico regional que establezca una relación virtuosa entre desarrollo económico y cohesión social. En este proyecto, elementos como la energía, la infraestructura, la biodiversidad y el medio ambiente deberían servir de vasos comunicantes entre los países latinoamericanos para encontrar mecanismos de diálogo efectivo, confluencia y concertación.

El mayor desafío que enfrenta la integración en la actualidad es poder convertirse en un proyecto básico más amplio, que busque consensos de largo plazo, establezca una visión más latinoamericana con sociedades menos fragmentadas, cuente con la voluntad política de fortalecer la institucionalidad de la integración y en el que la supranacionalidad se afiance en un espacio comunitario que logre establecer vínculos sólidos entre desarrollo económico y cohesión social.

La posibilidad de superar los retos y desafíos que tienen por delante los esquemas de integración en América Latina, pasa por el efectivo y real empleo de las voluntades políticas de los países de la región. En todo caso, y más allá de cualquier recomendación, la integración latinoamericana

continúa siendo, ante todo, una aspiración de mediano plazo cuya concreción –en términos absolutos– será previsible si se superan las diferencias de cada coyuntura particular. El proceso gradual de acercamientos y cooperación al interior y entre los gobiernos para crear nuevos vínculos y medidas de confianza permitirán, finalmente, llevar a buen puerto el proceso de integración regional.

Bibliografía

- Acosta Puertas, Jaime. (2006) “La Desintegración Andina.” En: Revista *Nueva Sociedad*-204. Buenos Aires, Argentina, Julio-Agosto 2006
- Altmann Borbón, Josette. (2007) *Desafíos de la Integración Centroamericana*. Trabajo presentado en el Foro La Integración en el espacio Iberoamericano: Presente y futuro del Sistema de Integración Centroamericano. Propuestas. Universidad Rey Juan Carlos. Centros de Estudio Iberoamérica (CEI). Madrid, 29 de Mayo, 2007
- Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco (eds.). (2008) *Las Paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Siglo XXI y Fundación Carolina. Madrid, 2008
- Altmann, Josette. (2008) *ALBA: ¿un proyecto alternativo para América Latina?* En: www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/ARI17-2008
- Banco Interamericano de Desarrollo, www.iadb.org
- Bricenío Ruiz, José. (2003) *Las teorías de la integración regional*. Universidad de los Andes. Ediciones del Vicerrectorado Académico. Venezuela.
- Bricenío Ruiz, José y Linares, Rosalía. (2005) *Más allá del chavismo y la oposición: Venezuela en el proceso del ALCA y la propuesta del ALBA*. En: GEOENSEÑANZA. Revista Venezolana de Geografía y su Enseñanza. Volumen 9 – 2004 (1). Editorial Futuro C.A. Venezuela
- Cardozo, Elsa. (2006) *Integración Energética y gobernabilidad en la subregión andina*. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, Caracas, Venezuela, Mayo, 2006

- Centroamérica en Cifras 1980-2005. www.sieca.org.gt
- CEPAL. (2007) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe – 2005*. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2007) *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile. www.eclac.org
- FLACSO-SG. (2007) *Dossier: Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA)*. En: Cuadernos Integración en América Latina. Editorial FLACSO, Secretaría General, San José. En: www.flacso.org
- FLACSO, CEPAL, Fundación Carolina. (2006) *América Latina: algunos indicadores económicos, sociales y políticos*. Publicado para el Seminario Internacional: Paradojas de la Integración en América Latina. Santiago, Chile, 13-14 de diciembre de 2006
- Guerra, Juan Carlos. (2007) *Rebelión: ¿Socialdemocracia o Socialismo del Siglo XXI?* En: www.rebellion.org/noticia.php?id=56143
- Gratius, Susanne. (2007) *La “revolución” de Hugo Chávez: ¿proyecto de izquierdas o populismo histórico?* En: www.fide.org/Publications/publications.aspx?Item=1252
- Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Fundación Carolina, CASA DE AMÉRICA, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE). (2006) *¿Para qué sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?* Recomendaciones para la Cumbre europeo-latinoamericana en Viena (12 y 13 de mayo de 2006).
- Malamud, Carlos. (2006) *La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional*. (1era Parte). Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. 10/5/06
- Malamud, Carlos. (2007) *El MERCOSUR y Venezuela: la Cumbre de Asunción y el impacto de una posible ruptura venezolana*. En: ARI N° 78/2007 -12/07/07 www.realinstitutoelcano.org
- Peña, Félix. (2006) *¿Desafinar en Viena?* Insumo de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN) de FLACSO/ Argentina con el apoyo de IDRC (International Development Research Center). Mayo, 2006

- Red Latinoamérica de Comercio (LATN), www.latn.org.ar
- Rojas Aravena, Francisco. (2006) *El nuevo mapa político latinoamericano*. En: Revista Nueva Sociedad-205. Buenos Aires, Argentina. Septiembre-Octubre-2006
- Ruiz-Caro, Ariela. (2006) *Cooperación e Integración energética en América latina y el Caribe*. División de Recursos naturales e Infraestructura, CEPAL, Chile, Abril, 2006.
- Segovia, Alexander. (2005) *Integración Real y Grupos de Poder Económico en América Central. Implicaciones para la democracia y el desarrollo de la región*. Fundación Friedrich Ebert América Central.
- SICA-CEPAL. (2004) *La Integración Centroamericana: Beneficios y Costos*. Centroamérica: SG-SICA-CEPAL, documento síntesis.
- SIECA. (2005) *Series Estadísticas Seleccionadas de Centroamérica 33*. Situación Demográfica. Datos al 2005. En: www.sieca.org.gt
- Tussie, Diana. (2008) “¿Réquiem o un nuevo sendero para la integración?” En: Altmann, Josette y Rojas Aravena, Francisco (eds). *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*. Siglo XXI de España Editores S.A. Madrid

Plan Puebla Panamá: retos de la integración mesoamericana

Héctor Romero*

El pasado 10 de abril, en la ciudad de Campeche, se reunió el presidente Felipe Calderón Hinojosa con los mandatarios de Centroamérica y Colombia, así como con los gobernadores del sur-sureste de México para revisar y dar un nuevo impulso al Plan Puebla Panamá (PPP). En dicha Cumbre, el presidente Calderón mencionó en su discurso inaugural que “el gran reto de las naciones que integramos el Plan Puebla-Panamá es ser capaces de forjar un futuro más próspero para nuestra región cimentado en valores y en prácticas democráticas; valores que nos unen y valores que compartimos como la base para el florecimiento de sociedades libres donde los miembros puedan desarrollarse a plenitud”.

A raíz de la Cumbre de Campeche, mucho se ha escrito sobre el PPP. Algunos artículos hablan de las implicaciones del “relanzamiento” del PPP frente a otros procesos de integración regional, como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Otras opiniones cuestionan que se retome el PPP, bajo el argumento de que se trató de un fracaso de la administración anterior. Hay quienes incluso llegan a insinuar que se trata de un plan de los Estados Unidos de América que busca entregarle a las grandes trasnacionales los recursos naturales de la región, lo cual denota el gran desconocimiento que aún prevalece en la opinión pública respecto de los objetivos y alcances del

* Embajador de México en Ecuador

mecanismo. Ante ello cobra gran relevancia explicar qué es el PPP, cuáles han sido sus aciertos y errores, por qué la administración actual decidió retomarlo y, finalmente, qué retos enfrenta.

¿Qué es el PPP?

El PPP es un mecanismo que articula esfuerzos de cooperación, desarrollo e integración de nueve países: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Colombia, este último incorporándose en julio de 2006 como miembro de pleno derecho. Surge en el marco del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla en junio de 2001, teniendo como principal objetivo, el contribuir a mejorar la calidad de vida de los habitantes de esos nueve países y brindarles mejores oportunidades de progreso. El PPP complementa la integración regional que es impulsada por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), ampliándola hacia la región mesoamericana¹. Además facilita la gestión y ejecución de proyectos orientados a mejorar la conectividad y competitividad de la región. Por último, concibe la creación y modernización de la infraestructura regional como detonante para el desarrollo económico y social. Su agenda de trabajo es una suma de la Estrategia de Desarrollo para la Transformación y Modernización de Centroamérica en el Siglo XXI y la agenda de desarrollo del sur-sureste de México.

¿Qué ha logrado?

Sin lugar a dudas, pocos programas y acciones de política exterior han levantado tanta polémica como el PPP. En ese sentido, es importante hacer un balance objetivo de lo que ha logrado y en qué aspectos ha quedado limitado. Sus principales logros pueden ubicarse en tres ámbitos generales:

1 Si bien Paul Kirchhoff, filósofo alemán, definió el concepto de Mesoamérica para el estudio y clasificación de la etnografía de la región mexicana y centroamericana, actualmente el término se ha ampliado para incluir desde el sur-sureste de México hasta Colombia.

- 1 Desde el punto de vista político, el PPP ha tenido como acierto nutrir el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, cuyo enfoque ha evolucionado hacia el desarrollo social y económico tras la consolidación del proceso de paz en Centroamérica. Es así que ha facilitado la gestión y ejecución de proyectos regionales, orientados a mejorar la competitividad y desarrollo integral de la zona en tanto establecen prioridades basadas en el consenso que profundizan y fortalecen el entendimiento político y la cooperación internacional.
- 2 Desde la perspectiva de la interacción con organismos internacionales, la articulación de México con el proceso de integración de Centroamérica generó un mayor interés de los organismos financieros y de asistencia técnica. Esto ha facilitado la gestión de apoyos para la formulación de proyectos regionales y la correspondiente obtención de financiamiento y/o recursos no reembolsables para su ejecución.
- 3 A nivel nacional, el PPP logró poner en la agenda pública la necesidad de fortalecer los procesos de planeación regional y coordinación intergubernamental, para promover el desarrollo subregional en los estados del sur-sureste de México, en áreas de interés común como desarrollo económico, forestal, infraestructura, salud y prevención de desastres.

Mucho se ha cuestionado sobre la capacidad del PPP para financiar sus proyectos; sin embargo, con una visión de largo plazo el PPP ha buscado soluciones a los retos y oportunidades que les son comunes a los miembros del mecanismo. De esta manera, hasta el momento ha logrado avances en 33 proyectos que involucran recursos del orden de 4 500 millones de dólares². Los avances más visibles en el ámbito internacional correspon-

2 Debe puntualizarse que el financiamiento de la cartera del PPP atiende a la naturaleza de sus proyectos, sobre la base de los siguientes esquemas: i) préstamos que los organismos financieros como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) han otorgado para apoyar a los países en sus compromisos de inversión pública (en ocasiones en condiciones preferenciales como el caso de los préstamos del BCIE con un tasa preferencial de 100 puntos base por debajo de la tasa al sector público); ii) asignaciones presupuestales de los gobiernos para proyectos prioritarios (recursos propios) y iii) recursos no reembolsables que se han gestionado con los organismos multilaterales y agencias de diversos países, para proyectos que requieren de recursos de la cooperación internacional.

den a las obras de infraestructura física en materia vial, energética y de telecomunicaciones y, en distinto grado, a los programas de desarrollo social y de facilitación comercial que buscan hacer de Mesoamérica una región más preparada y más competitiva al reducir el costo de hacer negocios. En este sentido destacan los siguientes logros:

Eje de Desarrollo Económico, Integración Productiva y Competitividad

Transportes

La integración de las vías terrestres se desarrolla a partir de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM), con cerca de 12 000 kilómetros de tramos en corredores troncales (Pacífico y Atlántico), interoceánicos y turísticos. Este proceso sienta bases sólidas para articular los servicios de transporte en condiciones de tránsito más seguras y rentables. La RICAM se complementa con un programa de modernización administrativa y de infraestructura de los principales puertos fronterizos de la región.

Energía

Se construyen cerca de 2 000 km de líneas de transmisión entre Guatemala-México y el Sistema de Interconexión Eléctrica de los países de América Central (SIEPAC). Se realizan estudios de preinversión para proyectos similares entre Panamá y Colombia, lo cual permitirá la operación de un Mercado Eléctrico Regional (MER), con instituciones regionales para su operación. De esa manera será posible atender con mayor eficiencia la demanda eléctrica, haciendo viables proyectos de inversión productiva. Asimismo, se han llevado a cabo programas de electrificación rural y se promueve el uso de energías renovables: energía geotérmica, hídrica, eólica y solar.

Telecomunicaciones

Se diseñó una red de fibra óptica (Autopista Mesoamericana de la Información AMI) proyectada sobre el tendido de la red eléctrica SIEPAC. La AMI permitirá satisfacer las necesidades de transmisión de voz, datos e imagen. Permitirá promover el uso de las tecnologías de la información mediante aplicaciones de programas sociales en zonas marginadas vía telecentros.

Fomento a la Competitividad

Se han promovido programas de impulso a la actividad productiva y la competitividad regional. Entre ellos destacan: la promoción de Centros de Articulación Productiva para apuntalar los esfuerzos de transferencia tecnológica; la adopción de un procedimiento único para el tránsito internacional de mercancías que simplifique la presentación de documentación en los trámites aduaneros, migratorios y de sanidad relacionados con el intercambio comercial; la capacitación en manejo seguro para operadores de autotransporte; la armonización en la aplicación de normas fito y zoo sanitarias y el fortalecimiento de los sistemas de inocuidad en la región.

Eje de Desarrollo Humano y Sostenible:

Salud

Se ha diseñado un modelo base para el Programa Mesoamericano de Vigilancia Epidemiológica. Se busca que las enfermedades infecciosas transmitidas principalmente por vector sean prevenidas y controladas bajo criterios similares³.

3 Vale la pena destacar que en 2007 México ocupa el séptimo lugar en cuanto a casos de dengue en América Latina, con un total aproximado de 5 500 casos. Dengue & Dengue Hemorrhagic Fever (DHF), Region of the Americas OPS.

Medio ambiente

Se suscribió el Acuerdo Voluntario para una Conducta Ambiental Sostenible que establece principios, criterios orientadores y guías de conducta para la formulación, ejecución y seguimiento de los distintos proyectos enmarcados en el PPP. De esta manera se garantiza la evaluación ambiental (EAE), la evaluación de impacto ambiental (EIA), la conservación y manejo de hábitats naturales y sitios de importancia cultural, la información a los pueblos indígenas y el acceso a la documentación ambiental.

Prevención y mitigación de desastres naturales

Los efectos negativos de los fenómenos naturales son una constante en la región, por lo que se impulsa como prioridad la conformación de un Atlas Mesoamericano de Riesgos, que permitirá contar con información adecuada, oportuna y confiable para identificar peligros, áreas vulnerables y riesgos, a fin de establecer medidas efectivas de prevención y atención.

Capítulo México - Sur-Sureste

Desde 2006 se ha trabajado, en coordinación con los nueve gobiernos estatales que participan en el PPP, el Fideicomiso para el Desarrollo del Sur-Sureste (FIDESUR), Presidencia de la República y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sobre la integración de una Agenda para el Desarrollo del Sur-Sureste (ADSSE), cuyo objetivo es resolver los principales desafíos y retos de desarrollo de la región desde un enfoque territorial y estratégico.

La ADSSE contiene estrategias orientadas al desarrollo humano, sustentabilidad, competitividad y gobernabilidad de la región Sur-Sureste. Asimismo, integra una cartera de proyectos regionales en dichos ámbitos impulsada a través de mecanismos de coordinación y gestión regional.

En lo que corresponde a infraestructura, se lograron gestionar recursos para la construcción de cerca de 2 000 kilómetros de tramos carrete-

ros pertenecientes a México en la RICAM. Otras obras de infraestructura comercial (puertos marítimos y puertos fronterizos) que recibieron recursos fueron: Puerto Dos Bocas (Tabasco) y los puentes y vías de acceso en los Puertos Fronterizos de El Ceibo (Tabasco-Guatemala) y Río Hondo (Quintana Roo-Belice). Este trabajo genera condiciones para el desarrollo, comercio y turismo de la región.

Asimismo, se invirtieron cerca de 45 millones de pesos en asistencia técnica para la identificación y el diseño de proyectos estratégicos en materia social y económica, destacando el Proyecto de Prevención y Control del Paludismo, Dengue, Dengue Hemorrágico y Enfermedad de Chagas en el Sur-Sureste.

Dos proyectos de gran impacto para el desarrollo económico son, primero, un esquema para desarrollar una cuenca forestal industrial que integre y desarrolle una cadena productiva de alta competitividad para la producción de fibras, madera sólida, celulosa y papel. El segundo proyecto es un Modelo de Gestión y Transferencia de Tecnología para fortalecer y difundir la adopción de tecnologías como herramienta para alcanzar negocios competitivos de alto impacto en cadenas productivas que resulten estratégicas para el desarrollo del Sur-Sureste.

¿Cuáles son sus principales retos?

En la Cumbre para el Fortalecimiento del PPP celebrada en Campeche los mandatarios instruyeron a la Comisión Ejecutiva del PPP a revisar a profundidad el alcance y contenidos del Plan. El objetivo es imprimir una nueva dinámica que lo consolide como un instrumento eficaz de desarrollo regional integral, que sume los diversos mecanismos que existen entre los países centroamericanos, México y Colombia, con una perspectiva de largo plazo.

En ese sentido, se está trabajando en cuatro áreas que permitirán cumplir con dicho mandato: 1) diseño institucional; 2) articulación con mecanismos regionales; 3) gestión y depuración de la cartera de proyectos y 4) posicionamiento y difusión. Un importante reto es la simplificación del andamiaje institucional para alcanzar una capacidad de gestión real y que permita enfocar las prioridades en la planeación.

Para lograr los objetivos de desarrollo planteados, el PPP no solo requiere de la pertinencia de sus estrategias, sino también de una institucionalidad que permita llevarlas a cabo con eficiencia. Al respecto se consideró necesario diseñar una estructura simplificada que permitiera generar una coordinación más eficiente entre las distintas áreas del PPP, a través de la conformación de dos consejos asesores (uno de Desarrollo Económico y Productividad y otro de Desarrollo Social), los cuales articularán los trabajos de las diversas iniciativas bajo un enfoque integral, y determinarán —de así requerirse— la creación de grupos de trabajo ad hoc para el desarrollo de programas y/o proyectos específicos.

En correspondencia con los esfuerzos por mejorar la institucionalidad del PPP, también resultaba necesario generar una articulación más eficiente con los mecanismos e instrumentos regionales existentes. La falta de efectividad de los vínculos con otros organismos, como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), provocó en algunos casos duplicidad de esfuerzos y, en otros, insuficiencias que limitaron o dificultaron una gestión efectiva de las actividades del PPP. En este sentido, se acordó impulsar una mayor articulación PPP-SICA para permitir maximizar sinergias.

Al igual que el desarrollo institucional del PPP, el número de proyectos creció de una manera compleja. El resultado fue una cartera dispersa, en ocasiones sin sustento técnico y financiero, que restaba efectividad a su gestión. Si bien existen valiosos programas y proyectos que no podrían llevarse a cabo sin la lógica regional que imprime el PPP, era evidente la necesidad de desarrollar mecanismos homogéneos y ordenados de gestión de proyectos y una consecuente depuración de la cartera, que permitiera establecer las prioridades y consolidar la ejecución de los proyectos. Así, el mandato de los presidentes sugirió la reorganización y priorización de la cartera, la promoción y gestión financiera diferenciadas para proyectos de inversión pública/privada y programas de cooperación, así como a la incorporación de nuevas áreas de interés para los países, como la de biocombustibles y cambio climático.

Finalmente, en lo que corresponde al posicionamiento y difusión del PPP, se puede asegurar que la opinión que tiene la sociedad respecto de este se origina en el desconocimiento, derivado de acciones de comunicación que evidentemente deben ser mejoradas. El PPP no ha tenido una

clara y permanente estrategia de difusión de sus resultados que asegure una percepción objetiva de su visión y de sus alcances ante la sociedad civil. Es por ello que se deben poner en marcha mejores estrategias para explicar que es el PPP y qué beneficios representa para la población.

Tanto para el Sur-Sureste de México como para Centroamérica y Colombia, el Plan Puebla Panamá constituye un mecanismo de valor agregado para el desarrollo de áreas de oportunidad que antes, bajo una visión individual y no regional, resultaba difícil atender. Si bien es cierto que aún hace falta camino por recorrer, también es cierto que es acertada y vigente la orientación estratégica definida por el PPP para alcanzar los objetivos de desarrollo planteados para Mesoamérica.

La actual administración federal reconoce que para hacer frente a los retos de la globalización y la competitividad, la cooperación regional significa, más que una oportunidad, una necesidad. Es común que se hable de la proyección de México en Centroamérica como una prioridad de nuestra política exterior. Al respecto, el Gobierno de México reconoce en el PPP un instrumento valioso de desarrollo, diálogo político y cooperación que resulta útil para afianzar y profundizar la relación privilegiada con Centroamérica. Es, no obstante, un mecanismo perfectible que debe entrar a una segunda etapa para alcanzar sus objetivos con mayor eficacia y oportunidad. Para ello debe dar un salto cualitativo en su gestión, aprendiendo de los desaciertos y potenciando sus fortalezas.

En relación con esa segunda etapa y con la visión de largo aliento del PPP para incidir en el desarrollo y la prosperidad de sus habitantes, es posible perfilar algunos elementos que orientarán la discusión futura, entre ellos: i) consolidar acciones coordinadas y conjuntas para atraer la cooperación internacional; ii) asumir los desafíos y áreas de oportunidad que traería la convergencia de tratados comerciales en la región; iii) desarrollar esquemas financieros solidarios de cohesión social entre los países miembros y iv) replantearse incluso el nombre, a fin de que refleje con mayor claridad sus objetivos y la realidad territorial que hoy representa.

La integración en América Latina: convergencia y fragmentación

Oswaldo Martínez*

La América Latina, aun sin pretender un romántico y falso homologuismo entre sus naciones y pueblos, muestra unas condiciones para la integración que, en teoría, son superiores a las de cualquier otra región del planeta.

América Latina ha sido estructurada por los procesos coloniales español y portugués los que, sin ser exactamente iguales, comparten similitudes mayores entre ellos, que los existentes entre los modelos coloniales inglés, francés, holandés, alemán y belga. Finalizada la gesta de la Independencia, el dominio colonial fue sustituido por el dominio neocolonial ejercido por imperios europeos con la intromisión creciente de Estados Unidos.

Como herencia positiva de ese pasado colonial, América Latina posee una riqueza única en tanto potencial para la integración. Se trata de la posibilidad de comunicación directa entre los pueblos hispano parlantes y luso parlantes, lo que permite a más de 500 millones de personas entenderse, hablando unos español y otros el portugués.

Los latinoamericanos disfrutamos de mayores posibilidades de comunicación, si nos comparamos con relación África, dividida en cuanto a la lengua y no pocas veces incomunicada; Asia que presenta una situación similar e incluso Europa, el ámbito en el que más ha avanzado la integración, pero donde la Unión Europea tiene que hacer traducciones a más de 10 lenguas diferentes.

* Diputado Nacional de Cuba

A todo eso, que no es poco, le agregamos ahora lo que en tiempos de esta globalización, que en rigor debiera ser llamada neoimperialismo, es ya un hecho establecido: la integración en la época de los grandes bloques económicos de países desarrollados (Unión Europea, Estados Unidos-Canadá, Japón-NIC's) es para los países subdesarrollados mucho más que aprovechar economías de escala o beneficiarse de un mercado ampliado. Es condición de desarrollo y aun más de supervivencia en los tiempos de los grandes espacios económicos y de la lucha por la hegemonía imperialista.

Pero, la distancia entre el potencial de la integración y su anémica realidad, es enorme. En términos políticos, América Latina sigue careciendo de un verdadero mecanismo de concertación latinoamericano y caribeño. No lo puede ser la OEA, ni las Cumbres Iberoamericanas, ni agrupaciones subregionales o de conformación coyuntural como el Grupo de Río, u otras instancias a nivel centroamericano o caribeño. La Comunidad Sudamericana de Naciones y la Comunidad Andina son buenos proyectos en el papel, pero no representan a toda la región y su verdadero significado dependerá de las tendencias políticas que predominen hacia adelante en sus gobiernos.

La fragmentación política aludida, ha conducido a que la integración regional sea entendida con preferencia como integración económica y es por eso frecuente que se presente al proceso de integración regional como la descripción y el relato de los avatares de los esquemas de integración económica iniciados a comienzo de los años 60, bajo la influencia intelectual del desarrollismo cepalino, de las urgencias y temores catalizados por la Revolución Cubana y del despegue de la integración europea.

Esos esquemas de integración económica tienen vidas ya relativamente largas y todos —con las obvias diferencias individuales— son intentos subdesarrollados de integrar países subdesarrollados. Ha fracasado la integración que podríamos llamar cepalina, por corresponder a la época del “desarrollo hacia adentro”, la sustitución de importaciones y el aliento de una industrialización liderada por una burguesía industrializante, modernizadora y que la CEPAL creía capaz de ser “nacional”, en tanto portadora de intereses desarrollistas que la harían capaz de defender sus mercados nacionales frente a la obvia tendencia a la hegemonía del capital

extranjero. Ha fracasado también —con fracaso aún más sonado— la integración que podríamos llamar neoliberal por corresponder a la época en que el neoliberalismo se hace dominante y convierte a la integración en cáscara encubridora de un gran vacío y a la retórica integracionista en pretexto para encubrir la creciente desintegración.

La primera razón del fracaso de la integración cepalina no está en las economías de escala, en las técnicas y procedimientos para la rebaja arancelaria o en cualquier otro aspecto de técnica económica y tampoco está en la economía “pura”, si es que ésta existe de algún modo. La razón se encuentra en esa zona donde la economía se amalgama con la política, la sociología, la historia y la cultura para explicar el fracaso de la burguesía industrializante que, para la CEPAL, era el principal actor social que debía hacer cambios estructurales internos imprescindibles. Los cambios que se consideraron fueron: reforma agraria para quebrar el latifundio y la acción del regresivo binomio latifundio-minifundio; redistribución del ingreso, sin lo cual el mercado interno seguiría siendo estrecho; disponerse a resistir con firmeza la penetración y dominio de las transnacionales en defensa de sus mercados nacionales y de su mercado regional y por tanto, disponerse a enfrentar a los gobiernos de Estados Unidos, sin lo cual es impensable alguna política de desarrollo autónoma en esta región.

El error de la CEPAL no consistió en una mala concepción del modelo en cuanto a la lógica de su funcionamiento a partir de concederle a la burguesía industrializante todos los atributos con que la idealizó. Aquella lógica era correcta para reproducir, con atraso en América Latina, procesos clásicos de desarrollo capitalista ocurridos en Europa y Estados Unidos. Pero ya entonces la burguesía industrializante era demasiado débil, era demasiado dependiente y sometida, temía demasiado las revoluciones populares después del triunfo de la Revolución Cubana o tenía todo lo anterior mezclado. No fue más allá de ser administradora de la dependencia, más que dirigentes de un desarrollo capitalista autónomo. Más que el fracaso del modelo cepalino, lo que ocurrió fue el fracaso del desarrollo capitalista autónomo de América Latina.

A partir de 1982 con el estallido de la crisis de la deuda externa y la caída en masa hacia el neoliberalismo, el escenario fue otro. El ciclo neoliberal vació el escaso contenido de la integración regional y bajo los nom-

bres de los esquemas de integración que se conservaron, abrió paso a la desintegración.

Desde la época cepalina y aún más con el ciclo neoliberal, la integración fue entendida en lo esencial, como comercio intra-latinoamericano y sus avances fueron medidos por el crecimiento del comercio intraregional. Este modo de entender y medir el avance de la integración refleja su debilidad al menos en tres aspectos.

La integración no puede reducirse al puro y simple comercio porque este –sin mecanismos reguladores que compensen la tendencia al intercambio desigual entre partes de mayor y menor desarrollo– no hace más que reproducir y ampliar el esquema de producción, productividad y dominio comercial del cual parte. En la medida en que el comercio sea más respetuoso de la pretendida pureza de la ley del valor como lo quieren los neoliberales, en esa medida fortalecerá a los fuertes y debilitará a los débiles, o en otras palabras, actuará como un agente desintegrador.

Por otra parte, las estadísticas sobre el comercio intraregional son engañosas, porque no dicen quiénes son los agentes económicos protagonistas de ese comercio. Es una verdad bien establecida que al menos 2/3 del comercio mundial actual no es más que comercio intra-filiales de empresas transnacionales (Oxfam, 2002). Estas filiales se “compran” y se “venden” entre ellas para evadir impuestos, como parte del funcionamiento global de mega empresas que de ese modo, hacen una especie de caricatura de comercio internacional que no es otra cosa que comercio cautivo dentro de la empresa y movido por el interés de lucro de ella, pero que aparece en las estadísticas como exportaciones de países soberanos ¿Cuánto de ese comercio intra-latinoamericano no es más que “comercio” entre filiales radicadas al amparo de privatizaciones y concesiones?

Por último, en lo cuantitativo la realidad es pobre. Después de un crecimiento inicial en la década de los 60, el comercio intraregional se mantuvo más de 20 años moviéndose en torno al 13% del comercio total regional (Tavares-Gomes, 1998). En 1997 llegó a alcanzar el 21,1%, pero en el 2003 había retrocedido hasta el 16% (CEPAL, 2004).

Más de 40 años de intentos integracionistas no habían podido hacer avanzar el comercio intraregional –entendido como medidor central de la integración– más allá del 16% del comercio total. Sin olvidar que Méxi-

co, una de las economías mayores y la más absorbida por Estados Unidos, hace con su socio mayor en el TLCAN el 88% de su comercio y con América Latina apenas el 5%.

En el ciclo neoliberal se aplicó con rigor dogmático: aquello que el mercado lo resuelve todo de la mejor manera posible y en línea con eso, se pusieron en práctica tres ámbitos de política que resultaron fatales para la integración.

Uno de ellos fue la concepción del comercio como carrera competitiva por exportar hacia Estados Unidos y Europa, lo que fue en los hechos la llamada inserción de América Latina en la economía mundial. Economías latinoamericanas con estructuras similares de exportación no hicieron otra cosa que una competencia suicida por exportar hacia aquellos mercados extra-regionales; mientras que los mercados nacionales y el mercado regional, minimizados aún más por la creciente pobreza y exclusión que el neoliberalismo desató, se convirtieron en subproductos marginales carentes de atractivo.

Otro paso desintegrador fue el abandono del trato preferencial a los países de menor desarrollo. Este trato preferencial es tan necesario como fácil de entender. Si asumimos que ningún grupo de países puede hacer una integración efectiva entre ellos, si reproduce o amplía las diferencias de desarrollo y concentra los beneficios de la integración en los más fuertes. Esta verdad elemental la entendió la integración europea, la que nunca renunció a mantener esquemas de intercambio desigual y de explotación neocolonial con sus antiguas colonias tercermundistas; pero que le concedió sustancial trato preferencial a España y Portugal, porque no habría integración europea con la continuidad del atraso en esos países situados dentro del espacio a integrar.

El tercer golpe mortal a la integración fue la privatización masiva de empresas públicas mediante una fiebre privatizadora que abarcó unos 4 000 activos de propiedad pública. El significado de la privatización de las empresas y la exaltación de lo privado a una suerte de mitología de super eficiencia y fuerza generadora de riqueza, fue despojar a los estados de la capacidad para hacer política económica, para regular con medios propios el funcionamiento de la economía, para ofrecer al conjunto social los servicios públicos básicos.

El ciclo neoliberal ha sido, en lo tocante a la integración, el de la ruptura de los modestos lazos intraregionales y el avance acelerado de otro tipo de integración: la que tiene lugar con las transnacionales, en especial con el capital especulativo que se aprovecha de la liberalización financiera; pero también con aquellos interesados en controlar aún más los mercados nacionales, en obtener concesiones para asegurar su inversión, en apoderarse de las compras gubernamentales, en saquear la riqueza regional de biodiversidad, en controlar el petróleo, el gas y el agua.

El avance de esa integración con las transnacionales, con la liberalización financiera y comercial, equivale a una integración hacia afuera y una desintegración hacia adentro. Fracásó la integración cepalina y fracasó la integración neoliberal, pero la integración es más que nunca asunto vital para la región devastada por tres décadas de “apertura y libre comercio”.

La Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA): nueva forma de integración

¿Cuáles son las lecciones que pueden aprenderse del fracaso de aquella integración, qué toma el ALBA para convocar de nuevo a los latinoamericanos y caribeños a integrarnos?

La primera sería que para hacer la integración regional, esta no puede ser con Estados Unidos (ALCA), ni tampoco pretendiendo una falsa no mención del gobierno de ese país. El gobierno y las transnacionales de Estados Unidos tienen su proyecto para integrar a la región como área de segura explotación financiera y comercial y abastecedora de petróleo, gas, agua, biodiversidad y enclave de bases militares. El ALCA y el ALBA tienen lógicas no sólo diferentes, sino excluyentes. La posición respecto al ALCA y su otra cara, esto es, los Tratados Bilaterales o Plurilaterales de Libre Comercio, es una línea divisoria entre la integración de los pueblos y la integración de los capitales.

La integración no puede reducirse al comercio, ni medir sus avances por el crecimiento del intercambio comercial, ni este puede encerrarse entre las rejas del llamado “libre comercio”. No se trata de abolir el comercio, sino de reconocer que el proceso de integración es mucho más que

hacer comercio y que no puede contentarse la integración verdadera con cualquier clase de comercio. El “libre comercio” del ALCA, de los Tratados de Libre Comercio, de la OMC, no es más que la añeja fórmula de reclamar libertad de comercio por aquellos países que tienen mayor desarrollo y control oligopólico del mismo, para penetrar mercados de países de menor desarrollo y obtener, para su beneficio, el intercambio desigual.

Para los que se encuentran en el campo de los perdedores, el comercio es un instrumento imprescindible. Debe ser estimulado, aunque siempre sometido a los objetivos de desarrollo de la integración, lo que implica compensar a los más débiles con fórmulas que pueden ser precios preferenciales, comercio de trueque u otros, al tiempo que se eliminan, con mucha más velocidad que en los esquemas tradicionales de integración, las barreras arancelarias y no arancelarias y los obstáculos técnicos al comercio.

El ALBA ha iniciado su vida con la Declaración Conjunta y el Acuerdo para su aplicación; se firmó en La Habana por los presidentes de Venezuela y Cuba el 14 de diciembre de 2004. En esos documentos se refleja la concepción del intercambio comercial como instrumento (no un fin en sí mismo) al servicio de la integración. La venta de petróleo venezolano a Cuba en los términos concesionales del Acuerdo de Caracas; la compra por Cuba de exportaciones no petroleras venezolanas por 412 millones de dólares solo en 2005; intercambio de servicios médicos cubanos por exportaciones venezolanas son expresiones reales de este nuevo tipo de integración.

El proceso de integración tampoco puede reducirse a la economía, aunque sea una verdad obvia que la economía no puede descuidarse nunca y que sin ella la integración carecería de sustento. El proceso de integración debe tocar con la mayor velocidad allí donde el déficit es mayor y comenzar a aliviar los males sociales. Lo social no puede quedar para después de lo económico. Con los recursos disponibles debe desplegarse el máximo esfuerzo por reducir la deuda social.

Los esquemas integracionistas tradicionales han sido economicistas en extremo. Esto se acentuó mucho más con la llegada del ciclo neoliberal y su esencial desdén por lo social, aunque la triste catástrofe de la pobreza, la educación, la salud, la seguridad social, el empleo, han forzado en años

recientes a los neoliberales a entonar el discurso social y a pretender combatir con conceptos “focalizados” los inevitables resultados de la política económica que siguen aplicando. Es la posición de aquellos que entienden la política social como la ambulancia que recoge los muertos y heridos que provoca la política económica.

Curar enfermos que nunca tuvieron atención de salud, alfabetizar a los analfabetos, proveer educación desde el nivel primario hasta la enseñanza superior a los que no pudieron acceder a ella, es comenzar a atacar en su base misma la exclusión social y a integrar a la vida a muchos millones de humanos para los que, entonces, la integración latinoamericana tendría un imborrable significado concreto.

La última es la que sintetiza todas las anteriores y constituye el sello distintivo del ALBA: la solidaridad y la cooperación.

En el tortuoso proceso de creación de esquemas de integración a lo largo de más de cuatro décadas, la solidaridad y la cooperación han sido raras excepciones; apenas visibles tras la espesa retórica que invoca la cooperación para hacer negocios lucrativos y le llama solidaridad a esporádicos y pequeños ejercicios de caridad ejecutados más bien como promoción de imagen.

La verdadera integración de los pueblos no puede prescindir de la solidaridad y la cooperación. No es ella una permanente donación de recursos de los que más tienen hacia los otros países y no niega el beneficio mutuo sin el cual la integración sería lírica romántica; pero no puede colocar el beneficio mutuo como precondition permanente ni dejar de practicar el trato preferencial hacia los países de menor desarrollo.

Para hacer de la solidaridad una realidad operativa, es necesario contar con Estados que tengan capacidad para regular los mercados, enmendarlos allí donde su dictamen sea incompatible con la solidaridad. La acción del Estado debe trascender el horizonte cortoplacista o los estrechos intereses de sectores sociales o de territorios; además, elaborar programas de largo alcance como el desarrollo de la infraestructura de vías de transporte, comunicación, carreteras, puertos, líneas aéreas y marítimas, que son el sistema venoso que recorre todo el organismo y le permite existir como organismo integrado.

Anexo

Resultados del ALBA hasta abril de 2007, a partir de su creación el 14 de diciembre de 2004¹

Países miembros: Venezuela, Cuba, Bolivia, Nicaragua.

- Comercio entre Cuba y Venezuela en año 2000 fue de 912 millones de dólares. En 2006 alcanzó 2 640 millones.
- Trabajan en Venezuela unos 25 mil colaboradores cubanos en el sector de la salud, los cuales atienden al 60% de la población venezolana en 6 613 consultorios médicos que reciben personas de bajos ingresos. Hasta la fecha indicada habían salvado 44 309 vidas.
- Funcionaban en Venezuela 313 Centros de Diagnóstico Integral, 413 Salas de Rehabilitación Integral y 13 Centros Diagnóstico de Alta Tecnología instalados con la colaboración de técnicos cubanos de la salud.
- Funcionaban en Venezuela 13 Centros Oftalmológicos y se habían operado hasta esa fecha 129 659 pacientes. En Cuba, se le había devuelto la visión hasta esa fecha a 20 441 pacientes mediante la llamada “Operación Milagro”, consistente en operar con modernas técnicas de láser a pacientes de cataratas y otras afecciones oftalmológicas. Los pacientes proceden de sectores de bajos ingresos, incapaces de pagar por una operación de esas características. Sumando los operados en Cuba, Venezuela y en otros países desde el inicio de la Operación Milagro, la cifra alcanzará en futuro no lejano el millón de personas.
- Fueron alfabetizados en Venezuela 1 518 527 personas analfabetas, utilizando el método cubano de alfabetización “Yo sí puedo”.
- Estudian medicina 29 mil jóvenes venezolanos y se encuentran en marcha el Plan “Compromiso de Sandino” para formar 200 mil médicos en 10 años para atender la salud de la región.
- Suministro de petróleo a Cuba, Bolivia, Nicaragua, y a países pequeños del Caribe en condiciones concesionales, en el contexto del programa “Petrocaribe”.
- Compra de bonos a Bolivia para el programa de transformación de la minería.
- Habían sido operados 79 887 pacientes bolivianos por la Operación Milagro en 12 Centros Oftalmológicos aportados por Cuba.
- Habían sido alfabetizados 102 876 bolivianos y se encontraban en proceso de alfabetización con el método “Yo sí puedo” otras 255 969 personas.
- Entrega a Nicaragua de plantas eléctricas para generar 60 megavatios y aliviar la crisis energética en ese país.
- Creación del Fondo Cultural del ALBA.
- Creación de Telesur.

¹ MINVEC, La Habana, Cuba.

Rerefencias Bibliográficas

CEPAL. (2004) *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. 2002-2003*. Santiago, Chile.

Ministerio para la Inversión extranjera de Cuba. La Habana, Cuba.

OXFAM INTERNACIONAL (2002) *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*, Barcelona. Oxfam Internacional.

Tavares, María de Conceição y Gerson Gomes. (1998). “La Cepal y la integración económica de América Latina”. *Revista de la CEPAL*. Número extraordinario: 213-228.

Tercera parte
**Bloques subregionales
de integración**

Comunidad Andina: un proyecto de integración, desarrollo e inserción externa

Alfredo Fuentes Hernández*

Introducción

El Acuerdo de Cartagena, desde su suscripción en 1969 y, posteriormente, la creación de la Comunidad Andina en 1997, han mantenido como objetivos centrales propiciar, mediante la integración, el mejoramiento persistente del nivel de vida de los habitantes de la subregión y el desarrollo equilibrado y armónico de sus miembros. El objetivo final es la formación de un mercado común latinoamericano.

Para tal efecto, los Países Miembros se plantearon la adopción de diversos mecanismos de integración de sus economías. Entre los mecanismos se destacan: la conformación de una zona de libre comercio y de una unión aduanera; la armonización de ciertas políticas económicas vinculadas al comercio exterior; el establecimiento de programas de cooperación económica y social en áreas de interés comunitario que favorezcan el desarrollo integrado del área y el impulso de una política exterior común en ciertos campos relacionados con el proceso de integración.

El proceso de integración ha registrado reorientaciones importantes durante sus 38 años de vigencia, que se han traducido en modificaciones o flexibilizaciones de sus principales instrumentos. Ello como consecuencia, por una parte, de los ciclos y transformaciones estructurales en la economía internacional y de la forma como los Países Miembros han respon-

* Ex Secretario General de la Comunidad Andina Naciones (CAN)

dido a dichos cambios; por otra, de los cambios políticos en los Estados y las democracias andinas. Sin embargo, se han registrado avances significativos en cuanto en las metas de la integración andina y la ampliación progresiva de su agenda; además, se ha avanzado en la proyección externa del proceso, todo ello en especial a partir de la creación de la Comunidad Andina en 1987.

Entre los principales logros alcanzados por los países andinos en su proceso de integración, están los siguientes: i) la formación de un *mercado ampliado* que ha dado lugar a un fuerte dinamismo y apreciable calidad de los flujos de comercio intracomunitario; ii) la gestación de un sólido *patrimonio jurídico e institucional* cimentado en carácter supranacional de la normativa que adoptan los órganos comunitarios; iii) la conformación gradual de una agenda de cooperación para apoyar las metas de *desarrollo integral, democrático y sostenible* de los Países Miembros; iv) la adopción de *posiciones conjuntas para mejorar la inserción internacional* de la Comunidad Andina y sus Países Miembros.

El presente informe, en su actual versión, se orienta a resumir y sistematizar los logros más relevantes en estos campos.

Avances en la formación de un mercado ampliado subregional

Libre circulación de bienes

Los flujos de comercio intrasubregionales han disfrutado de los márgenes de preferencia generados por el programa de liberación de gravámenes y restricciones y por la aplicación de la protección arancelaria externa a las importaciones provenientes de terceros países, ambos mecanismos previstos en el Acuerdo de Cartagena.

A su vez, las ventajas al intercambio recíproco de bienes, han sido respaldadas por la aplicación de ciertos principios y reglas, principalmente la obligación de otorgar el trato nacional y no discriminatorio en relación con los impuestos tasas y gravámenes nacionales (artículo 75 del Acuerdo de Cartagena); la prohibición de imponer gravámenes y restricciones al comercio intracomunitario (artículos 72, 73 y 74 del Acuerdo de Carta-

gena); el carácter automático e irreversible del Programa de Liberación (artículo 76 del Acuerdo de Cartagena) y el trato de la nación más favorecida (artículo 139 del Acuerdo de Cartagena).

El Programa de Liberación del comercio de bienes se concretó entre Bolivia, Colombia y Ecuador desde 1993. Los tres países conformaron desde entonces una zona de libre comercio, a la que se incorporó plenamente el Perú en diciembre de 2005, según el cronograma de liberación establecido en la Decisión 414 de 1997.

Venezuela denunció el Acuerdo de Cartagena el 22 de abril de 2006, perdiendo desde esa fecha su calidad de País Miembro. No obstante, en virtud de la Decisión 641 y del Memorando de Entendimiento suscrito entre los Países Miembros y dicho país en agosto de 2006, se han mantenido vigentes por cinco años las ventajas recibidas y otorgadas al amparo del programa de liberación de bienes en la Subregión¹.

Para asegurar el libre comercio preferencial entre los países andinos, se han establecido determinadas regulaciones comunitarias que permiten administrar y lograr la operación efectiva del mercado ampliado, principalmente:

- a) Las normas de origen que establecen las condiciones mínimas y procedimientos que deben cumplir las mercancías para ser consideradas originarias (Decisiones 416 y 417 de 1997).
- b) Las disposiciones sobre reglamentos técnicos en cuanto al reconocimiento y aceptación de certificados de productos que se comercialicen en la Comunidad Andina (Decisión 506 de 2001)².
- c) Las normas sanitarias y fitosanitarias que operan bajo el denominado *Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria*, coordinado con los Servicios

1 Están pendientes de definición entre las Partes las disposiciones aplicables sobre normas técnicas y sanitarias, salvaguardia, solución de controversias y reglas de origen, según lo previsto en el referido Memorando de Entendimiento.

2 La Decisión 506 simplifica las actividades de evaluación de la conformidad, mientras se avanza en el proceso de armonización de esos instrumentos técnicos dispuesto por la Decisión 419 de 1997 "Sistema Andino de Normalización, Acreditación, Ensayos, Certificación, Reglamentos Técnicos y Metrología".

Nacionales de Sanidad Agropecuaria de los Países Miembros, encargado de la armonización bajo estándares internacionales de la OMC; mejorar la sanidad animal y vegetal y facilitar el comercio (Decisión 515 de 2002). Bajo este Sistema se adelantan, igualmente, procedimientos armonizados para el registro y control de plaguicidas químicos de uso agrícola y de productos veterinarios (Decisiones 436 de 1998 y 483 de 2000).

En lo que concierne los mecanismos para “defensa comercial”, la Comunidad Andina dispone de un conjunto de normas destinadas a prevenir o contrarrestar las distorsiones en la competencia dentro de la subregión, generadas por prácticas de *dumping* y subvenciones, prácticas restrictivas de la libre competencia y otras de efecto equivalente. Al respecto:

- a) Las reglas de libre competencia buscan garantizar a las empresas el libre acceso en condiciones competitivas a los bienes y servicios necesarios para la producción y transformación, fomentando la eficiencia y el bienestar de los consumidores (Decisión 608 de 2005).
- b) Las normas comunitarias aplicables a importaciones objeto de prácticas de *dumping* son aplicables cuando las importaciones sean originarias de un País Miembro de la Comunidad Andina (Decisión 456), y cuando los productos provienen de un tercer país (Decisión 283).
- c) Las medidas aplicables a importaciones objeto de subvenciones proceden cuando las importaciones son originarias de un País Miembro (Decisión 457) y cuando los productos se importan de un tercer país (Decisión 283).

Otro ámbito esencial para respaldar la libre movilidad de bienes se refiere a la normativa aduanera. La Comunidad Andina cuenta con legislación comunitaria sobre una serie de instrumentos aduaneros que facilitan las transacciones comerciales; entre ellos:

- Nomenclatura Común Andina (Decisión 570)

- Normas sobre Valoración Aduanera (Decisión 571)
- Declaración Andina de Valor (Decisión 379)
- Tránsito Aduanero Comunitario (Decisiones 617 y 636)
- Asistencia Mutua y Cooperación entre las Administraciones Aduaneras de los Países Miembros de la Comunidad Andina (Decisión 478)
- Arancel Integrado Andino “ARIAN” (Decisión 657)
- Régimen Andino sobre Control Aduanero (Decisión 574)
- Documento Único Aduanero (Decisión 670)
- Armonización de Regímenes Aduaneros (Decisión 671)
- Incorporación progresiva del Convenio de Kioto (Decisión 618).

En cuanto se refiere al *arancel externo común*, instrumento central de la unión aduanera, se ha buscado infructuosamente adoptarlo desde la década de los años setenta. Las diferencias tanto en las políticas económicas entre los países, como las visiones sobre el papel de la política arancelaria y cambiaria en el desarrollo; junto con la limitada interdependencia comercial entre los países andinos, han impedido su adopción. No obstante, se han puesto en vigencia instrumentos de protección mínima de alcance parcial, que han otorgado márgenes importantes de preferencia al comercio intrasubregional de bienes.

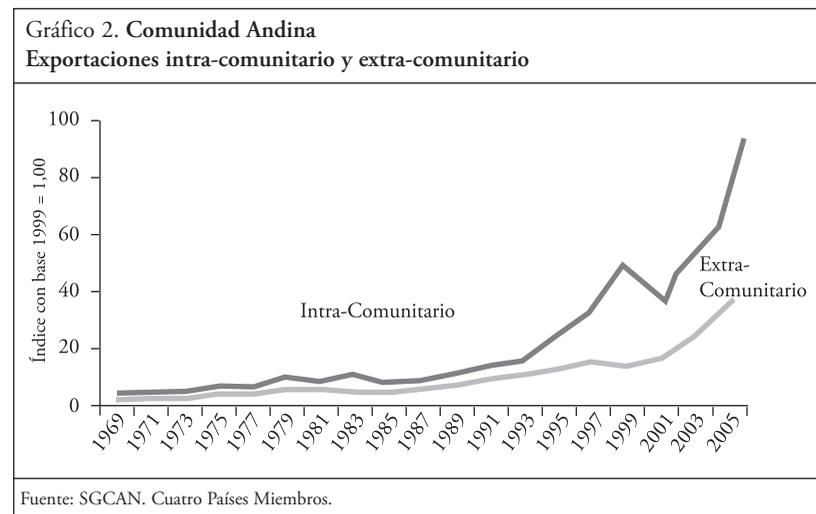
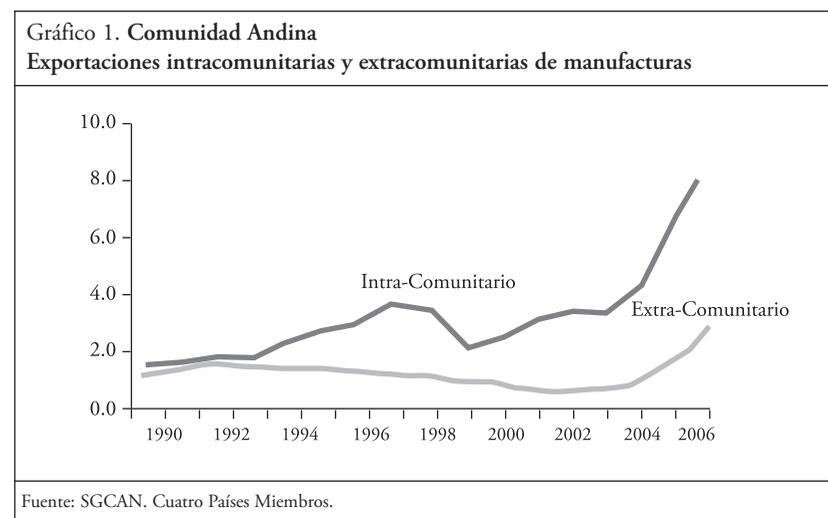
Las Decisiones más recientes en esta materia han sido la 370 de 1994, que permitió configurar parcialmente una Unión Aduanera, salvo para Perú que se excluyó del instrumento³. Posteriormente, la Decisión 535 de

3 El mecanismo cuenta con una estructura escalonada de 4 niveles básicos de 5%, 10%, 15% y 20%. Bolivia, en su condición de país mediterráneo, aplica dos niveles de 5% y 10%. La Decisión 370 cuenta igualmente con una serie de modalidades de diferimiento arancelario que permiten a los países apartarse de la estructura básica de protección.

2002 estableció una nueva estructura arancelaria para los cinco países, cuya entrada en vigencia ha sido postergada en diversas oportunidades hasta tanto se adopte una Política Arancelaria Común. La más reciente Decisión 669 de 2007 suspendió, hasta enero de 2008, la vigencia de los aranceles comunitarios como reflejo de la libertad arancelaria solicitada por algunos de los países con miras a introducir ajustes en sus aranceles nacionales por razones de competitividad o de protección a ciertos sectores nacionales. Paralelamente, establece una política arancelaria comunitaria en la que converjan todos los Países Miembros.

Finalmente, otros instrumentos que tienen efecto directo sobre la política arancelaria frente a terceros países son el Sistema Andino de Franjas de Precios Agrícolas (Decisión 371) y el Convenio Automotor entre Colombia, Ecuador y Venezuela.

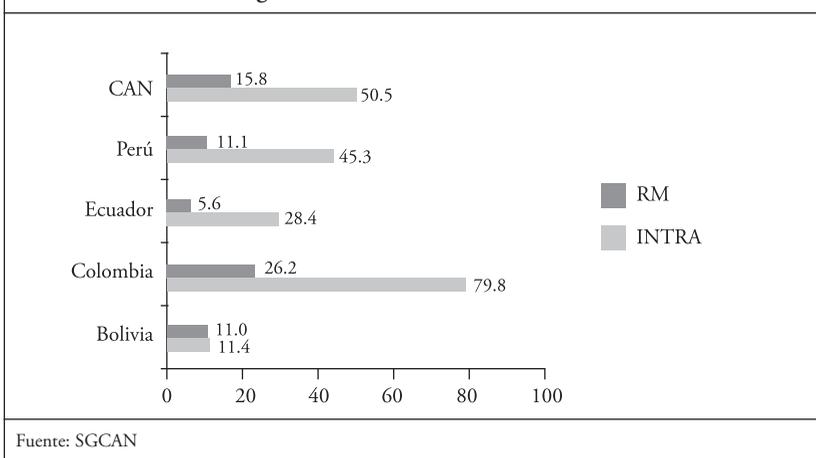
Como resultado de los avances descritos en materia de liberalización y regulación de las preferencias aplicables al comercio intracomunitario de bienes, se ha generado una impresionante dinámica del intercambio recíproco entre los Países Miembros, superior a la de las exportaciones dirigidas a terceros países, tanto del comercio total como del comercio manufacturadas, en especial a partir de la década de los años noventa (Gráficos 1 y 2).



El comercio intracomunitario ha registrado tradicionalmente participaciones relativamente bajas, iguales o inferiores al 10%, en las ventas al mundo. No obstante, las corrientes de comercio andinas son altamente diversificadas relativamente más intensivas en manufacturas. En efecto, más del 50% de dichas corrientes son de productos manufacturados de “alto valor agregado”⁴. Este porcentaje es particularmente alto para las exportaciones de Colombia (79,8%) y de Perú (45,3%), según se aprecia en el Gráfico 3.

4 CIU excluyendo capítulos del 1 al 14 (productos primarios), capítulo 15 (alimentos), capítulo 23 (refinados de petróleo) y capítulo 27 (metales comunes).

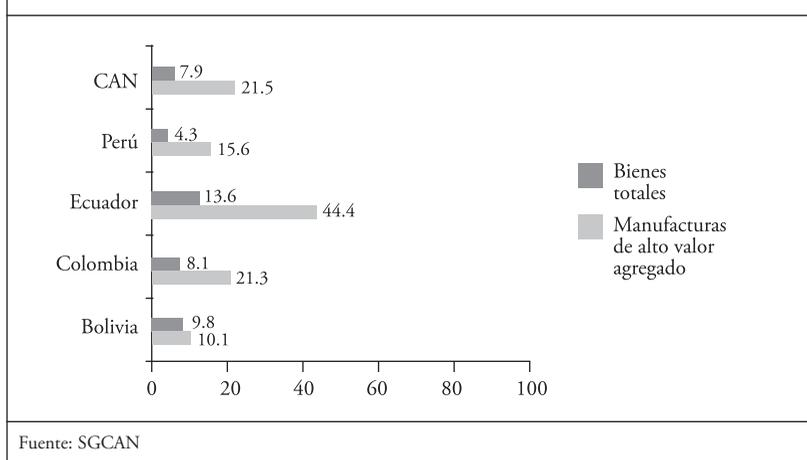
Gráfico 3. Participación exportaciones de alto valor agregado en el comercio intrasubregional 2006



Como resultado de lo anterior, el mercado andino explica 21,5% del destino de exportaciones totales de manufacturas de alto valor agregado de la CAN (Gráfico 4). Este comercio es, además, muy intensivo en empleo y, como lo demuestran diversos estudios, se ha convertido en una plataforma de aprendizaje para las exportaciones de los países andinos a los mercados de países industrializados⁵.

⁵ Véase Secretaría General, *Perspectivas de la unión Aduanera*. Documento SG/di 568 Rev. 1, diciembre de 2003. Lima, Perú. Se estima que los flujos del comercio interregional generan más de 700 000 empleos directos.

Gráfico 4. Importancia de las manufacturas exportadas a la CAN dentro del total de manufacturas 2006



No obstante lo anterior, persisten políticas nacionales y barreras regulatorias, administrativas y de otra índole que restringen en ocasiones la libre circulación de flujos de comercio, por lo que las autoridades y particulares están en posibilidad de acudir al sistema andino de solución de controversias, cuyos alcances se explican más adelante.

Liberación del comercio de servicios

Marco general para la liberación de los servicios

El Acuerdo de Cartagena regula como uno de sus mecanismos centrales la liberación del comercio intrasubregional de servicios (artículos 3, 54, 79 y 80). La Comisión de la Comunidad Andina ha aprobado, en desarrollo del Capítulo VII de dicho Acuerdo el marco general del proceso de liberalización, así como otras decisiones dirigidas a facilitar la integración sectorial de algunos de ellos. En este contexto, se expidió la Decisión 439 de 1998 que constituye el marco de normas y principios para regular la

liberalización de los servicios y algunas decisiones específicas sobre Telecomunicaciones y Turismo. Actualmente se adelantan negociaciones para definir normas comunitarias aplicables a sectores como el financiero, profesionales y de televisión abierta nacional.

Los compromisos de la Decisión 439 se extendieron a gobiernos centrales, regionales o locales, con miras a evitar medidas que impidan o dificulten los cuatro modos de prestación de servicios, a saber: i) desde el territorio de un país miembro al territorio de otro país miembro; ii) en el territorio de un país miembro a un consumidor de otro país miembro; iii) por conducto de la presencia comercial de empresas prestadoras de servicios de un país miembro en el territorio de otro país miembro; y iv) por personas naturales de un país miembro en territorio de otro país miembro⁶.

Para garantizar un mercado andino de servicios, los países se comprometieron a aplicar los principios y compromisos de acceso a mercados, nación más favorecida, trato nacional, transparencia, statu quo y facilitar del libre tránsito y presencia temporal de las personas naturales o físicas, así como empleados de empresas prestadoras de servicios.

Al momento de liberalizar los servicios, los Países Miembros acordaron mantener temporalmente un inventario de medidas contrarias a los principios de acceso y trato nacional, las cuales serían levantadas de manera gradual y progresiva a través de negociaciones anuales⁷. Posteriormente, mediante Decisiones 629, 634 y 659 los Países Miembros confirmaron la liberalización de los inventarios que fueron inicialmente presentados y se reservaron algunos sectores para la adopción de reglas de sectoriales o armonizadas.

Al respecto, se dispuso convocar a grupos de expertos en *servicios financieros* y en *servicios profesionales*. En el primer caso se acordó definir el régimen que regulará la liberalización del sector y, en el segundo, definir las normas de acreditación y reconocimiento de licencias, certificacio-

6 Artículo 80 del Acuerdo de Cartagena. La Decisión 439 excluyó los servicios suministrados en ejercicio de las facultades gubernamentales, aunque la adquisición de servicios por órganos gubernamentales o entidades públicas quedó sujeta al trato nacional. Por otra parte, se estableció que el marco regulatorio no sería aplicable a la liberalización los servicios de transporte aéreo.

7 Mediante la Decisión 510 de 2001 se adoptó el mencionado inventario de medidas restrictivas del comercio de servicios. Dicho inventario incorpora todas las medidas de alcance nacional restrictivas del acceso a mercado y/o trato nacional, vigentes al 17 de junio de 1998.

nes y títulos que se aplicarán en la Subregión, para facilitar a los especialistas de los Países Miembros la prestación de servicios profesionales⁸.

Finalmente, según lo previsto, de acuerdo con el artículo 7 de la Decisión 659, los sectores no señalados de manera expresa en dicha Decisión, fueron liberalizados a partir del 14 de diciembre de 2006 y sometidos a lo previsto en la Decisión 439, para consolidar así el mercado de servicios en la Subregión.

Asimismo, se ocupó la Decisión 659 de *otorgar un tratamiento especial a Bolivia* basado en plazos y excepciones temporales en el cumplimiento de sus obligaciones, en desarrollo de lo previsto en el Acuerdo de Cartagena y en las Decisiones 439 y 634.

Decisiones de alcance sectorial: transporte

En materia de transporte, la Comunidad Andina cuenta con normativa comunitaria para facilitar la prestación de los diferentes modos de transporte, incluyendo el multimodal, en los siguientes términos:

En *transporte terrestre*⁹, se ha desarrollado normativa relativa a pasajeros y mercancías, con la finalidad de asegurar la eficiencia del servicio, determinando en forma precisa las condiciones del contrato y la responsabilidad del transportista y usuarios.

En *transporte marítimo*¹⁰, se eliminó la reserva de carga a nivel andino, lo que posibilitó una significativa reducción de fletes y una mayor oferta de bodega para el comercio de productos. Adicionalmente, se delinearon las denominadas Políticas para el Desarrollo de la Marina Mercante en los Países Andinos cuyo objetivo es la armonización de políticas de transporte marítimo y la mejora en la competitividad de las empresas del sector.

8 Otros sectores objeto de ciertas regulaciones especiales en la Decisión 659 fueron el de transporte acuático-marítimo de cabotaje, servicios públicos y de explotación o exploración de recursos naturales, ejecución de obras públicas, sociedades portuarias y servicios de radiodifusión y televisión.

9 Decisiones 398, 399, 467 y 491.

10 Decisiones 288, 314, 390 y 487.

En *transporte aéreo*¹¹, se estableció una política de cielos abiertos dentro de la Subregión. Con ella, se pasó de la existencia de líneas de bandera con derecho exclusivo de prestar servicio de transporte aéreo internacional, a una multiplicación de empresas que gozan de ese beneficio, con libre acceso al mercado y sin discriminación. Los resultados fueron nuevas rutas, nuevas empresas aéreas y mejores servicios a los usuarios.

Recientemente, se ha avanzado en la armonización de las exigencias en materia de protección de los usuarios de servicios de transporte aéreo y otros conexos, mediante la Decisión 619 Normas para la Armonización de los Derechos y Obligaciones de los Usuarios, Transportistas y Operadores de los Servicios de Transporte Aéreo en la Comunidad Andina.

En *transporte multimodal*¹², la Comunidad Andina adoptó una normativa comunitaria que crea las condiciones jurídicas para fomentar y estimular la oferta y prestación de los servicios correspondientes.

Otros servicios

La liberalización de los servicios de *telecomunicaciones* fue acordada por medio de la Decisión 462 de 1999, excepto los de radiodifusión sonora y televisión. Se dispuso que los Países Miembros garantizaran la aplicación de los principios de acceso a mercado y trato nacional. La Decisión cuenta con un programa de liberalización gradual, en virtud del cual a partir del 1 de enero de 2002 quedaron eliminadas las medidas restrictivas de todos los servicios de telecomunicaciones incluidos los de telefonía básica local, de larga distancia nacional e internacional y los de telefonía móvil terrestre. Mediante Decisión 638 de 2006 se establecieron además lineamientos para la protección de los usuarios de servicios de telecomunicaciones.

En materia de *turismo*, la Comisión expidió la Decisión 463 con el objetivo de fomentar el desarrollo integrado de flujos turísticos entre y hacia los Países Miembros. El régimen se aplica a todos los servicios y, sin

11 Decisiones 582, 297, 320, 360 y 361

12 Decisiones 331, 393 y capítulo VII Decisión 477.

perjuicio de lo previsto en la Decisión 439, reafirma la aplicación de los principios de acceso a mercado y trato nacional. De igual forma establece las condiciones para la liberalización de los servicios turísticos, el desarrollo de proyectos de interés comunitario y la eliminación de los obstáculos a los flujos de turismo en la subregión¹³.

Movilidad de capitales y protección de la propiedad intelectual

La disposición comunitaria (Decisión 291 de 1993) que regula la inversión extranjera directa, sin llegar a establecer un régimen unificado, proporciona un marco de definiciones, principios, derechos y regulaciones comunes que ha contribuido a la aproximación de las políticas nacionales. En general, las legislaciones nacionales que se han adoptado en los cinco países andinos son abiertas a la recepción inversión extranjera directa (y subregional), y en algunos casos se establecen limitaciones para inversiones en ciertos sectores.

Por otra parte, en esta materia la Comisión adoptó un régimen de Empresas Multinacionales Andinas (EMA) –Decisión 292–, como medio para facilitar la asociación de capitales de varios Países Miembros¹⁴. Actualmente aparecen registradas aproximadamente 50 EMA.

Los flujos de inversiones guardan también relación con el desarrollo de una normativa comunitaria clara y transparente en materia de protección de la propiedad intelectual. Al respecto, los Países Miembros adoptaron un régimen común sobre propiedad industrial con principios (trato nacional, NMF (Nación Más Favorecida), salvaguarda del patrimonio

13 Como complemento de la Decisión 463 la Decisión 498 consagró el Día del Turismo Andino (24 de mayo) y la Decisión 503 adoptó una herramienta facilitadora del turismo, como fue el reconocimiento de los documentos nacionales de identificación como único requisito para viajar entre las naciones de la subregión, en calidad de turista.

14 Las EMA son sociedades anónimas con domicilio principal en uno de los Países Miembros y cuentan con aportes de inversionistas nacionales de dos o más Países Miembros no menores al 60% del capital de la empresa. Las EMA gozan, entre otras, de las siguientes ventajas: tratamiento no menos favorable al de las empresas nacionales (incluye adquisiciones de bienes o servicios del sector público); beneficios tributarios (libre exportación e importación de los aportes cuando son bienes físicos o tangibles; no doble tributación); y remisión de divisas libremente convertibles para la distribución de dividendos.

biológico y genético), procedimientos y derechos relacionados con las patentes de invención, concesión de licencias, diseños industriales, registro de marcas, acciones por infracción de derechos, regulación de actos de competencia desleal, entre otras disposiciones (Decisión 486).

En materia de derechos de autor, la Decisión 351 estableció una efectiva protección a los autores y demás titulares de derechos sobre obras de ingenio en el campo literario artístico o científico. Otros acuerdos se han dirigido a establecer un régimen común sobre acceso a recursos genéticos (Decisión 391) y sobre protección a los derechos de los obtentores de variedades vegetales (Decisión 345).

Por último, los movimientos de capitales en la Comunidad Andina están estrechamente vinculados con la liberalización del comercio de servicios financieros. Al respecto las Decisiones 439, 638 y 659 previeron la posibilidad de desarrollar legislación comunitaria para regular la liberalización del comercio en este sector, tema que se encuentra en proceso de negociación. En materia de cooperación para facilitar los flujos de inversiones en portafolio y desarrollar un mercado andino de valores, la Comisión adoptó la Decisión 624 de 2005 creando el Comité Andino de Autoridades Reguladoras del Mercado de Valores¹⁵.

Libre circulación de personas

En el ámbito de la libre circulación de personas la Comunidad Andina ha adelantado acciones que permitirán paulatinamente el libre movimiento de los ciudadanos de los Países Miembros como si pertenecieran a un solo territorio¹⁶.

15 En lo que respecta a la formación de un mercado subregional de capitales, están por desarrollarse varias acciones para la integración de los mercados de valores. A raíz de la mencionada creación del Comité andino de autoridades reguladoras de dichos mercados (Decisión 624), se espera avanzar en el diseño de normas y procedimientos que armonicen prácticas financieras, con miras a promover inversiones bursátiles en un mercado Subregional de inversiones basado en principios y prácticas internacionales.

16 Las primeras normativas en este sentido buscaban liberalizar ciertas categorías migratorias, como fue el caso de la migración laboral, en febrero de 1977, cuando se adoptó la Decisión 116 relativa al Instrumento Andino de Migración Laboral. Así mismo, en abril de 1982, se elaboró y adoptó la Decisión 171 “Programa Andino de Desarrollo e Integración Turística”. Aunque

La Decisión 503 de 2002 sobre “Reconocimiento de documentos nacionales de identificación”, eliminó requisitos de visas y pasaportes entre los Países Miembros con excepción de Venezuela¹⁷. Con ello se permitió que los nacionales de cualquiera de los Países Miembros pudieran ingresar a los demás países en calidad de turistas, mediante la sola presentación de uno de sus documentos nacionales, sin el requisito de visado y para permanencias de hasta 90 días.

Otros mecanismos andinos para fomentar la libre movilidad de las personas son los siguientes:

- La Decisión 397 de 1996 que crea la “Tarjeta Andina de Migración (TAM)” como único documento de control migratorio y estadístico de uso obligatorio, para el ingreso y salida de personas del territorio de los Países Miembros. Establece unas variables mínimas de información que deben llenarse y deja en libertad a los Países Miembros para definir su formato.
- La Decisión 504 de 2003 que adopta el documento denominado “Pasaporte Andino”, el cual estará basado en un modelo uniforme y podrá ser utilizado por los nacionales de los Países Miembros en sus movimientos migratorios. En julio de 2002 se adoptó la Decisión 525 mediante la cual se establecieron las “Características técnicas específicas mínimas de nomenclatura y seguridad del Pasaporte Andino”. El Pasaporte Andino entrará en vigencia a más tardar el 31 de diciembre de 2007¹⁸
- La Decisión 548 de 2003 que pone en marcha el “Mecanismo Andino de Cooperación en materia de Asistencia y Protección Consular y

ambas Decisiones tuvieron problemas de aplicabilidad, contribuyeron a sentar las bases para la facilitación del desplazamiento de turistas, la unificación de estadísticas sobre movimientos migratorios y la incorporación de los responsables nacionales de la política de turismo.

17 Ver Disposición Transitoria Única de la Decisión 503. Posteriormente, en enero de 2005, entró en vigencia la Decisión 603 “Participación de la República Bolivariana de Venezuela en la Decisión 503”.

18 Desde el año 2004 está siendo otorgado en Ecuador y desde septiembre de 2005 se comenzó su emisión en Perú. Colombia y Bolivia se encuentran avanzado en su próxima emisión.

Asuntos Migratorios”. Dicha decisión establece un mecanismo en beneficio de las personas naturales nacionales de cualquiera de los Países Miembros de la Comunidad Andina que por diversos motivos se encuentren fuera de su país de origen¹⁹.

Para el apoyo a las migraciones de larga duración o permanentes, en junio de 2003 se adoptó la Decisión 545 Instrumento Andino de Migración Laboral, que tiene como objetivo el establecimiento de normas que permitan la progresiva y gradual circulación y permanencia de nacionales andinos en la Subregión, con fines laborales bajo relación de dependencia.

Como complemento que propicie la libre movilidad del factor trabajo, se adoptaron disposiciones que versan sobre la seguridad social y la salud en el trabajo. En junio de 2003, se aprobó la Decisión 546 que busca garantizar la adecuada protección social de los migrantes laborales y sus beneficiarios para que, como consecuencia de la migración, no vean mermados sus derechos sociales a través de la plena aplicación del principio de igualdad de trato o trato nacional dentro de la Subregión, conservación de sus derechos adquiridos y continuidad entre las afiliaciones a los sistemas de seguridad social de los Países Miembros.

En este mismo campo, se adoptó la Decisión 584 de 2004 “Sustitución de la Decisión 547, Instrumento Andino de Seguridad Social”, con el objeto de promover y regular acciones que se deben desarrollar en los centros de trabajo de los Países Miembros para disminuir o eliminar los daños a la salud del trabajador. Esta Decisión entró en vigencia al emitirse su Reglamento mediante la Resolución 957 de 2005 de la Secretaría General, orientada a la protección de la salud y seguridad de los trabajadores en su sitio de labores.

19 Todo nacional de cualquier País Miembro de la Comunidad Andina que se encuentre en el territorio de un tercer Estado, o en una localidad en la que su país de origen no tenga Representación Diplomática ni Consular, podrá acogerse a la protección de las autoridades diplomáticas o consulares de cualquier otro País Miembro de la Comunidad Andina.

Avances en la construcción de un patrimonio jurídico institucional

Con la adopción del Protocolo de Trujillo el 10 de marzo de 1996, se realizó una reforma institucional de la Comunidad Andina. Esta permitió crear el Sistema Andino de Integración (SAI) que pretende facilitar la coordinación efectiva de los órganos e instituciones que lo conforman, para profundizar y fortalecer la integración andina y promover su proyección externa.

El SAI proporciona un marco institucional esencial para el desarrollo e implementación de la normativa supranacional prevista en las normas jurídicas de la Comunidad Andina. En virtud de dicha supranacionalidad, las Decisiones de la Comisión y del Consejo de Cancilleres son de obligatorio cumplimiento, entran en vigencia a partir de la fecha de su publicación y generan la obligación para los países de no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a la normativa comunitaria²⁰.

La nueva estructura institucional de la Comunidad Andina permite la orientación de la política de integración por parte del Consejo Presidencial Andino; la adopción de Decisiones de obligatorio cumplimiento por parte del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión; la gestión, capacidad propositiva y de vigilancia del cumplimiento del ordenamiento comunitario por parte de la Secretaría General, como órgano ejecutivo de la Comunidad y la operación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, órgano jurisdiccional del sistema creado inicialmente en mayo de 1979, mediante Tratado inicialmente suscrito por los cinco Países Miembros. Sus actuaciones están enmarcadas en la Decisión 472 de 1999 que codifica la reforma del Tratado.

De conformidad con el Tratado y el Estatuto del Tribunal (Decisión 500 de 2001) le corresponden a este organismo las siguientes funciones principales (Ver Anexo I):

- Declarar la *nulidad* de las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de la Comisión de la Comunidad

20 Ver artículos 1, 2, 3 y 4 del Tratado del Tribunal, codificado en la Decisión 472 de 1999.

Andina, de las Resoluciones de la Secretaría General y de los Convenios de complementación industrial y otros que adopten los Países Miembros entre sí, en el marco del proceso de integración subregional andina, dictados o acordados con violación de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, incluso por desviación de poder²¹.

- Conocer las acciones de *incumplimiento* formuladas por la Secretaría General, los Países Miembros o las personas naturales o jurídicas afectadas en sus derechos (siempre que no hayan acudido de manera simultánea ante los Tribunales Nacionales competentes por la misma causa). Es destacable el alto porcentaje de solución de reclamos por posibles incumplimientos, superior al 90% para el período 1995-2005, como resultado de la efectividad de las gestiones prejudiciales de la Secretaría y de las actuaciones del Tribunal, incluyendo la imposición de sanciones. En efecto, de aproximadamente 340 casos presentados en el mencionado período, solo restan por solucionarse 17 casos con sentencia considerados efectivamente como incumplimientos.
- Interpretar, a través de la denominada *Interpretación Prejudicial*, las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, con el fin de asegurar su aplicación uniforme en la Subregión por los jueces de la Subregión.
- Conocer los recursos por *omisión o inactividad*, cuando el Consejo Andino de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina o la Secretaría General se abstuvieran de cumplir una actividad a la que estuvieran obligados, con el fin de hacer cumplir las mismas.
- Dirimir mediante *arbitraje* las controversias que se susciten por la aplicación o interpretación de contratos, convenios o acuerdos, suscritos

21 Las impugnaciones que correspondan las pueden hacer cualquier país miembro, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina, la Secretaría General o las personas naturales o jurídicas cuando se vean afectados sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos.

entre órganos e instituciones del SAI o entre éstos y terceros, cuando las partes así lo acuerden.

- Conocer las controversias *laborales* que se susciten en los órganos e instituciones del SAI.

Desde la reunión del XV Consejo Presidencial se acordó avanzar hacia el perfeccionamiento del sistema andino de solución de controversias. En la XVI Cumbre se alcanzaron resultados concretos con la aprobación de un Reglamento de la fase prejudicial de la acción de incumplimiento (Decisión 623 de 2005) que hace más claros y expeditos los procedimientos ante la Secretaría General, cuando gobiernos y personas naturales o jurídicas consideren que un país andino ha incurrido en incumplimiento de sus obligaciones. En el presente se avanza en los trabajos para reformar el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (Decisión 500) para imprimirle más efectividad a las sentencias y a las sanciones por incumplimiento. Igualmente, se trabaja en el desarrollo de la función arbitral y de mecanismos que permitan utilizar esta herramienta de solución de conflictos por las Pequeñas y medianas Empresas (PYMES).

Otra importante institución del SAI es el Parlamento Andino, órgano deliberante que representa a los pueblos de la Comunidad Andina²². Tiene entre sus funciones participar en la generación de la normativa comunitaria mediante sugerencias dirigidas a los órganos del SAI. Asimismo, la atribución de promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros y las relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los Países Miembros y de los terceros países. Hasta el presente los Parlamentarios Andinos por Ecuador y Perú han sido desig-

22 Tiene sus orígenes en la declaración de Caracas del 27 de septiembre de 1979, por la cual se determinó la constitución del Parlamento Andino y en el Acta de Panamá del 2 de octubre de 1979 por la cual se suscribió su Tratado Constitutivo, el mismo que entró en vigencia en enero de 1984, al ser ratificado por los Estados Miembros. Se acordó, además, que la sede del Parlamento Andino sería la ciudad de Bogotá. Sin embargo, posteriormente en 1997, en la ciudad de Sucre (Bolivia), se suscribió por parte de los Representantes de los Estados Miembros, un nuevo Tratado Constitutivo, que reemplazó al anterior y en éste mismo año se firmó el Protocolo Adicional sobre Elecciones Directas.

nados por elección popular y en Colombia se aprobó la realización de elecciones a partir de 2010.

Entre los denominados órganos consultivos se encuentran el Consejo Consultivo Empresarial (Decisiones 442 y 464) y el Consejo Consultivo Laboral que actualmente se rige por las Decisiones 441, 464 y 494 de la Comisión de la Comunidad Andina. Recientemente se creó el Consejo Indígena, mediante la Decisión 674.

La Corporación Andina de Fomento (CAF), como institución financiera multilateral es el órgano que apoya proyectos de inversión, desarrollo e integración de los Países Miembros. A inicios de la década de los noventa, la CAF abrió su capital accionario a otros socios de América Latina y el Caribe lo que ha permitido expandir su vocación integracionista y ampliar sus campos de acción, convirtiéndose así en la institución financiera más importante del proceso de integración y pilar fundamental para respaldar proyectos e iniciativas de la integración suramericana. Adicionalmente, España e Italia se han vinculado al capital de la corporación, fortaleciendo su capacidad de acción y su proyección internacional²³.

El Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) fue creado en 1976 y su Asamblea de Representantes, celebrada en 1999, modificó el Convenio Constitutivo permitiendo la adhesión de los países latinoamericanos que así lo desearan. Actualmente, el FLAR está reconocido como un organismo de derecho público internacional. Dentro de sus objetivos principales se encuentra el acudir en apoyo de las balanzas de pago de los Países Miembros a través de créditos o garantizando préstamos a terceros. Otros objetivos son: contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras y mejorar las condiciones de las inversiones de reservas internacionales efectuadas por los Países Miembros.

En este frente de coordinación macroeconómica, los Países Miembros han mantenido también reuniones periódicas de Ministerios de Hacien-

23 La CAF ofrece una diversidad de servicios similares a los de un banco comercial, de desarrollo y de inversión, particularmente aquellos que potencian las ventajas competitivas de la Corporación en las áreas de infraestructura, industria y sistemas financieros, que propician la integración de la acción pública y privada en los países accionistas y que fortalecen su rol catalítico, innovador e integrador en la región, y están dirigidos tanto a los gobiernos de los países accionistas, como a las instituciones públicas y empresas privadas o mixtas que operan en estas naciones.

da, Bancos Centrales y organismos de Planificación, con el objetivo de examinar metas indicativas compartidas, como fundamento para avanzar en la armonización gradual de políticas económicas prevista en el Acuerdo de Cartagena.

Cabe, por otro lado, mencionar la relevancia de los principales convenios que hacen parte del SAI. El Convenio Andrés Bello, suscrito en 1970, propende por el desarrollo educativo, científico, tecnológico y cultural, así como por el aprovechamiento del potencial de la ciencia y la tecnología para el desarrollo. El Convenio Hipólito Unánue, tiene su origen en 1971 y su adscripción a la estructura institucional de la Comunidad Andina se produjo con la emisión de las Decisiones 445 y 449. Su función principal es coordinar y apoyar los esfuerzos que realizan los Países Miembros, individual o colectivamente, para el mejoramiento de la salud de sus pueblos²⁴. Finalmente, el Convenio Simón Rodríguez en el campo socio-laboral, firmado originalmente en 1973, cuyo Tratado sustitutivo aun no ha entrado en vigencia, le corresponde desarrollar actividades en el ámbito de la armonización de normas jurídicas laborales y de seguridad social, de formación profesional y participación de empleadores y trabajadores en la integración subregional²⁵.

Finalmente la Universidad Andina Simón Bolívar es la institución académica del SAI dedicada a la investigación, la enseñanza, la formación post-universitaria y la prestación de servicios, así como el fomento al espíritu de cooperación y coordinación entre las universidades de la subregión. Tiene su sede principal en Sucre (Bolivia).

24 En noviembre del 2000 en la XXII Reunión de Ministros de Salud del Área Andina - REMSAA realizada en Santiago de Chile se aprobaron las líneas de acción prioritarias del organismo andino de salud: reforma en salud, salud sexual y reproductiva, vigilancia epidemiológica y salud en fronteras, emergencias y desastres y desarrollos telemáticos, telemedicina y desarrollo en salud.

25 La Octava Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada el 22 de junio de 2001 en Valencia – Venezuela, acordó la adopción del Tratado Sustitutorio del Convenio Simón Rodríguez, definiendo al mismo como el *Foro de Debate, Participación y Coordinación para los temas sociolaborales de la Comunidad Andina y forma parte del Sistema Andino de Integración*.

Avances en la gestación de una agenda para el desarrollo integral, democrático y sostenible de los Países Miembros

Marco conceptual

La llamada Política Exterior Común (PEC) de la Comunidad Andina, aprobada por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, se sostiene en la convicción de que la Comunidad Andina puede cumplir un papel relevante en la promoción de un nuevo orden internacional, basado en el multilateralismo y el respeto por las diferencias de desarrollo en los acuerdos internacionales; en la necesidad de configurar procesos de integración regional más profundos, que favorezcan el desarrollo sostenible y la cohesión social (como condiciones esenciales para el mejoramiento persistente del nivel de vida de los habitantes de la Subregión) y, finalmente, en la adhesión a esquemas democráticos respetuosos de la independencia de Poderes, participativos, inclusivos y garantes de los derechos humanos y ciudadanos²⁶.

Las actuaciones conjuntas de los Cancilleres de los Países Miembros avanzan desde los inicios del proceso de integración. Con ocasión del denominado Mandato de Cartagena, aprobado por los presidentes andinos en el X Aniversario del Acuerdo de Cartagena en 1979, se encomendó a los Ministros de Relaciones Exteriores adoptar una política externa de largo alcance en ámbitos económicos de interés común que se constituya en una instancia política orientadora del proceso de integración.

A fines de la década de los años noventa, bajo la nueva Comunidad Andina, los Ministros aprobaron la Decisión 458 de 1999 que contiene los lineamientos de la Política Exterior Común. Esta busca contribuir a fortalecer la identidad y la cohesión de la Comunidad, proporcionarle una mayor presencia e influencia internacional y propiciar su articulación y convergencia con los demás procesos de integración de América Latina y el Caribe. La PEC se despliega en diversas áreas, incluyendo políticas y de seguridad; económicas; sociales y culturales, entre otras.

26 Acta Presidencial de Lima, Diálogo Presidencial. N.º 3.

El marco conceptual de actuación externa ha sido enriquecido el Consejo Presidencial Andino, particularmente a partir de los años 90. En esos años, bajos sus orientaciones, la agenda externa permitió desplegar acciones en distintos escenarios, con objetivos tales como profundizar las relaciones con otros procesos de integración de América Latina, ensanchar la agenda de cooperación e integración con la Unión Europea, facilitar la participación de los países andinos en las negociaciones hemisféricas del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y coordinar algunas posiciones en las negociaciones de la OMC.

La conducción política del proceso de integración ha propiciado el avance hacia una agenda multidimensional de relevancia para enfrentar obstáculos importantes al desarrollo de los Países Miembros. En las tres últimas Cumbres presidenciales andinas²⁷ (Quirama 2003, Quito 2004, Lima 2005 y Tarija 2007) se han enfatizado ciertos ejes para la integración, en la búsqueda de un desarrollo con equidad social, estabilidad democrática, sostenibilidad ambiental, inserción competitiva en la economía internacional y reducción de las asimetrías.

Principales componentes de la agenda para el desarrollo integral, democrático y sostenible de los Países Miembros

Formación de un espacio común de democracia, seguridad y derechos humanos

Comprende, en el caso de la Comunidad Andina, diversas decisiones y acciones conjuntas en aras del fortalecimiento del estado de derecho y la democracia como sistema de gobierno, la promoción y protección de los derechos humanos y el fomento de una concepción comprensiva de apoyo a la seguridad y gobernabilidad democráticas. En este contexto, el

27 Ver Declaración y Directrices de Quirama, XIV Consejo Presidencial Andino, julio de 2003; San Francisco de Quito, XV Consejo Presidencial Andino, 12 de julio de 2004; Lima XVI Consejo Presidencial Andino, Julio de 2005 y Tarija XVII Consejo presidencial Andino, 14 de junio de 2007. En: www.comunidadandina.org

Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores ha dado importancia al impulso de políticas conjuntas para enfrentar mejor los desafíos de las democracias como tráfico de drogas, terrorismo y corrupción.

Así, en materia de principios democráticos y de afirmación de los derechos humanos en la subregión, se han expedido una serie de dispositivos, tales como la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en 2002 y el Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia en 2000. El primero no constituye un instrumento formalmente vinculante bajo el ordenamiento jurídico de la Comunidad, pero contiene regulaciones indicativas para los países andinos sobre una amplia gama de derechos: civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, la defensa del medio ambiente y el derecho al desarrollo, afirmando la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los mismos²⁸. El segundo se orienta a garantizar la plena vigencia de la democracia en la Comunidad Andina mediante procedimientos a seguir en caso de ruptura del orden democrático en algún país.

En el ámbito del desarrollo y consolidación de las democracias, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó la Decisión 551 que crea el Consejo Electoral Andino como un órgano Comunitario del SAI, conformado por “los titulares de los órganos electorales de los Países Miembros. Este tiene a su cargo, entre otras funciones, impulsar la cooperación horizontal en materia electoral, la armonización de legislación, la modernización y automatización de los sistemas de los procesos electorales y el intercambio de buenas prácticas con otros espacios de integración como la Unión Europea y el MERCOSUR.

Considerando el papel negativo que representa la corrupción en los países de la Subregión, los Países Miembros de la Comunidad Andina han suscrito y ratificado la Convención Interamericana y la de Naciones Unidas Contra la Corrupción, así como la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada en el año 2003. Recientemente, como resultado de las recomendaciones del XVI Consejo Presi-

28 Desde junio de 2005 ha sido incorporado en Consejo Andino de Defensores del Pueblo como una instancia Consultiva del SAI, con roles relevantes en materia de defensa y promoción de los derechos humanos en la Subregión.

dencial Andino en 2005, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores adoptó la Decisión 668 de 2007 o Plan Andino de lucha contra la Corrupción. Mediante este mecanismo los países andinos reafirmaron su compromiso de combatir la corrupción como requisito indispensable para resguardar el patrimonio del Estado, fortalecer el sistema democrático, consolidar la legitimidad institucional y potenciar el desarrollo integral de los pueblos andinos.

En materia de seguridad, la Decisión 587 de 2004 estableció los lineamientos para una Política de Seguridad Externa Común. Esta última, busca enfrentar de manera coordinada las amenazas a la seguridad en la Comunidad Andina y desarrollar y consolidar una *Zona de Paz Andina*, como un área libre de armas nucleares, químicas y biológicas, promoviendo mecanismos que aseguren la solución pacífica de controversias, fomenten la confianza recíproca y contribuyan a superar los factores susceptibles de generar controversias entre los Países Miembros²⁹.

Los instrumentos operativos de la política de seguridad externa común adoptados hasta el presente han sido, principalmente, los siguientes:

- El Plan Andino de Cooperación para la *lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos*, que fue aprobado mediante Decisión 505 de 2001.
- Las Normas Andinas para el *control de sustancias químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas*, aprobadas a través de la Decisión 602 de 2004.
- El Plan Andino para la *prevención, combate y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras* en todos sus aspectos, adoptado por medio de la Decisión 552 de 2003.
- La *cooperación legal, policial y judicial*, donde se destaca la incorporación al SAI de los Fiscales Generales de los Países Miembros mediante la Decisión 589 y de los Defensores del Pueblo, las cuales permiti-

29 En desarrollo de la Política de Seguridad Externa, se diseñan instrumentos comunitarios relacionados con la lucha contra las drogas, erradicación de armas pequeñas, lucha contra el terrorismo, cooperación judicial y policial y combate a la corrupción.

rán estrechar la cooperación en la lucha contra el crimen organizado, realizar intercambios en áreas técnicas y de capacitación y colaborar en la puesta en marcha de los sistemas penales acusatorios en toda la Comunidad.

Promoción de la cohesión e inclusión social

El Acuerdo de Cartagena en su primer artículo plantea que sus diversos objetivos de desarrollo tienen, ante todo, la finalidad de procurar un mejoramiento persistente del nivel de vida de los habitantes de la subregión. El acuerdo contempla igualmente varias normas referentes a programas de cooperación para el desarrollo social de la población andina, así como dirigidos a la atención de las necesidades de las áreas deprimidas predominantemente rurales de los Países Miembros³⁰.

Desde la XIII reunión de presidentes andinos llevada a cabo en Valencia (Venezuela) en junio de 2001, la Comunidad Andina se ha pronunciado sobre la importancia de que los Países Miembros adopten una agenda conjunta para el desarrollo social; objetivo que logró concretarse en la Cumbre de Quirama (Colombia) en 2003. En este marco, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores estableció los lineamientos del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) –Decisión 553 de junio de 2003–, en el que se definieron los objetivos, líneas de acción y procedimientos para la formulación de proyectos. Posteriormente, dicho Consejo, mediante la Decisión 601 de 2004 aprobó el mencionado Plan que pretende contribuir, desde una visión regional, al desarrollo de las agendas nacionales de lucha contra la pobreza y la exclusión, en referencia directa a las metas del milenio de Naciones Unidas.

En el Acta Presidencial de Lima se reafirmó la visión compartida de que la integración debe orientarse al desarrollo y la cohesión social, de forma tal que el proceso contribuya a superar situaciones de pobreza extrema, exclusión e inequidad, al tiempo que ayuda a reducir las disparidades regionales. Asimismo, se ha visto que la acción conjunta de los

30 Acuerdo de Cartagena, Artículos 121, 144 y 148 d).

países puede contribuir de manera importante a prevenir los graves efectos y retrocesos que generan los desastres naturales en el desarrollo humano de las poblaciones andinas.

Proyectos de cooperación e intercambios que complementen y refuercen las políticas nacionales de superación de la pobreza e inequidad social

El PIDS tiene el propósito de encauzar acciones de alcance subregional a través de diecinueve proyectos que apoyan las políticas nacionales de superación de la pobreza y la inequidad social, con énfasis en temas como la salud, educación y cultura y la generación de empleo digno y productivo. El programa también incluye propuestas de carácter transversal en ámbitos en los que la Comunidad Andina ya cuenta con políticas definidas. Es el caso del desarrollo rural, el medio ambiente y el desarrollo sostenible y el fomento de capacidades para desarrollar indicadores sociales.

Los proyectos del PIDS tienen como propósito contribuir en la gradual convergencia de las políticas sociales, con miras a definir una estrategia comunitaria de cohesión social que permita la conformación gradual de un espacio social andino³¹. El desarrollo de las actividades PIDS en la agenda subregional, se espera contribuya también a estrechar relaciones de cooperación y convergencia en estas materias con los demás países suramericanos.

Las orientaciones del PIDS están a cargo de el Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social (Decisión 592) y, para la implementación de sus objetivos, se ha integrado en cada país miembro un comité nacional que convoca a los Ministerios y organismos del Estado responsables de los temas sociales, así como a entidades académicas y organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil que contribuyen a que los beneficios de la integración lleguen al ciudadano andino³². Contribuyen además al

31 Decisión 601.

32 Pareja, Francisco. El Plan Integrado de Desarrollo Social: Fundamentos para la Definición de una Estrategia Comunitaria de Cohesión Social en la Comunidad Andina. Secretaría General de la Comunidad Andina (2005).

diseño e implementación de PIDS, entidades como los Convenios Sociales Andrés Bello en materia Educativa, e Hipólito Unánue en materia de Salud; los Consejos Consultivos Empresarial y Laboral y las reuniones sectoriales de Ministros de Educación y Trabajo de la Comunidad Andina.

Desarrollo alternativo

El objetivo de la denominada “Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo”, aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (Decisión 614 de 2005) es contribuir a la reducción de la pobreza y a la cohesión social de los Países Miembros en áreas de intervención afectadas o amenazadas por los cultivos ilícitos. La estrategia estima que la localización y condiciones de estas áreas son susceptibles de un potencial de desarrollo local y se aseguraría el adecuado aprovechamiento de los recursos naturales. Se trata de un enfoque alternativo en el frente de lucha contra las drogas, con la presentación de iniciativas para el desarrollo social de las poblaciones involucradas. Serán considerados los proyectos comunitarios que tengan una visión integral de los aspectos sociales, económicos, ambientales y de gobernabilidad local. La estrategia persigue la incorporación de los proyectos correspondientes en los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial de los Países Miembros; además, la generación de sistemas de información, evaluación y seguimiento comunitario de estos procesos³³.

33 Las principales iniciativas productivas promovidas por la estrategia de desarrollo alternativo comprenden un conjunto de productos agrícolas y forestales (banano, café plátano, forestales, palma aceitera, caucho, frutales, entre otros); desarrollo de bienes y servicios ambientales (ecoturismo, etno-turismo y turismo científico); infraestructura y agroindustria (sistemas de riego y de acueducto y alcantarillado, plantas extractoras, entre otras actividades) y producciones no agrícolas (artesanías, piscicultura). Decisión 614 de 2005.

Desarrollo cultural y educativo para la integración

La Comunidad Andina cuenta con marcos jurídicos e institucionales para el desarrollo de una agenda en materias culturales y educativas, aspecto esencial para la formación gradual de un espacio social y cultural diverso e integrado. Por un lado, el Convenio Andrés Bello contribuye a impulsar tareas de integración educativa, científica, tecnológica y cultural. En particular, acciones coordinadas con autoridades nacionales para el fomento de una educación con calidad y equidad, asunción ciudadana de modelos científico-tecnológicos modernos que fomenten la creatividad y políticas que apoyen el desarrollo y defensa de los patrimonios natural y cultural³⁴.

Los órganos de acuerdo han adoptado igualmente políticas en este campo, tales como la Decisión 460 de 1999 sobre Protección y recuperación bienes culturales del patrimonio arqueológico, histórico, etnológico, paleontológico y artístico que hacen parte del patrimonio cultural de la Comunidad Andina. La Decisión 594 de 2004 versa sobre la introducción de contenidos de integración en los planes y programas de estudio de la educación básica en los Países Miembros. También, recientemente, se ha adoptado el compromiso de promover la adopción de la Convención sobre Protección y Promoción de la Diversidad de Expresiones Culturales en la Conferencia de UNESCO y adoptar una estrategia andina para el desarrollo de las industrias culturales que consolide la identidad cultural. Por otra parte, la Decisión 593 de 2004 creó el Consejo Andino Ministros Educación y responsables de políticas culturales que permite impulsar iniciativas de educación y cultura en la subregión³⁵.

34 El Convenio Andrés Bello cuenta con la participación de los Países Miembros de la CAN y de Chile, Cuba, España, México, Panamá y Paraguay. Ver www.cab.int.co

35 Al respecto, en la Cumbre de Lima de 2005 se acordó que este Consejo avanzara, con el apoyo de la Secretaría General, en los trabajos de reconocimiento y homologación de certificados de educación y títulos profesionales al interior de la Comunidad Andina.

Desarrollo sostenible y medio ambiente

Los países andinos constituyen importantes reservas mundiales de la biodiversidad, fuentes de agua dulce y superficie boscosa del planeta. Su posición geográfica los caracteriza por ser megadiversos y cuentan con una amplia base de recursos energéticos, de agua, además de una vasta diversidad cultural. A estas potencialidades, se unen unos ecosistemas frágiles y vulnerables ante cualquier alteración de las variables climáticas esenciales, que provocan daños de gran magnitud a las poblaciones locales, a su desempeño económico y al medio ambiente.

En este contexto, la agenda ambiental andina aprobada por los ministros de Medio Ambiente en 2006 se orienta a colaborar con los Países Miembros en la concertación de programas y estrategias comunitarias que contribuyan a la profundización de la integración, mediante la adopción de políticas sostenibles y de adecuada gestión ambiental que, a su vez, refuerce la capacidad de negociación andina en foros internacionales sobre la materia³⁶.

La institucionalidad ambiental de la CAN está compuesta por el Comité Andino de Recursos Genéticos, el Comité Andino de Autoridades Ambientales y el Consejo de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, creados mediante Decisión 391 (1996), Decisión 435 (1998) y Decisión 596 (2004), respectivamente. Además se cuenta con el Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (Decisión 529).

La Agenda Ambiental Andina 2006-2010 tiene tres ejes fundamentales relacionados con el cambio climático, la conservación y uso sostenible de la biodiversidad y de los recursos hídricos. Cuenta además con un programa de fortalecimiento de capacidades en atención y prevención de desastres en la subregión.

36 Secretaría General de la Comunidad Andina, *Estado de la Integración Andina*. Informe presentado al XVI Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión Ampliada con la Comisión. Lima, julio de 2005

Cambio climático

La acción conjunta de los países andinos se desarrolla en el contexto de las acciones internacionales coordinadas, previstas en el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto; así como del acuerdo de elaborar una Estrategia Andina de Cambio Climático como marco de política regional, que incluya la aplicación anticipada de dicho Protocolo³⁷. Por otra parte, los Países Miembros han iniciado tareas conjuntas para desarrollar e implementar el Mecanismo de Desarrollo Limpio, vinculando a personas encargadas de desarrollar proyectos, autoridades nacionales y grupos de interés de los países, con miras a una participación efectiva y equitativa en el mercado global de carbono³⁸.

Biodiversidad

Los Países Miembros, conscientes de su megadiversidad biológica, cultural y de la necesidad de promover el desarrollo sostenible en consonancia con las metas de erradicar la pobreza, aprobaron la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino (ERB) –Decisión 523 en el 2002–. El propósito de la ERB es formular e instrumentar alternativas viables de desarrollo sostenible a partir de los recursos naturales con que cuenta Subregión y avanzar en la concertación de posiciones conjuntas ante los diversos foros internacionales de negociación.

Entre las principales iniciativas que están en proceso de implementación se encuentran: a) el Programa de Conservación de los Páramos Andinos; b) Proyectos Pilotos en las áreas de Biotecnología y Bioseguridad, Acceso a los Recursos Genéticos y Valoración y Distribución de los beneficios; c) Programa Andino de Biocomercio, que pretende fomentar

37 Acuerdo jurídicamente vinculante cuyo objetivo es reducir las emisiones colectivas de gases que causan el cambio climático y el efecto invernadero. Contiene objetivos obligatorios y cuantificados de limitación y reducción de dichos gases. El Protocolo fue suscrito en la ciudad japonesa de Kyoto el 10 de diciembre de 1997. Entonces 34 países industrializados, la mayor parte de ellos europeos, se comprometieron a cumplir determinadas metas.

38 Secretaría General de la Comunidad Andina. *Estado de la Integración Andina*.

la inversión y el comercio de productos y servicios derivados del uso sostenible de la diversidad biológica; d) Iniciativa contra la biopiratería, e) Trabajos para adoptar una normativa comunitaria sobre protección de los conocimientos tradicionales y f) el proyecto regional sobre la “Conservación de la Biodiversidad Amazónica en los Países Andinos”³⁹.

Por otra parte, en Cumbre presidencial de Lima se establecieron compromisos tales como crear una red andina de institutos de investigación sobre biodiversidad; adoptar políticas andinas para los grandes ecosistemas que comparten los Países Miembros en una perspectiva de manejo sostenible de la biodiversidad; e impulsar iniciativas para proteger los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales de los pueblos originarios.

Recursos hídricos y saneamiento

El abastecimiento de agua potable, el saneamiento y las prácticas adecuadas de higiene son condiciones básicas para la salud humana, la protección del medio ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones. Asimismo, son actividades clave para el desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza⁴⁰. En este contexto, los Países Miembros consideran que el manejo integrado de los recursos hídricos; así como, el acceso y la calidad del agua deben ser aspectos fundamentales de la agenda ambiental andina.

Al respecto, el PIDS incluye también como uno de sus proyectos la formulación de una política comunitaria sobre la gestión y aprovechamiento de las fuentes de agua, en beneficio de las comunidades locales (campesinas, indígenas, originarias) y sobre el manejo integral y sostenible de cuencas hidrográficas compartidas por dos o más países de la Comunidad Andina⁴¹. Se cuenta con el compromiso de trabajar conjunta-

39 Secretaría General de la Comunidad Andina. *Estado de la Integración Andina*.

40 Secretaría General de la Comunidad Andina. Documento de Trabajo presentado en el Taller Realidad y Perspectivas para el Desarrollo del Sector de Agua Potable y Saneamiento en la Subregión Andina. Lima, marzo de 2004.

41 Secretaría General, *Agenda Prioritaria de la Comunidad Andina Agosto 2005-Julio 2006*. Lima, agosto 2005

mente en la elaboración de posiciones comunes en los foros internacionales⁴².

La Secretaría General de la Comunidad Andina ha trabajado con diversos organismos internacionales en la elaboración de un primer inventario sobre la situación actual de los recursos hídricos en la subregión Andina, lo que facilitará el establecimiento de mecanismos para mejorar el acceso a la información, el intercambio de experiencias y la colaboración entre los países para contribuir al cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio asociados con los servicios de agua y saneamiento, tomando en cuenta criterios de inclusión y sostenibilidad, fomentado la participación de comunidades organizadas⁴³.

Prevención y atención de desastres

Ante la frecuencia y magnitud de los desastres naturales en la subregión y sus graves efectos en vidas humanas, costos económicos y fuertes retrocesos en el desarrollo humano de amplias comunidades de los territorios de la Comunidad Andina, los Países Miembros han decidido impulsar una estrategia coordinada para la promoción y desarrollo de políticas de prevención, mitigación y atención de desastres, así como de tareas de rehabilitación, reconstrucción, cooperación, asistencia mutua, e intercambio de experiencias en la materia. Se propende por el fortalecimiento de las capacidades internas para reducir la vulnerabilidad frente a este tipo de amenazas⁴⁴.

En el año 2005 se dio inicio al proyecto Unión Europea-Comunidad Andina “Prevención de Desastres en la Comunidad Andina” (PREDE-CAN), cuyas actividades se desarrollan actualmente en cinco áreas de trabajo⁴⁵: i) fortalecimiento de Sistemas y Políticas Nacionales y a nivel sub-

42 Al respecto se han iniciado, por ejemplo, trabajos y gestiones pertinentes para la participación de los Países Miembros en el Foro Mundial del Agua, que se llevará a cabo la segunda semana de marzo de 2006, en Ciudad de México

43 Reunión de Ministros de medio Ambiente de la Comunidad Andina, *Declaración de Paracas*, 1 de abril de 2005

44 Acta de la Quinta Reunión del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE)

45 Secretaría General de la Comunidad Andina, *Estado de la Integración Andina*, 2004.

regional; ii) desarrollo de sistemas de Información, evaluación y monitoreo del riesgo; iii) incorporación de la gestión del riesgo en la planificación del territorio, sectorial y del desarrollo; iv) impulso a la educación, capacitación y sensibilización sobre gestión del riesgo y v) proyectos piloto para fortalecer la participación en la gestión local del riesgo.

Apoyo a la competitividad y el desarrollo territorial

El espacio subregional ofrece oportunidades para la complementación de los recursos productivos de los Países Miembros y la disminución de costos derivada de una mayor articulación de la infraestructura física y las comunicaciones. En este contexto, las políticas dirigidas al funcionamiento del mercado interior, se pueden reforzar con acciones conjuntas que incidan en el potencial de inversiones, el mejor aprovechamiento de economías de escala, la complementación productiva en áreas estratégicas y una mayor competitividad de las empresas, sectores y regiones andinas con miras al aprovechamiento de los mercados internos y externos.

Al respecto, en la agenda del nuevo diseño estratégico, los órganos de la Comunidad han insistido en la necesidad de hacer frente conjuntamente a situaciones como las deficiencias de infraestructura y altos costos de transporte; insuficiente o inadecuado financiamiento apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYMES); baja integración entre regiones y cadenas de generación de valor; y escasa innovación y aumento de la brecha digital.

En un contexto adquieren gran relevancia, entre otras, políticas comunes orientadas a la promoción mejoras en la infraestructura, la integración fronteriza, el desarrollo del transporte y las comunicaciones; la cooperación energética; el apoyo a las pequeñas y medianas empresas (PYMES); políticas conjuntas de fomento a la ciencia y tecnología e inclusión de los ciudadanos andinos en la sociedad de la información, así como el apoyo a la competitividad de los países de menor desarrollo económico relativo.

Infraestructura, transporte y comunicaciones

Entre los lineamientos más recientes de los primeros mandatarios en el campo de la infraestructura, el transporte y las comunicaciones está, en primer lugar, la necesidad de canalizar recursos de agencias multilaterales y potenciar experiencias de mejores prácticas en asociaciones público-privadas, para impulsar de manera coordinada proyectos prioritarios de infraestructura de los llamados ejes de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Esto propiciaría sinergias entre los niveles nacional, andino y sudamericano⁴⁶. Se considera esencial que los ejes de integración identificados en IIRSA sean concebidos como programas integrales de sus áreas de influencia y de las comunidades concernidas, con miras a enriquecer sus potencialidades de desarrollo económico y social.

Por otra parte, se avanza en los trabajos de una nueva normativa comunitaria para resolver los problemas del transporte internacional de mercancías por carretera (Decisión 399). Se regula los alcances del trasbordo, facilita permisos y permite la participación activa de los actores públicos y privados en el diálogo binacional sobre la problemática del transporte carretero. Asimismo, los órganos comunitarios tienen el encargo de trabajar en la adopción de normas andinas sobre cabotaje marítimo de carga y disposiciones sobre la actividad aeronáutica⁴⁷.

En materia de telecomunicaciones, la Decisión 462 de 1999 consagra un marco jurídico para la regulación y liberalización de los respectivos servicios entre los Países Miembros y la Resolución 432 (año 2000) de la Secretaría General regula las condiciones contractuales de acceso a las redes de otros proveedores dentro de la Subregión. Se eliminan así barreras de entrada y promueve la competencia en la prestación de los servicios del sector. Así, los proveedores establecidos como operadores en un país miembro tienen inicialmente el derecho de establecimiento y, posteriormente, el derecho de acceso a redes en otros Países Miembros y pueden

⁴⁶ Ver Iniciativa para la integración de la infraestructura regional suramericana en: www.iirsa.org

⁴⁷ En materia de transporte aéreo la Comisión aprobó la Decisión 619 de 2005 que establece un marco para los derechos y obligaciones de los usuarios, transportistas y operadores de los servicios de transporte aéreo en la Comunidad Andina.

desarrollar sus operaciones en el territorio de la Comunidad. Bajo este marco jurídico de facilitación de la prestación de los servicios, se abren posibilidades futuras de desarrollo de proyectos conjuntos de infraestructura para el aprovechamiento de economías de escala en el sector⁴⁸.

Desarrollo territorial y fronterizo

La concepción del desarrollo territorial en la Comunidad Andina comprende no solo el tema de la atención de la problemática económica y social de las zonas y territorios de frontera, sino una visión integral que incluye el diseño de una estrategia que permita intercambiar experiencia sobre la competitividad de ciertas regiones o ciudades y su mejor inserción nacional e internacional.

En julio de 2005 se instaló el denominado Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales creado por Decisión 585 de 2004. Esto permitió incorporar a las ciudades dentro de un concepto de descentralización de las políticas comunitarias e iniciar una agenda de cooperación entre los gobiernos locales. En la Cumbre de Lima del mismo año, los jefes de Estado solicitaron al Consejo Consultivo que desarrolle una estrategia andina de desarrollo territorial que facilite la cooperación para la competitividad entre las ciudades participantes.

En materia de desarrollo fronterizo, los avances más notables se han registrado con los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), enmarcados en la Decisión 502 de 2001, que están en fase de preinversión en la mayoría de las fronteras andinas. Los jefes de Estado han apoyado también iniciativas para concretar inversiones binacionales en estas zonas, en particular la aprobación de los proyectos de decisión sobre “Corporaciones Multinacionales Andinas de Integración y Desarrollo Fronterizo (COMAF)” y los llamados “Proyectos Públicos y de Sociedad Civil en las Zonas de Integración Fronteriza de la CAN”⁴⁹.

48 En especial bajo el “tercer modo” de prestación de presencia local de un prestador en el territorio de otro país.

49 Declaración Acta de Lima.

Apoyo al fortalecimiento de las PYMES

La experiencia internacional indica que la diversificación de la producción y el incremento sostenido de la productividad son procesos de largo alcance, que entrañan un constante aprendizaje tecnológico, comercial e institucional, en el que la amplitud del conjunto de redes empresariales dentro de cada sector y entre sectores es fundamental para canalizar inversiones y desarrollar la competitividad⁵⁰. En este contexto, son importantes en el mercado ampliado las pequeñas y medianas empresas PYMES que constituyen más del 90% de los establecimientos en los países andinos y contribuyen a cerca del 45% del PIB. Por otra parte, estimativos de la OIT indican que casi el 50% de la población andina empleada labora en micro, pequeñas y medianas empresas.

La Comunidad cuenta con un Comité Subregional de la Pequeña y Mediana Industria con la participación de representantes de gobiernos y de las Cámaras empresariales de los Países Miembros. Este Comité ha recomendado la adopción de un estatuto de la PYME Andina y la adopción de un Sistema Andino de Garantías como mecanismo de coordinación interinstitucional de los entes nacionales de garantías y de respaldo a la creación de entidades similares en países donde no existan, junto con el objetivo de crear un mecanismo andino de reafianzamiento que facilite el acceso al crédito de estas empresas⁵¹.

Otras iniciativas de apoyo que han comenzado a diseñarse comprenden el apoyo a los gremios empresariales y formación de dirigentes de estas empresas; asistencia técnica para la conformación de grupos asociativos; aprendizaje sobre programas de producción sostenible; intercambio de experiencias sobre actividades de innovación que les permitan interactuar con los sistemas nacionales de innovación y ciencia y tecnología; respaldo a tareas de ruedas de negocios e inversiones andinas y sudamericanas; promo-

50 La competitividad está determinada por la capacidad de dichas redes para establecer vínculos con cadenas internacionales de inversión, producción y comercialización. A su vez, para hacer más sostenibles los incrementos de la productividad se desataca la importancia de aplicar tanto medidas neutrales u horizontales, como políticas selectivas que tengan efectos duraderos sobre los encadenamientos productivos.

51 Los proyectos de Decisión correspondientes al Estatuto de la PYME y al Sistema de Garantías se encuentran a consideración de la Comisión.

ción de marcas de PYMES andinas para mejorar su proyección y seguridad jurídica en el mercado interior; y desarrollo de programas de “emprendedurismo” que contribuyan a la ampliación de la base empresarial⁵².

Desarrollo rural y complementación agrícola

El XV Consejo Presidencial Andino destacó la importancia social del sector agropecuario y la necesidad de preservar este sector como un activo para las próximas generaciones, en sus dimensiones económica, política, social, ambiental y cultural. En dicha oportunidad, los presidentes se comprometieron a garantizar el principio de seguridad agroalimentaria, entendida como la disponibilidad, el acceso oportuno y suficiente a los alimentos por parte de nuestros pueblos. Con tal fin los presidentes encomendaron al Consejo de Ministros de Agricultura poner en marcha el Programa Andino de Desarrollo Rural y Competitividad Agrícola⁵³.

Entre las principales acciones y proyectos para el desarrollo de la agenda andina en este ámbito se encuentran las siguientes: i) Programa Andino para el Desarrollo Rural y la Competitividad Agropecuaria, el cual contempla, entre otras medidas la reglamentación y puesta en marcha del Fondo creado mediante Decisión 621 de 2005⁵⁴; ii) Foro Sub-regional Andino de Desarrollo Rural⁵⁵, proyecto que tiene gran relevancia en el contexto del mandato presidencial de desarrollar un programa andino de desarrollo rural y competitividad agrícola⁵⁶; iii) intercambio de experiencias sobre cadenas agroproductivas de la Comunidad Andina, con especial énfasis en las cadenas de oleaginosas, azúcar y café; v) desarrollo de propuestas conjuntas para la superación de los problemas que presenta el comercio agrícola intrasubregional⁵⁷.

52 Véanse otras iniciativas para las PYME en la Declaración Acta de Lima.

53 Secretaría general de la Comunidad Andina, *Agenda Prioritaria agosto 2005-julio* (2006: 6)

54 Directrices Acta de San Francisco de Quito, numeral 29; Declaración Acta de Lima, numeral 13; Decisión 621.

55 Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS)

56 Mandato del XV Consejo presidencial Andino.

57 Directrices Acta de San Francisco de Quito, numeral 30; PIC - El Pueblo; Quinta reunión de la Comisión Ampliada con Ministros de Agricultura; Directrices Acta de Lima, numeral 34.

Innovación tecnológica y conectividad

Las iniciativas comunitarias en relación con la innovación tecnológica se encuentran enmarcadas en la Decisión 179 que crea el Consejo de Ciencia y Tecnología (CACYT) y la Decisión 213 que regula su estructura, objetivos y funcionamiento. Los proyectos correspondientes han sido orientados fundamentalmente al fortalecimiento institucional y la aplicación del concepto de innovación tecnológica como fusión de la ciencia con la actividad productiva. Desde fines de 2004, el CACYT trabaja en la elaboración de un Programa Andino de Innovación Tecnológica (PAI-TEC), el cual cuenta con actividades prioritarias para estimular los procesos de innovación tecnológica como factor estratégico de la competitividad empresarial, particularmente de la PYME.

Entre las iniciativas de este esfuerzo conjunto se encuentran la configuración de una red andina de cooperación entre Centros de Desarrollo e Innovación Tecnológica; el apoyo a incubadoras de empresas en cuanto a capacitación para el establecimiento y manejo de las mismas; la formulación de un Programa Andino de Prospectiva Tecnológica y el intercambio de experiencias sobre formación laboral que permita la certificación de competencias de los egresados de institutos nacionales de formación técnica.

Otra prioridad que debe mencionarse en este ámbito de la agenda andina es la inclusión de la población en la sociedad de la información y el conocimiento, considerando que los países andinos presentan en la actualidad una visible brecha digital respecto de los países desarrollados. En este sentido, abordar el tema desde una visión comunitaria puede facilitar las posibilidades de acceso de los Países Miembros a los beneficios del desarrollo de la ciencia y de la tecnología, al conocimiento aplicado a los procesos productivos, al mejoramiento de la conectividad y al intercambio de “mejores prácticas” para la aplicación de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) al desarrollo. Los mandatarios andinos instruyeron recientemente para que se adopte una posición conjunta para la Cumbre Mundial con el fin de reducir la brecha digital y alcanzar las metas de la Declaración del Milenio.

Cooperación energética

Conscientes del importante potencial energético representado por los yacimientos de petróleo, carbón y gas, así como de fuentes hídricas, eólicas, solares y otras, los Países Miembros y el Consejo Presidencial Andino acordaron en julio de 2005 efectuar los trabajos necesarios para concretar una alianza energética andina.

Esta alianza energética, aún sin desarrollar, tendría en cuenta el contexto de integración sudamericana; respecto de lo cual los mandatarios andinos reafirmaron su interés de fortalecer los proyectos de interconexión energética de América del Sur y tener en cuenta los acuerdos vigentes de los países y los esquemas comerciales existentes⁵⁸. Esta agenda podría orientarse a elaborar acuerdos de cooperación para la producción, transformación, transporte y comercialización, así como acciones dirigidas al mejor aprovechamiento del potencial de *clusters* energéticos⁵⁹.

Otros lineamientos para el desarrollo futuro de la alianza energética andina en campos como los siguientes:

- Consolidación y ampliación de la interconexión eléctrica, incluyendo Chile como País Asociado. Respecto de la interconexión eléctrica andina deben destacarse los avances realizados en el marco de la Decisión 536 de 2002 que establece el Marco General para la interconexión Subregional de Sistemas Eléctricos e Intercambio Intracomunitario de Electricidad.
- Impulso de la interconexión de gas natural⁶⁰.

58 Directrices Acta de San Francisco de Quito.

59 En la primera reunión de jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones se acordó, avanzar en la integración energética de América del Sur y dar pasos concretos en iniciativas tales como Petroamérica, la suscripción de un acuerdo de complementación energética regional, la iniciativa de la red de gasoductos del Sur. Ver *Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria*. Brasilia 29 y 30 de septiembre de 2005.

60 Debate Presidencial, numeral 2; Declaración Acta de Lima, numeral 27; III Reunión Consejo de Ministros de Energía, Electricidad, Hidrocarburos y Minas de la Comunidad Andina.

- Desarrollo de energías renovables⁶¹.
- Promoción de cadenas productivas basadas en los hidrocarburos⁶².
- Aprovechamiento de la infraestructura energética para impulsar la conectividad.

Tratamiento de las asimetrías

En la instrumentación de las políticas de complementación económica y competitividad productiva y territorial, adquieren especial relevancia las medidas y acciones que contribuyan a la reducción de las asimetrías derivadas de las diferencias de desarrollo relativo en el proceso de integración andina y sudamericana. En la Comunidad Andina esta ha sido una materia de permanente preocupación. Al establecerse en el Acuerdo de Cartagena la meta fue el desarrollo equilibrado y armónico entre los Países Miembros, con miras a reducir las diferencias. El mecanismo de solidaridad adoptado consistió en el trato preferencial y diferenciado para Bolivia y Ecuador, el que se expresó principalmente en plazos o ritmos diferenciados en la desgravación comercial.

Para abordar en el futuro la problemática de las asimetrías, hoy se cuenta con la notable experiencia europea de promoción de políticas y mecanismos financieros destinados a la cohesión económica y social de los países y a la convergencia estructural de las regiones. También se tiene como referente la creación reciente del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR. Por su parte, las políticas de la Comunidad Andina en materia de desarrollo territorial de las regiones interiores y zonas de frontera, así como la promoción productiva de las pequeñas y medianas empresas, pueden contribuir a reducir las asimetrías en el espacio comunitario⁶³.

61 Directrices Acta de Lima, numeral 39.

62 Directrices Acta de Lima, numeral 40.

63 Secretaría General, *Agenda Prioritaria de la Comunidad Andina, Agosto 2005-Julio 2006*.

Con base en las recomendaciones de la reunión de jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones de 2006, los países y los órganos de integración trabajan en los posibles componentes de un enfoque renovado que contribuya al mejoramiento productivo y competitivo de los países de menor desarrollo relativo. El enfoque fortalecería capacidades institucionales nacionales para ampliar y diversificar la oferta exportable y promover inversiones y se complementaría con medidas como la profundización de preferencias donde corresponda. A lo anterior se sumaría: el diseño de tratamientos especiales en acuerdos comerciales con terceros países; la posibilidad de acceso a recursos de fondos específicos; la acción conjunta para apoyar –ante organismos internacionales– la identificación y canalización de financiamiento hacia proyectos prioritarios en el marco de IIRSA y, finalmente, el apoyo al diseño de políticas de incentivos macroeconómicos que apunten al aumento de la competitividad empresarial.

Avances en acciones conjuntas para mejorar la inserción externa de la comunidad andina y sus países miembros

Marco conceptual

La integración andina se ha constituido, desde sus etapas iniciales, en una herramienta valiosa para adoptar posiciones conjuntas o coordinadas de los Países Miembros, en foros y negociaciones internacionales en materias económicas, políticas y sociales. En esta tarea, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores tiene la responsabilidad de formular la agenda de la política exterior de los Países Miembros, en los asuntos que sean de interés subregional, así como orientar y coordinar la acción externa de los diversos órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración. El Consejo desarrolla su labor bajo las Directrices del Consejo Presidencial Andino y coordina esfuerzos con la Comisión de la Comunidad Andina, órgano decisorio encargado de los asuntos de comercio e inversión⁶⁴.

⁶⁴ Artículos 11,16 y 22 del Acuerdo de Cartagena.

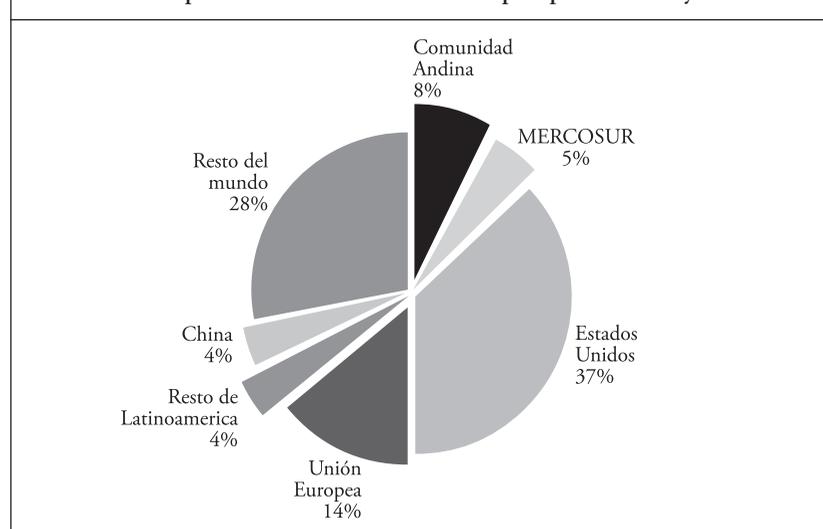
La consolidación de la política exterior común propende por una integración andina más profunda y gradualmente convergente hacia un espacio regional con dimensiones suramericanas, que incluya, así mismo, relaciones de comercio y cooperación hemisféricas y con otros países y grupos de integración, con respeto por las asimetrías y con una visión de alcanzar el desarrollo integrado y la mejor inserción internacional de los Países Miembros de la Comunidad Andina.

Los lineamientos del Consejo Presidencial Andino han establecido ciertas prioridades para los próximos años relacionadas, en primer lugar, con la importancia de la convergencia de la Comunidad Andina con MERCOSUR y Chile, en la conformación de la Comunidad Suramericana de Naciones (ahora denominada UNASUR) concebida como un proyecto político de desarrollo equilibrado. Al respecto, se concibe la Comunidad Andina como un espacio articulador entre Sudamérica, Centroamérica, México y el Caribe. De otro lado, se enfatiza la necesidad de concretar la asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, iniciar relaciones con otros socios estratégicos y hacer presencia en ciertos foros y ámbitos decisorios con miras a promover la presencia andina en la escena internacional en beneficio del desarrollo de los Países Miembros.

Principales interlocutores externos

La inserción internacional de la Comunidad Andina comprende necesariamente las relaciones de cooperación, económicas y políticas, con otros países y grupos de integración en el mundo, que tienen una especial significación en esos ámbitos para los Países Miembros en el actual contexto de globalización. En el Gráfico 5 se ilustra la importancia de los mercados de destino de las exportaciones de la Comunidad Andina para los años 2005 y 2006.

Gráfico 5. Participación de la Comunidad Andina para período 2005 y 2006



Integración con América Latina y el Caribe

La política exterior común distingue un campo de relaciones con países de América Latina y el Caribe. Su prioridad estratégica es amplia y busca perfeccionar acuerdos de integración en el marco de los tratados vigentes de la integración regional y de la búsqueda de convergencias que permitan conformar gradualmente un espacio sudamericano.

La Decisión 322 de 1992 estableció un marco comunitario para negociaciones comerciales con países latinoamericanos que permitió, en su momento, acuerdos como los de Colombia y Venezuela con México, para suscribir un tratado de libre comercio conocido como el Grupo de los Tres y acuerdos de libre comercio de los Países Miembros con Chile.

A partir del año 2000 se han ampliado las experiencias de negociación y concertación con otros países de la región. Se puede enumerar:

- Acuerdo de Complementación Económica 59 entre los Estados miembros de MERCOSUR y Colombia, Ecuador y Venezuela como

miembros de la CAN. Con anterioridad, en diciembre de 1996 Bolivia y el MERCOSUR ya habían suscrito el Acuerdo de Complementación Económica N.º 36 para el establecimiento de una Zona de Libre Comercio entre ambas partes. Asimismo, el 25 de agosto de 2003, Perú y MERCOSUR firmaron el Acuerdo de Complementación Económica N.º 58 con el mismo objetivo.

- La conformación de la Comunidad Suramericana de Naciones en la ciudad de Cuzco en 2004 (ahora UNASUR) es proyecto político y de desarrollo territorial de grandes dimensiones, que no solo pretende avanzar hacia la conformación gradual de una zona de libre comercio sudamericana, sino impulsar proyectos prioritarios que faciliten el desarrollo social, de la infraestructura, el transporte, las comunicaciones y los recursos energéticos⁶⁵. Los Países Miembros y la Secretaría General trabajan en instancias orientadas a definir los alcances políticos, jurídicos e institucionales de este proyecto de integración regional.
- La incorporación de los países andinos como Miembros Asociados del MERCOSUR, y de los países fundadores del MERCOSUR como Miembros Asociados de la Comunidad Andina.
- La admisión de Chile como País Miembro Asociado de la CAN mediante Decisión 645 de 2006, ha permitido definir, mediante el trabajo de una Comisión Mixta, los alcances de la profundización de las relaciones entre las Partes, que fueron plasmados recientemente en la Decisión 666 de 2007.
- La suscripción de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, en noviembre de 2006 entre la Comunidad Andina y México, constituye un primer paso para la futura asociación de este país a la Comunidad.

⁶⁵ Véase Declaración de la primera Cumbre Presidencial de la Comunidad Sudamericana de Naciones, realizada en Brasilia el 29 y 30 de septiembre de 2005.

- La firma de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación con Panamá, similar al suscrito con México. Rige desde agosto de 2007.

Avances en la convergencia sudamericana

La reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, en septiembre de 2005, acordó, entre otras acciones, promover la convergencia de los Acuerdos de Complementación Económica entre los países de América del Sur. El objetivo es conformar gradualmente una zona de libre comercio sudamericana, para lo cual las Secretarías de la Asociación Latinoamericana de Integración, de la Comunidad Andina y de Mercosur han preparado las propuestas correspondientes⁶⁶.

Este proceso, de acuerdo con los lineamientos presidenciales, se impulsará otras medidas dirigidas hacia la complementación de las economías y el desarrollo de proyectos en áreas de infraestructura, energía, transporte y comunicaciones. Se contempla también un acuerdo de exención de visas y habilitación de documentos de identidad para turistas; un programa sudamericano de conectividad aérea; acciones en materia de Internet indispensables para la sociedad regional de la información; políticas para avanzar en el reconocimiento mutuo de títulos profesionales y diplomas universitarios y la realización de ruedas sudamericanas de negocios, entre otras⁶⁷.

Las tareas inherentes a esta agenda sudamericana de integración, en su componente de formación de una zona de libre comercio que promueva el desarrollo y la reducción de asimetrías, harán parte integral de la agenda de los órganos de integración de la Comunidad Andina en los próximos años. Particular importancia tendrán los trabajos de convergencia normativa que permita la operación de libre comercio sudamericano con reglas armonizadas y transparentes.

66 Véase “Declaración sobre la Convergencia de los procesos de Integración en América del Sur” y “Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria” suscritas por los presidentes y jefes de Gobierno de los países de la Comunidad Sudamericana de Naciones, reunidos en Brasilia los días 29 y 30 de septiembre de 2005. En desarrollo de esta Declaración las tres Secretarías han preparado propuestas de convergencia sudamericana.

67 Véase: “Declaración sobre la Convergencia de los procesos de Integración en América del Sur”.

En lo que respecta a la convergencia de la Comunidad Andina con el MERCOSUR se han registrado pasos importantes con el ingreso recíproco como Miembros Asociados de los países pertenecientes a ambos esquemas. Esta convergencia se da en un marco comprensivo definido por los jefes de Estado, donde se aspira que la integración sudamericana se constituya en un programa de desarrollo regional descentralizado con componentes de integración física, medio ambiente, integración energética, mecanismos financieros sudamericanos, telecomunicaciones, promoción de la cohesión, la inclusión y la justicia social, la consideración de las asimetrías y el diálogo político⁶⁸.

El mandato central que ha recibido la Secretaría General de la Comunidad Andina junto con la Secretaría Técnica del Mercosur y la Secretaría General de la ALADI se orienta a la preparación de una propuesta sobre la convergencia CAN-Mercosur y otros acuerdos comerciales de la región para perfeccionar un área de libre comercio sudamericana, considerando el trato preferencial y diferenciado. Estos esfuerzos de coordinación entre las tres Secretarías ya se iniciaron y se tradujeron en la elaboración de tres informes que fueron presentados a los jefes de Estado con ocasión de la Cumbre Presidencial que se realizó en Cochabamba el 8 y 9 de diciembre de 2006⁶⁹.

Venezuela⁷⁰

Desde la presentación (el 22 de abril de 2006) de la denuncia del Acuerdo de Cartagena por parte de la República Bolivariana de Venezuela, la Secretaría General adelantó gestiones y estudios orientados a garantizar la efectiva aplicación del artículo 135 del Acuerdo de Cartagena, manteniendo una relación fluida con dicho país.

68 Ver Agenda Prioritaria de los Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones en: *Declaración Presidencial y Agenda Prioritaria*.

69 Los tres documentos son: “Cuestiones jurídico-institucionales de la Comunidad Sudamericana”; “Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica”; y “Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la Comunidad Sudamericana”. Ver www.comunidadandina.org

70 Ver documento SG di 848 de 2007.

Como resultado de las recomendaciones presentadas y de las observaciones recibidas de los Países Miembros, se consideró necesario suscribir un acuerdo que corroborara y precisara los alcances normativos de la aplicación del artículo 135 del Acuerdo de Cartagena entre los Países Miembros de la Comunidad Andina y la República Bolivariana de Venezuela. Así, el 9 de agosto de 2006 fue suscrito un Memorando de Entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y los Países Miembros, aprobado por estos últimos mediante Decisión 641.

El artículo mencionado creó Grupo de Trabajo con el objeto de establecer las normas transitorias aplicables al programa de liberación de bienes, en materia de medidas de salvaguardia, solución de controversias, medidas sanitarias y fitosanitarias y obstáculos técnicos al comercio, en concordancia con el artículo 135 del Acuerdo de Cartagena⁷¹. Dichas normas no pudieron establecerse por la diferencia surgida con Venezuela sobre el plazo de cinco años establecido en el Acuerdo de Cartagena, para la vigencia de las ventajas recibidas y otorgadas al amparo del Programa de Liberación.

Unión Europea

La profundización de las relaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, llevó a que en la cumbre presidencial de Quito se adoptara la Decisión 595 de 2004 que aprueba el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte y, por otra, la Comunidad Andina y sus Estados miembros. Este instrumento que subsume y profundiza el carácter multidimensional de los vínculos birregionales, los avances logrados en el Acuerdo de 1992 y lo establecido en la Declaración de Roma de 1996.

71 El referido Grupo de Trabajo se reunió en tres oportunidades: el 16 de octubre, el 7 y 8 de noviembre y el 12 y 13 de diciembre de 2006. Como resultado del esfuerzo negociador hubo acuerdos en los capítulos de medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio y solución de controversias. En lo que respecta a salvaguardias y normas de origen se alcanzó consenso en todos los artículos excepto en aspectos puntuales. En el caso de las salvaguardias, la diferencia está relacionada al tratamiento para el contingente libre de gravámenes y en origen está referida a las zonas francas.

El acuerdo, que ya ha sido incorporado al derecho interno por parte de quince países de la Unión Europea y por Bolivia, Ecuador y Perú en la Comunidad Andina, se ha constituido en un paso previo para la recién iniciada negociación de un Acuerdo de Asociación que incluya la cooperación, el diálogo político y una zona de libre comercio que reconozca las diferencias de desarrollo entre las partes. Para este efecto los países andinos llegaron a la Cumbre de Viena de jefes de Estado de la Unión Europea y América Latina, en Viena con resultados favorables de un proceso de “valoración conjunta” que permitió acordar el inicio de negociaciones⁷².

La relación especial con Europa se enmarca también dentro del diálogo político y el Programa de Cooperación CAN-UE para el período 2007-2011, reflejo de una asociación estratégica para el desarrollo y la gobernabilidad democrática de la subregión andina que se ha estructurado a lo largo de dos décadas de cooperación interregional⁷³.

Estados Unidos

Los países Miembros adelantaron una acción conjunta en las negociaciones hemisféricas del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Posteriormente, las negociaciones comerciales de un tratado de libre comercio con Estados Unidos de tres países andinos, Colombia, Ecuador y Perú (Bolivia era país observador) se dieron al amparo de las autorizaciones concedidas en la Decisión 598 de 2004. Los resultados de estas

72 Con respecto a esta negociación, cabe anotar que con ocasión de la Cumbre de Guadalajara en 2004, se señaló por la Unión Europea la necesidad de que la CAN cuente con un marco institucional plenamente operativo, concretar la creación de una unión aduanera compatible con el Artículo XXIV del GATT y la reducir obstáculos no arancelarios al comercio intrarregional. Los países andinos adelantaron, previamente a la negociación, un proceso de valoración conjunta del proceso de integración, cuyos resultados fueron evaluados favorablemente con ocasión de la Cumbre de Viena entre América Latina y la Unión Europea de mayo de 2006. Con ello, se anunció, en julio de 2006 que estaban dadas las condiciones para el inicio del proceso de negociación del Acuerdo de Asociación entre las Partes.

73 El tercer convenio suscrito entre las partes “Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros por una parte, y la Comunidad Andina y sus Países Miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, por otra” fue aprobado mediante Decisión 595 de 2004. Contiene un programa multidimensional de los vínculos birregionales.

negociaciones fueron notificados a la Comunidad por dos de ellos (Perú y Colombia) y se ajustaron a las exigencias de la mencionada Decisión, en cuanto a que deben sujetarse al principio de la nación más favorecida, respetar la vigencia de las normas andinas para las relaciones entre los Países Miembros y aplicar del mecanismo andino de solución de controversias en los asuntos a dirimir entre los países andinos.

Asia-Pacífico⁷⁴

Las directrices presidenciales han hecho énfasis en la necesidad de examinar los instrumentos más adecuados para profundizar las relaciones que se desarrollan con los países asiáticos, particularmente con China, India, Japón, Corea y Ucrania⁷⁵. Debido a la importancia creciente y al desarrollo económico de la región asiática (especialmente de Asia-Pacífico, China e India), los Países Miembros de la Comunidad Andina han comenzado a trabajar en estrechar relaciones económicas, comerciales, sociales y culturales, impulsar cooperación científica, técnica y tecnológica, propiciar inversión, propulsar el turismo intra-regional, entre otros. Al respecto se aprovecha los Acuerdos y mecanismos vigentes, suscritos con la República Popular China y la República de India.

La Comunidad Andina y la República Popular China suscribieron en marzo del 2000 el “Acuerdo para el establecimiento de un mecanismo de consulta política y cooperación”, con el fin de fortalecer sus lazos de cooperación e intercambio comercial, empresarial y tecnológico, e impulsar el diálogo político en foros multilaterales. El mecanismo, coordinado por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y por el Ministerio de Relaciones Exteriores de China, se ha reunido en dos oportunidades: Bogotá, octubre de 2002 y Beijing, setiembre de 2004. La próxima reunión de mecanismo se realizará en Bogotá en noviembre de 2007⁷⁶.

⁷⁴ Ver documento SG di 848 de 2007.

⁷⁵ Acta presidencia de Lima, Directrices.

⁷⁶ El actual ministro de Relaciones Exteriores de China, Yang Jiechi, para entonces viceministro de Relaciones Exteriores para América Latina, visitó la Secretaría General el 18 de setiembre de 2006. Con tal ocasión las partes reiteraron el interés de realizar la III Reunión del Mecanismo de Consulta el presente año. Dicha reunión se realizará en noviembre de 2007.

Los temas de la agenda CAN-China cubren una amplia gama de áreas de cooperación. Con ocasión de la reunión celebrada entre el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y el vicepresidente de la República Popular de China, se delinearon las siguientes áreas de interés de cooperación con la Comunidad Andina: 1) mantener el mecanismo de consultas a nivel de vicescancilleres; 2) cooperación en los sectores de telecomunicaciones, energía, infraestructura; 3) foro empresarial y seminarios de promoción de comercio e inversiones; 4) cooperación agrícola; 5) cooperación en sanidad agropecuaria; 6) cooperación para la lucha contra el narcotráfico y asuntos conexos; 7) cooperación para la lucha contra la pobreza; 8) intercambios y cooperación periodística; 9) acercamiento entre la Asamblea Popular China y el Parlamento Andino y 10) continuar la cooperación para la capacitación de los recursos humanos.

La Comunidad Andina e India suscribieron el Acuerdo para el establecimiento de un Mecanismo de Diálogo Político y de Cooperación, en Lima, el 3 de junio de 2003. El propósito fue desarrollar el diálogo político, promover el fortalecimiento y la diversificación de los lazos de amistad, entendimiento y cooperación, así como el desarrollo de las relaciones comerciales, de la inversión y el intercambio cultural y científico y turístico. La reunión de este mecanismo se ha previsto para el primer trimestre de 2008.

Concertación en foros multilaterales

La Comunidad Andina aspira contribuir al fortalecimiento de un nuevo multilateralismo y la democracia. En este sentido busca también mayor equidad en las relaciones internacionales; a través de la coordinación y adopción de posiciones conjuntas en foros multilaterales, económicos y políticos. Entre otras prioridades recientemente señaladas por los jefes de Estado, se encuentran las siguientes:

- Coordinación de acciones en las negociaciones de la Ronda Doha, con miras a la eliminación de los subsidios agrícolas de los países desarro-

llados que afectan las condiciones de competencia y el ingreso a esos mercados, así como a la mejora del acceso de productos tropicales.

- Adopción una posición andina en materia de la Convención sobre la protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales ante la UNESCO⁷⁷.
- Elaboración de una estrategia andina y posición conjunta en materia del cambio climático en el marco de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁷⁸ y desarrollo de acciones necesarias para la protección de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales de los pueblos originarios⁷⁹.
- Coordinación de una posición común para la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información en 2005⁸⁰.
- Acciones conjuntas en el proceso de reforma de las Naciones Unidas⁸¹.
- Esta agenda comunitaria andina debe ser analizada y priorizada por los órganos principales del Acuerdo de Cartagena, con miras a concentrar esfuerzos prioritarios y alcanzar los mejores resultados en beneficio del desarrollo y la mejor inserción externa de los Países Miembros.

77 Acta presidencial de Lima

78 Acta presidencial de Lima

79 Acta presidencial de Lima

80 Acta presidencial de Lima

81 Declaración del Consejo Presidencial Andino sobre la reforma de las Naciones Unidas. Lima, Julio de 2005

Logros y desafíos de la integración regional: el caso de MERCOSUR

Carlos Álvarez*

Introducción

En los tiempos que corren, la mayoría de los países de la región y, específicamente los que integran el MERCOSUR, están en la búsqueda de proyectos nacionales que incluyan un patrón más justo en la distribución del ingreso.

Las condiciones para avanzar hacia esos objetivos no pueden ser mejores. Una mayoría de gobernantes con una importante legitimidad social y altos índices de popularidad, realidad que es acompañada por el mejoramiento ostensible de la situación económica —y social en algunos casos— así como de una disminución de las vulnerabilidades externas. Ello se deriva del favorable cambio estructural de la actual geografía económica del comercio internacional, que exhibe un importante incremento de precios de las materias primas y los alimentos, dos sectores que otorgan parte de las ventajas comparativas más importantes en nuestros países. A ello se añade la independencia respecto de las políticas que, hasta hace no mucho tiempo sugería o imponía el FMI, toda vez que varios países de la región han optado por cancelar sus deudas con este organismo. Por último, y no menos importante, se dispone de mayores márgenes de autonomía en la política y en la economía, en tanto los Estados Unidos no tiene en su radar de prioridades a nuestra región, al ser marginales en las cuestiones más dramáticas incluidas en la agenda de este “nuevo desorden mundial”.

* Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR

En este contexto, es imprescindible que el proyecto del MERCOSUR se adapte a esta nueva etapa y desarrolle otras dimensiones de la integración, las cuales se debaten desde tiempo atrás, pero que, en la mayoría de los casos, no han superado la etapa de coordinación y, en otros, el plano enunciativo o de las intenciones. Por ello, es indispensable no solo perfeccionar los instrumentos existentes, cumplir con las decisiones que se acuerdan, sino dar pasos significativos en dimensiones de la integración que no prosperaron en la década de los noventa. Esta estuvo fuertemente sobredeterminada por la esfera comercial, la primacía de los mercados y las grandes empresas. Se trata, por lo tanto, de pasar del compromiso de conformar un mercado ampliado a una construcción más extensa, que se aproxime más a un modelo de desarrollo, que conlleve una visión estratégica de comunidad regional.

Disponemos de los elementos fundamentales para lograr un crecimiento económico más equilibrado, sobre la base de la complementariedad y solidaridad, en el que los aspectos sociales se coloquen como eje central de la atención de los gobiernos. Los recursos energéticos, agua, biodiversidad, la capacidad tecnológica, la riqueza y diversidad cultural, el capital humano que disponemos en la región, son solo algunos de los valiosos elementos que pueden ser articulados y potenciados si disponemos de mecanismos que permitan contribuir a otorgarle un enfoque más integral al MERCOSUR.

Ese gran desafío debería realizarse sobre la base de la capitalización de su experiencia pasada.

El MERCOSUR en la década de los noventa

Como es sabido, los lineamientos establecidos en el Tratado de Asunción –que dieron lugar a la creación del MERCOSUR en 1991– tenían como objetivo promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los socios en el contexto económico internacional. Todo ello, con el fin de procurar un mejoramiento en el nivel de vida de la población.

Sin embargo, la dinámica que se imprimió al proceso de integración no contribuyó de la forma que se esperaba al cumplimiento de dichos objetivos. Durante esa etapa, el proceso acompañó la política de apertura y desregulación de la economía que, en el plano de la integración, dejó de lado el régimen de liberalización basado en protocolos y dio paso a uno de rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas. Esto representó un giro importante en el tipo de relación bilateral que habían tenido Argentina y Brasil desde mediados de los ochenta bajo el esquema del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICAB). Dicho proyecto, que fue el antecedente más inmediato del MERCOSUR, se basó en la creación de un esquema de especialización intrasectorial en el marco de un comercio equilibrado y simétrico, guiado por principios de flexibilidad y gradualismo, cuyo objetivo no fue solamente la expansión del comercio, sino la reconversión industrial.

En cambio, el Tratado de Asunción se firmó en un contexto político y programático en el que, en mayor o menor grado, los países de la región empezaban a instrumentar las reformas económicas del denominado Consenso de Washington. La indiscriminada libertad de mercado, la disciplina fiscal y la desregulación del Estado constituyeron los ejes centrales de una estrategia que permitiría resolver el estancamiento económico resultante de los programas de ajuste aplicados en América Latina y el Caribe después del estallido de la crisis de la deuda externa en 1982, que dio origen a la llamada “década perdida” de los ochenta.

El enfoque de las reformas esbozadas en dicho Consenso –anunciado paralelamente a la “Iniciativa de las Américas”, génesis de la propuesta del ALCA lanzada en 1995– le asignó al Estado un rol “subsidiario”, hecho que connota una visión residual de las políticas públicas, pues solo les corresponde actuar allí donde el mercado no llega. El Estado debía limitarse a mantener el orden interno y externo y a la realización de tareas de asistencia social.

Esta realidad política y económica se vio también reflejada en los déficits institucionales del bloque. Más que la idea de una comunidad, como en el caso de Europa, se trataba solamente de construir un mercado ampliado, centrado básicamente en los aspectos comerciales.

En efecto, la coordinación de las políticas macroeconómicas, las iniciativas que disminuirían las asimetrías entre los países, el desarrollo con-

junto de políticas científico-tecnológicas y la concepción del MERCOSUR como un instrumento para la integración productiva y el desarrollo local tuvieron muy escaso tratamiento y se manifestaron básicamente en el plano declamatorio. Por lo tanto, el bloque no tuvo incidencia en la formulación de políticas públicas regionales.

Esto explica que el MERCOSUR facilitara la instrumentación de una estrategia regional de mercados que dio lugar a que la actividad exportadora en esos países tuviera un perfil altamente concentrado. Es decir, un núcleo muy reducido de grandes empresas acumuló crecientes segmentos del mercado, mientras que la pequeña y mediana producción tuvo menos incidencia en el comercio intrarregional, así como en el internacional. La lectura sobre el bloque fue, no obstante, muy optimista, ya que durante los noventa tanto el comercio internacional de cada uno de los países como el intra-regional registraron tasas importantes de crecimiento.

A pesar del énfasis comercial del proceso de integración, durante los quince años de vigencia del MERCOSUR, se ha logrado concretar un conjunto de aspectos positivos como la afirmación de los valores democráticos; una mayor vinculación entre los socios, tanto en el plano económico y comercial, el cultural, educativo y académico –incluso con algunas expresiones institucionales– así como un activo de reglas de juego armonizadas que inciden en los flujos de comercio e inversión entre los socios.

La integración en el nuevo escenario político

Las profundas crisis que varios países de la región vivieron en 2001-2002, dieron origen a un importante cambio en la composición de los gobiernos elegidos. La llegada al poder de Luiz Ignacio Lula da Silva, Néstor Kirchner y Tabaré Vázquez en Brasil, Argentina y Uruguay, respectivamente, determinan una nueva dinámica en el proceso de integración. Los discursos presidenciales y las agendas temáticas empiezan a sumarle al eje comercial un abanico de nuevos temas resultantes de un momento político que tiene lugar no solamente en el MERCOSUR, sino en toda Sudamérica. Recordemos que, salvo en Colombia, han triunfado propuestas

que proponen cambios importantes a los programas económicos de los noventa. Nuestro proceso de integración no es ajeno a esta realidad.

En términos generales, han confluído visiones políticas que, con matices diferentes, tienen como común denominador la búsqueda de alternativas a la política económica de los noventa y la necesidad de que el Estado asuma una función más decisiva como institución reguladora de los mercados, como promotora de la actividad económica y como garante de la cohesión social. En lo que respecta a la integración, se la considera como motor de un nuevo modelo de desarrollo para la región y como medio para su inserción internacional. Los presidentes de la región han manifestado reiteradamente en encuentros y declaraciones conjuntas su compromiso de fortalecer el proceso a través del perfeccionamiento de sus instituciones en los aspectos comerciales, políticos y culturales.

La convergencia de visiones comunes respecto del rol que debe jugar el MERCOSUR en el desarrollo económico y social de los países, se ha expresado sobre todo en la agenda externa. Una muestra de ello ha sido la participación conjunta de este grupo de países en el G-20, en el marco de las negociaciones en la Organización Mundial de Comercio; en las negociaciones comerciales con la Unión Europea; el posicionamiento del MERCOSUR en la Cumbre de las Américas en Mar del Plata, en noviembre de 2005; la unánime aceptación del ingreso de Venezuela al bloque regional, no solo por el potencial energético que presenta ese país, por la complementariedad que presentan sus economías, sino por la mayor presencia conjunta que adquiere la subregión en el escenario internacional.

Las diferencias con respecto al MERCOSUR de los noventa son evidentes. Se está gestando un bloque coherente con la nueva etapa que viven nuestros países. Precisamente, en este marco, tuvo lugar la incorporación de Venezuela, que solicitó su ingreso a un bloque que ya expresaba en ese momento, vientos de transformación. La incorporación de Venezuela como miembro pleno a este organismo el 4 de julio de 2006¹, no solo reviste importancia por el ingreso de la tercera economía de Su-

1 Para que su incorporación definitiva, aún faltan las ratificaciones en los Congresos de Brasil y Paraguay.

América, sino que en términos geoeconómicos conforma un Mercosur con una “columna vertebral” en América del Sur que abarca desde el Caribe hasta la Tierra del Fuego. Junto con Brasil y Argentina, los tres países pueden contribuir de diversas formas a corregir las asimetrías con los países miembros de menor desarrollo.

Cuadro 1. PBI total, inversiones y balanza comercial del MERCOSUR: 2006 (en millones de dólares)

Países	PBI ¹	IED ²	Export. ³	Import. ³
Argentina	212,7	4.662	47.040	32.937
Brasil	1067,7	15.066	138,421	92.686
Paraguay	8,793	70	4.343	5.261
Uruguay	19,2	600	6.392	4.900
Venezuela	181,6	2.957	69.341	31.038

¹ En dólares corrientes, tomado del FMI; ² Datos correspondientes a 2005, tomados de abeceb.com en base a FMI; ³ Datos estimados tomados de Tomado de Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, CEPAL, 2006

La nueva concepción común de los gobiernos con respecto al Mercosur, se ha visto reflejada también en el programa de trabajo 2004-2006, que incluye en su agenda un conjunto importante de aspectos sociales, institucionales y nuevos elementos –entre los que se destacan la cooperación en ciencia y tecnología y la integración física y energética– que trascienden el sesgo exclusivamente económico-comercial.

Si bien han tenido lugar algunos avances importantes en los objetivos propuestos –el establecimiento de medidas para la eliminación del doble cobro del arancel externo común, la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) en diciembre de 2004, la aprobación del protocolo para la constitución del Parlamento del MERCOSUR, la reglamentación del Protocolo de Olivos para la solución de controversias, la puesta en funcionamiento del Tribunal Permanente de Revisión, la elaboración del instrumento para la vigencia inmediata de las normas que no requieren aprobación parlamentaria, actividades conjuntas en los proyectos regionales de integración energética, entre otros–

hace falta profundizar y concretar dichos avances y objetivos, así como abordar nuevos frentes.

Entre los anteriores se puede mencionar: la integración de las cadenas productivas; la eliminación de incentivos y subvenciones en algunos países que generan distorsiones en el mercado regional; medidas que favorezcan la libre circulación de personas; el diseño de mecanismos que reduzcan las asimetrías –tanto entre los países como al interior de sus territorios– y una reforma que solucione los déficit institucionales.

Es importante destacar que si bien los flujos comerciales intraregionales han disminuido y hay países como Argentina y Uruguay que presentan déficit comerciales en su relación con el MERCOSUR. Este continúa siendo un destino importante para las exportaciones, sobre todo para Paraguay y Uruguay (Paraguay canaliza 60% de sus exportaciones a esa plaza, mientras que Uruguay canaliza poco menos de 30%). Por otro lado, la composición de las exportaciones que realizan los socios al interior del bloque se caracteriza por poseer alto valor agregado.

Cuadro 2. Exportaciones intra-MERCOSUR / Exportaciones totales (%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	16,6	19,1	28,1	30,3	32,3	33,3	36,3	35,6	31,3	31,9	28,2	22,1	18,9	19,4
Brasil	7,3	11,4	14,0	13,6	13,2	15,3	17,1	17,4	14,1	14,0	10,9	5,5	7,8	9,4
Paraguay	35,6	37,9	39,7	46,3	57,6	62,5	53,2	51,5	41,9	63,2	52,5	57,9	58,9	59,4
Uruguay			42,1	46,6	46,7	48,1	49,5	55,2	45,1	44,5	40,8	32,8	30,6	29,3

Fuente: base de datos ALADI

Los desafíos del MERCOSUR

A pesar de este nuevo marco favorable para su relanzamiento, para que las demandas y planteamientos políticos esbozados por los presidentes en MERCOSUR puedan ser atendidos, falta aún recorrer un largo camino. Con el fin de atender eficazmente los propósitos planteados por los presidentes, se requiere instrumentar medidas y diseñar mecanismos que permitan no solo impulsar el proceso, sino dar cumplimiento a los acuerdos

ya logrados. Estos pueden resumirse en dos grandes lineamientos: un mayor grado de institucionalidad para el organismo y la definición de ejes de carácter estratégico en la formulación de políticas públicas.

Necesidad de mayores grados de institucionalidad

Tan importante como crear condiciones para nivelar el campo de juego y mejorar el posicionamiento comercial de los países de menor desarrollo relativo, es mejorar la institucionalidad de la integración y darle más contenido y profundidad a los temas en los que exista una fuerte comunidad de ideas. Ello permitirá fortalecer el bloque regional.

Con ese objetivo, se plantea avanzar en un conjunto de temas y procesos en los que ya se han logrado acuerdos. Se trata de que los organismos que demandan la ejecución de esas políticas sobre temas acordados, agreguen valor a las agendas nacionales. Es decir, se intenta buscar las sinergias y hacer compatible el modelo de integración regional con el modelo de desarrollo nacional que cada país ha decidido soberana y democráticamente.

Bajo esta concepción, resulta imprescindible aportar ideas que definan los lineamientos que permitan mejorar la gestión que solucione los déficits institucionales del organismo. Además de fortalecer las instancias de integración actuales, se podrían designar funcionarios sectoriales de alto nivel dedicados a trabajar plenamente como contrapartes nacionales de la integración. No se trataría de conformar un esquema que implique cesión de soberanía de los Países Miembros del organismo de integración: los funcionarios serían ejecutores de las decisiones que antes fueron debatidas y consensuadas entre los países.

Esta modalidad representaría un paso adelante en el proceso de integración a pesar que no se modificaría el sistema actual de decisiones que rige en el bloque. Solo se buscaría fortalecer la dinámica organizativa del MERCOSUR mediante la profundización de articulaciones horizontales y verticales de los foros institucionales ya existentes, así como de la creación de otros que sean requeridos como resultado de las nuevas demandas para profundizar el proceso.

En síntesis, lo que se busca es lograr una mayor eficacia y celeridad, así como integralidad en la instrumentación a nivel nacional de los acuerdos adoptados regionalmente. Asimismo, permitir un mayor aprovechamiento y coordinación de los recursos técnicos existentes en la región.

Es importante destacar que para contribuir a resolver los déficits institucionales y democráticos se ha creado el Parlamento del MERCOSUR. Asimismo, se fundó el Instituto MERCOSUR de Formación (IMEF) y el Observatorio de la Calidad Democrática.

Ejes de carácter estratégico en la formulación de políticas públicas

Hay un conjunto de acciones de carácter estratégico que podrían constituir parte de la formulación de políticas públicas regionales que permitan profundizar los niveles de integración, ampliar su horizonte y sus fronteras, de tal modo de darle un enfoque de mayor integralidad al proceso. Algunas de ellas son:

Mecanismos para corregir las asimetrías entre los países

Reducir las asimetrías constituye uno de los aspectos centrales y fundamentales para mantener la cohesión, el interés y el sentido de pertenencia al MERCOSUR. La mayoría de estudios coinciden en señalar que un proceso de integración, con las características de este bloque, genera ganancias netas que no se distribuyen de forma equitativa. Incluso, en ciertos períodos, se pueden verificar pérdidas para algunos miembros. Existe un riesgo importante de que las regiones y países menos desarrollados y/o más pequeños sean los que menos puedan aprovechar el proceso, lo que podría generar diferencias aún mayores. Los países de menor desarrollo y/o más pequeños pueden tener problemas de recursos para resolver estos inconvenientes por sí mismos.

Es evidente que el mercado ampliado, ni los plazos más extensos para los compromisos de desgravación arancelaria son, por sí solos, suficientes para corregir las asimetrías. Es por ello que la transferencia de

tecnología en materia de implementación de políticas públicas, de conocimientos y experiencia en los marcos regulatorios y en el desarrollo de las instituciones, puede contribuir a que los países menores mejoren la calidad de sus políticas de desarrollo. Es fundamental que al interior del MERCOSUR no se repita el esquema centro-periferia. Es decir, deberían impulsarse mayores programas de transferencia de aquellos países que concentren las actividades de mayor densidad tecnológica. En ese sentido, Brasil, Venezuela y Argentina disponen en diversas áreas de capacidad tecnológica que podrían contribuir al desarrollo de los países de menor desarrollo, en el que prevalezca siempre el principio de que la integración, debe ser compatible con el desarrollo equilibrado de todos los países.

Es importante revisar y, eventualmente, retomar algunos de los mecanismos que rigieron el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil (PICAB), a mediados de los ochenta.

De igual manera, Paraguay y Uruguay deberían disponer de instrumentos y mecanismos que les permita ampliar su acceso al mercado regional y acelerar su transformación productiva. La conformación del FOCEM es un paso correcto en esta dirección. Este Fondo para la Convergencia Estructural, de 100 millones de dólares anuales, se creó para compensar el desarrollo de las economías más pequeñas en programas de cohesión social, de desarrollo de competitividad y de fortalecimiento institucional. Ya han sido puestos en marcha catorce proyectos, principalmente de Paraguay y Uruguay.

Asimismo, una de las acciones más importantes, pero poco difundidas con relación a estos dos países, como resultado del ingreso de Venezuela al MERCOSUR, es que los principales productos de la oferta exportable de Paraguay y Uruguay gozarán de desgravación total e inmediata y acceso efectivo.

Finalmente, la idea de explorar nuevos fondos y mecanismos financieros regionales para incrementar los recursos necesarios para los proyectos regionales, como el Banco del Sur, podrían contribuir a reducir las disparidades económicas y sociales entre los países, así como al interior de ellos.

Impulsar la articulación productiva a escala regional

La profundización del proceso de integración regional requiere políticas industriales más activas. La reconstrucción de los aparatos productivos nacionales y la eventual configuración de un sistema productivo regional deben partir de una revalorización de la industria como uno de los núcleos de articulación principal de los procesos productivos, de las cadenas comerciales, de la creación de empleo y de la generación de excedentes para el proceso de acumulación. Un factor fundamental para lograrlo, requiere reconstruir los procesos de creación y aplicación tecnológica, para lo cual es fundamental la coordinación de las políticas de desarrollo científico y tecnológico y reactivar –y extender a los demás socios– acuerdos como los bilaterales entre Argentina y Brasil referidos a biotecnología e informática. También puede jugar un rol adicional, en este campo, la implementación de políticas de “compre regional” con contenidos nacionales específicos.

Es fundamental estimular la formación de cadenas productivas regionales, así como la elaboración de instrumentos específicos que estimulen la conformación de *joint ventures* entre PYMES, cooperativas y unidades productivas de agricultura familiar de la región. Este tipo de acciones no solo podría contribuir a profundizar el espacio regional, sino que permitiría formas de articulación productiva que pueden tener incidencia sobre el destino del excedente y, por esa vía, sobre el crecimiento y la distribución del ingreso. Un mecanismo posible sería la licitación de líneas de crédito otorgadas por fondos regionales constituidos para tal fin.

Al respecto, en agosto de este año, la Comisión de Representantes Permanentes conjuntamente con la Secretaría Técnica, organizaron un encuentro en el que participaron los Secretarios de Industria, funcionarios de los Ministerios de Trabajo, el Foro Consultivo Económico y Social, empresarios, organizaciones sindicales, la CEPAL, expertos y académicos de los cinco países para impulsar propuestas concretas sobre complementación económica e integración productiva, a fin de darle cuerpo a la idea de un MERCOSUR más productivo y social.

Asimismo, lo que ahora estamos proponiendo –y fue aprobado en la última Cumbre Presidencial en Asunción– es la puesta en marcha de un

fondo productivo que, a través de diversos incentivos, financie la asociatividad de las PYMES de la región, colabore en la generación de cadenas productivas y permita que las empresas de las economías de los países más pequeños puedan mejorar su situación relativa en el proceso de integración.

Este conjunto de medidas puede convertirse en factores que contribuyan a disminuir las tensiones sectoriales en el bloque regional. La articulación público-privada adquiere una nueva dinámica.

Ampliar la agenda externa común

Uno de los grandes desafíos que presenta el MERCOSUR consiste, sin duda, cómo lograr conjuntamente una mejor inserción internacional que le permita contrarrestar los efectos negativos de la globalización. Dada la opción de los países por construir una Unión Aduanera, la Decisión 32/2000 del Consejo del MERCOSUR establece el compromiso de los socios de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extra-zona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias.

Una agenda externa común podría incluir una plataforma para el tratamiento a los capitales financieros; algún nivel de coordinación en la legislación sobre inversiones extranjeras; el diseño de un marco jurídico común para el acceso a recursos genéticos y conocimientos tradicionales; preservar los temas culturales en las negociaciones comerciales, para lo cual sería importante suscribir la Convención sobre Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de las Naciones aprobada en la UNESCO en octubre de 2005; rechazar propuestas de parte planteadas por países industrializados, que vayan más allá de lo establecido en el Acuerdo de la OMC sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual (ADPIC) como estrategia de negociación en tratados comerciales; fijar un límite a la liberalización de los servicios educativos tanto en el ámbito multilateral de la OMC, como en los TLC; mantener el principio de negociación mediante la liberalización de listas positivas en las áreas que conforman el sector servicios en la suscripción de acuerdos comerciales, entre otros.

Desarrollo de instrumentos para integrar zonas fronterizas

Uno de los requisitos fundamentales para aprovechar de manera efectiva las oportunidades de comercio e inversiones consiste en incorporar a las ciudades y regiones en el proceso de integración. Las fronteras en los países del MERCOSUR requieren ser mejor acondicionadas para cumplir eficientemente el papel de puntos de articulación de las economías nacionales. Dicho acondicionamiento debe comprender medidas y proyectos de facilitación administrativa, de construcción o mejora de infraestructura vial y ferroviaria, de instalación de locales equipados en los pasos de frontera, entre otras. Sin embargo, no todas esas medidas y proyectos deben responder a las prioridades e intereses del comercio, turismo y otras actividades económicas con origen y destino fuera de la frontera, sino que deben ejecutarse con el fin de generar oportunidades de empleo productivo, incremento y diversificación de la oferta de servicios originarios de la zona y la incorporación de producciones y servicios locales a las corrientes de intercambio bilateral, comunitario e internacional.

Es importante establecer polos de desarrollo de las zonas fronterizas, que trasciendan la lógica de las zonas francas (que tienden a servir exclusivamente para el intercambio comercial libre de impuestos) y contribuyan a reconfigurar la organización territorial de la producción en la región.

En ese sentido, es importante impulsar la identificación de zonas de frontera que puedan ser integradas, mediante proyectos o programas sociales bi o tri-nacionales específicos (capacitación laboral, salud y educación). En la integración de zonas de frontera deben estar presentes ejes temáticos transversales como el desarrollo rural, seguridad alimentaria, medio ambiente y biodiversidad. La red MERCOCIUDADES (que reúne a los alcaldes, intendentes y prefectos de los grandes centros urbanos que participan del MERCOSUR y cuya tarea es propender al fortalecimiento de las administraciones locales como contrapartida lógica y natural de la globalización) puede desempeñar un rol importante. Creada en 1995 por 12 de las principales ciudades de la región, durante el año 2005 comprendía a 160 ciudades en las que habitan 75 millones de personas, con un importante nivel de actividades.

La construcción de polos de desarrollo en las regiones fronterizas revisa importancia no solo como factor de desarrollo económico e inclusión social, sino como elemento fundamental en aspectos de seguridad. En ese sentido, es imprescindible el desarrollo de los aspectos mencionados en zonas como la Triple Frontera para evitar que esta sea sobredeterminada por temas de seguridad.

Profundizar la cooperación e integración energética

La integración y cooperación energética no solo es un objetivo de los gobiernos del MERCOSUR, sino una de las áreas prioritarias en la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones. La integración energética puede ser un mecanismo decisivo para un mejor posicionamiento geopolítico de la región, en un escenario internacional en el que la mayoría de análisis coinciden en señalar que los altos precios del petróleo no reflejan un fenómeno coyuntural sino son más bien un rasgo estructural del nuevo paradigma energético.

Para lograrlo, es fundamental la construcción de una infraestructura adecuada, y disponer de un esquema institucional que reglamente la forma en que operará dicha infraestructura. Precisamente, el diseño de los mecanismos técnicos, así como institucionales, para la construcción de un mercado común energético es aún un desafío para poder concretar la voluntad política que, al respecto, prevalece en la región.

Junto con estas actividades, es fundamental diseñar una política que tenga como objetivo garantizar el suministro de energía incluir en la matriz energética criterios sobre su uso eficiente, el uso de energías renovables –como los biocombustibles y la nuclear– y menos contaminantes. Iniciativas como Petroamérica tienen importancia para la integración en este ámbito. Esta es concebida como una alianza estratégica entre las operadoras energéticas nacionales a fin de fortalecerlas y convertirlas en instrumentos eficaces y eficientes para garantizar el suministro energético en la región, así como su integración posterior. Se parte de la consideración que la integración energética es un asunto de los Estados y de los gobiernos, con la participación de sectores empresariales privados. Asimismo,

plantea la complementariedad económica y tiene como fin reducir los costos energéticos derivados de factores especulativos y geopolíticos en los países de la región. Se trata de una iniciativa a desarrollarse en forma progresiva, a través de acciones y acuerdos bilaterales o subregionales.

Mayor impulso a las políticas comunes en medio ambiente

Uno de los temas fundamentales de la integración radica en diseñar una normativa ambiental común que haga compatible el desarrollo en las distintas regiones. Asimismo, que contemple canales de resolución de los conflictos al interior del espacio de integración.

Si bien en una primera etapa, los diferentes foros del MERCOSUR, tocaban tangencialmente temas de naturaleza ambiental, en 1995 se constituyó el Subgrupo de Trabajo 6 (Medio Ambiente). Desde entonces, se han trabajado una serie de planteamientos importantes. Si bien se han presentado propuestas sobre el Acuífero Guaraní y otros acuerdos relacionados al Río Uruguay las políticas ambientales en común y el tratamiento de los recursos no renovables no son suficientes.

Entre otros, es necesario profundizar en la definición de normas medio ambientales y el aprovechamiento común de los recursos naturales, afinar el régimen común que regule el acceso a los recursos genéticos, impida la biopiratería y proteja el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas.

El Instituto Social del MERCOSUR

Uno de los pasos importantes que se ha dado en el MERCOSUR para abordar eficazmente los problemas sociales ha sido la creación, en enero de este año, del Instituto Social del MERCOSUR, con sede en la ciudad de Asunción. Ha sido concebido como una herramienta para generar políticas públicas regionales en el campo de la lucha contra la pobreza, problemáticas laborales, medioambientales y de salud. El instituto tiene como fin articular y potenciar las experiencias transitadas y

desarrollar programas, iniciativas y propuestas conjuntas entre los cinco países, aspectos que aún no han podido plasmarse por el excesivo sesgo intergubernamental de las políticas y la ausencia de organismos comunitarios.

Su dirección estaría a cargo de un Consejo Regional de Políticas Sociales, conformado por los Ministros de Desarrollo Social del MERCOSUR y tendría a cargo la definición de una Agenda Social comunitaria en la que deberían delimitarse programas, proyectos y actividades de alcance regional que complementen y agreguen valor a las políticas sociales de los países.

Esta actividad daría cumplimiento a la necesidad manifestada por varios gobiernos de la región: implementar una estrategia integrada que permita una visión comunitaria del desarrollo social. Entre las políticas que pueden coordinarse o ejecutarse comunitariamente —que permitirían aportar un valor agregado significativo a las políticas nacionales— se consideran la unificación de programas para reducir la mortalidad infantil, impulsar programas de alfabetización y salud; propiciar la conformación de un Sistema de Información Estadístico Subregional de Indicadores Sociales que facilite la evaluación de los programas emprendidos; acordar definiciones conceptuales comunes para los indicadores sociales; impulsar la conformación de un Observatorio Social, entre otros.

Por otro lado, en este ámbito sería importante desarrollar iniciativas y propuestas concretas que permitan potenciar las políticas que, en cada Estado, apoyen una mejor distribución del ingreso. El tratamiento de este tema desde el MERCOSUR puede contribuir a generar una masa crítica que facilite la adopción de medidas para alcanzar dicho objetivo.

Es claro que los problemas sociales pueden paliarse pero no resolverse por la vía de estos mecanismos. Una solución más profunda de los problemas sociales requiere políticas favorables a la producción y no a la especulación financiera, así como a la adopción y desarrollo tecnológico de acuerdo a un proyecto de desarrollo.

Definición de una estrategia comunicacional

El MERCOSUR no es ajeno a lo que sucede, en general, en los procesos de integración de América Latina, caracterizados por involucrar prioritariamente a políticos, técnicos, empresarios y académicos; pero en los que la ciudadanía no solo no participa, sino que es informada en forma limitada. El incremento de flujos de información desde los organismos de integración, para intentar involucrar a la población en esta temática, no ha conseguido incorporarlos activamente y tampoco instalar, en las agendas públicas, la integración como tema de debate.

Es necesario, sin duda, un cambio de estrategia comunicacional que trascienda la simple promoción de las actividades, órganos o protagonistas del proceso y superar una focalización puramente economicista, que parta de asumir la integración de forma plurinacional, que promueva el conocimiento recíproco de las realidades de la subregión.

Una nueva estrategia comunicacional permitiría enfrentar la visión que prevalece en los medios, los cuales privilegian la construcción de un destino individual que históricamente ha estado acompañado por una subordinación, casi incondicional, al poder local o a la hegemonía dominante. Además, permitiría contrarrestar la deformación que se presenta sobre los procesos políticos en los países de la región, que no son adecuadamente concebidos en los países desarrollados. En general, por prejuicios ideológicos o por intentar encasillarlos en su propia experiencia histórica, se los desvirtúa y se los califica con simpleza como gobiernos demagogos o populistas.

Participación ciudadana

En el escenario político descrito anteriormente, la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR realizada en Iguazú, el 8 de julio de 2004, planteó la necesidad de modificar la arquitectura institucional vigente hasta entonces. Dos años después, aún falta mucho por hacer. Sin embargo, es destacable la creación de dos instituciones: el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR y el

Parlamento del MERCOSUR. La importancia de la primera radica en que se empieza a tomar en cuenta el hecho que los procesos de descentralización, que tenían lugar en la región, otorgaban a los gobiernos subnacionales un creciente grado de competencias y responsabilidades. Estas temáticas eran parte permanente de las negociaciones en el MERCOSUR. Por lo tanto, quienes debían cotidianamente establecer políticas públicas para el desarrollo de sus territorios y, por otra parte, demostraban un creciente grado de accionar internacional, no tenían canales formales de participación.

Con respecto al Protocolo para la constitución del Parlamento MERCOSUR, este constituye un paso importante para avanzar hacia la ampliación de la representación política, la democratización y la legitimación del proceso de integración regional. Si bien sus atribuciones son aún limitadas (no podrá crear normas), su establecimiento permitirá un mayor control político de quienes toman las decisiones y una mejora en las relaciones interinstitucionales del bloque.

Una propuesta regional importante, que da prioridad a la participación e incidencia ciudadana en el proceso de integración, es la que presentó el presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez (*Somos MERCOSUR*), en la Cumbre presidencial de junio de 2005. La iniciativa surgió como respuesta a la demanda de mayor participación en el proceso de integración regional, expresada por organizaciones sociales y gobiernos locales. Esta es resultado de la expresión de la voluntad política de democratizar el MERCOSUR, generando espacios para que la sociedad civil y los gobiernos locales puedan debatir, formular sus demandas y participar en el proceso de toma de decisiones.

Se trata de una propuesta política integral sobre el proceso regional. Es un programa de actuaciones del sector público y privado que enfatiza las dimensiones del MERCOSUR en lo productivo, social, político y cultural, para complementar la dimensión comercial que se privilegió en algunos segmentos del proceso de integración. Se considera que la construcción del MERCOSUR ciudadano, será el espacio democrático donde trabajosamente se construirán los acuerdos de este organismo. Sin embargo, hace falta impulsar y apoyar más esta importante propuesta.

Conclusiones

Las propuestas que fortalezcan el MERCOSUR deben realizarse sobre la base del reconocimiento de que tan importante como crecer económicamente de manera dinámica, estable y sostenida es corregir progresivamente la distribución del ingreso y la desigualdad de oportunidades que prevalece en nuestras sociedades.

Por ello, es importante revisar la experiencia del proceso de integración que prevaleció durante los noventa, periodo que estuvo regido, básicamente, por las reglas del mercado. El nuevo espacio que se presenta para la integración requiere preservar algunos espacios de políticas públicas para construir capacidades internas y, al mismo tiempo, incorporar a las micro, pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, así como a las cooperativas, pues estas juegan un importante papel en la generación de empleo y en la redistribución del ingreso en la región. Debemos tener presente que parte importante del éxito del aumento de las exportaciones de los países del sudeste asiático, consistió en el poder de discrecionalidad para usar un conjunto de medidas de política e incentivos dirigidos a industrias y sectores específicos en que se logró formar una oferta exportadora competitiva.

Partimos de la base que las transformaciones productivas y la asignación de recursos, no pueden pensarse solamente como aspectos derivados del comercio internacional. Este, más bien, debe ser resultado de un fortalecimiento integral del aparato productivo, en el que el empleo sea el eje rector de su diseño. Para lograrlo, es importante abandonar la visión esencialmente comercialista de la integración, ampliarla a otros ámbitos y buscar una mejor relación entre Estado y mercado.

Otro aspecto a tener en cuenta es que si bien el acceso a los mercados de países industrializados es importante, se debe tomar en cuenta el mercado regional donde existe un 50% de potenciales consumidores que actualmente viven debajo de la línea de la pobreza.

El combate a las asimetrías, más y mejor comercio, integración productiva y energética, modernización de las infraestructuras, cooperación científico-tecnológica, articulación de los sistemas educativos, programas sociales, laborales y culturales compartidos, medidas conjuntas de protec-

ción a la biodiversidad y una arquitectura financiera común junto a los demás países sudamericanos, conforman el conjunto de políticas públicas que nos van a permitir responder eficazmente a los retos estratégicos de la integración, en un momento extraordinariamente propicio.

El estado de la integración en América Latina: ¿un proceso convergente o un proceso fragmentado? El caso de América Central¹

Elaine White*

Introducción

Este documento empieza con una breve referencia al concepto mismo de integración, plantea la diferencia entre este proceso y las acciones de cooperación inter-estatal que no llevan a dicho fin y hace una reflexión sobre la nueva generación de procesos de integración en América Latina. Posteriormente se presenta un resumido estado de situación del proceso centroamericano de integración, para luego plantear un balance, las perspectivas de retos y rumbos.

¿Qué entendemos por integración en América Latina?

La tarea de analizar los procesos de integración en la región latinoamericana encuentra una dificultad de origen pues la retórica y las políticas públicas utilizan indiscriminadamente el término “integración” para denominar toda acción, objetivo, agenda, proceso de cooperación o solidaridad que varios países emprendan en conjunto.

* Profesora universitaria y ex viceministra de Relaciones Exteriores de Costa Rica

¹ Algunas partes de este documento se construyen sobre las reflexiones que realizara a propósito del I Encuentro de Mujeres Líderes de Centroamérica, realizado por FLACSO-Costa Rica en abril de 2006 y el cual tuve la oportunidad de coordinar.

¿Podemos realmente denominar integración a todos los esquemas de intensificación de la cooperación interestatal que se están generando en la región? La respuesta es no. Cooperar entre sí no significa integrarse, aunque los esfuerzos de integración también requieren de espacios importantes de cooperación y acciones conjuntas en diversos campos. ¿Cuáles son los fundamentos de esta distinción? No es el propósito de este trabajo realizar un análisis de la teoría de la integración, sino proporcionar elementos para identificar sus componentes constitutivos.

En este sentido, usa como referencia la definición de integración que trabajara el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en un estudio del proceso de integración solicitado por la Cumbre de Presidentes de Centroamérica en 1997, con miras a su reestructuración y racionalización. Este llama la atención de los líderes políticos para que la toma de decisiones diferencie el proceso formal de integración, de aquellos esfuerzos calificados como acciones conjuntas para resolver problemas comunes a un conjunto de países en una región determinada. La enunciación normativa de principios éticos, aspiraciones, objetivos y estrategias comunes no constituyen en esencia un proceso de integración; como sí puede serlo la tarea de construir una agenda regional, en la cual pueden caber tanto acciones de cooperación como de integración. La acción de integrarse como política pública se refiere, específicamente, al "...proceso de adopción de objetivos comunes [por parte de Estados soberanos], con compromisos de implementación y acciones conjuntas para gestionar la convergencia internacional que suponen la definición, aplicación y control comunes de compromisos vinculantes, con el apoyo de una estructura institucional común y un marco jurídico" (BID, CEPAL, 1997).

Por lo tanto, son elementos distintivos de los procesos de integración formal: la "vinculatoriedad" de los compromisos, la búsqueda de la convergencia hacia estándares acordados y, por ende, la ampliación de los espacios (físicos, económicos, de formulación de políticas, etc.), así como la existencia de una estructura jurídico-institucional para la toma de decisiones y la ejecución de lo pactado. De lo anterior se derivan al menos cuatro aspectos fundamentales que deben ser parámetros de valoración de los esquemas de integración:

- Los alcances de la agenda: en esta dimensión se deben contrastar la amplitud vs. la profundidad de la agenda ¿Cuáles y cuántos temas se incluyen en la agenda y cómo se abordan? ¿Qué nivel de compromiso se establece para su tratamiento? ¿Se está realmente generando un espacio integrado en el cual aplican los mismos estándares aprobados o se quedan los países en enunciaciones normativas o en la suma de las acciones nacionales de cada Estado?
- La fortaleza de la dimensión jurídico-institucional: en este aspecto suele analizarse solamente si las estructuras tienen rasgos de supranacionalidad o si siguen un esquema de inter-gubernamentalidad; al respecto, se asume que el primero es el que más representa el avance en la integración². Pero también deben valorarse las capacidades institucionales y políticas al interior de los países para articular y ejecutar, dentro de la política pública, los compromisos de la integración, la formalidad, previsibilidad y no discrecionalidad en el proceso de toma de decisiones en el plano regional y la correcta asignación de recursos financieros, jurídicos e institucionales que los estados pongan a disposición del esfuerzo integrador.
- La dimensión estratégica: los procesos de integración no constituyen fines en sí mismos, sino que normalmente responden a proyectos estratégicos de largo alcance, como es el de construir *región* para enfrentar conjunta y solidariamente problemas o desafíos comunes y para actuar conjuntamente frente a terceros, aumentando por lo tanto el poder de negociación.
- La dimensión societal: se refiere al nivel de apropiación que tengan los actores no estatales del proceso, la generación de una identidad regional que complementa la nacional y el aprovechamiento que hagan de los espacios ampliados.

2 Este enfoque es cuestionado por Torrent (2003) por la simplicidad e insuficiencia del análisis.

Al contrastar los criterios anteriores de cara a cada proceso de integración o de cooperación que existe en América Latina, deberemos diferenciar los procesos formales de aquellos de cooperación y establecer las especificidades de cada proyecto subregional.

Tenemos los mismos puntos de partida, pero ¿son los rumbos coincidentes?

Los esquemas de integración en América Latina resurgieron en el contexto de inicios de los años noventa y coincidieron con el lanzamiento, por parte de la Unión Europea, de la construcción del mercado común. En ese momento se levantaron las fronteras entre los países miembros de la Unión y sucedió lo temido: en materia comercial, en muchos, rubros se integró hacia el estándar de los países más proteccionistas y en ese sentido despertó los temores en el resto del mundo de que se estaba construyendo una Europea amurallada. Adicionalmente, la competencia económica del mundo globalizado y aquella demostración de la Unión Europea contribuyeron, entre otras razones, al resurgimiento de los esquemas de integración alrededor del mundo y en América Latina, donde se miraron como una estrategia para enfrentar los desafíos crecientes del proceso globalizador.

En las Américas, se expresó en el llamado, por parte de los Estados Unidos, a construir un bloque continental comercial en el que cada subregión empezara a revisar su propia experiencia de integración para adaptarla al nuevo momento. Su preocupación principal fue cómo los actores estatales, algunos muy pequeños, podían responder a los mega actores y procesos que caracterizan la globalización y los múltiples desafíos de la transformación acelerada que conllevaba la inserción internacional en un mundo más competitivo y, sobre todo, más competitivo para las economías medias.

Pero esta preocupación esencialmente económica no generó experiencias netamente economicistas, sino una evolución importante hacia una nueva generación de los esquemas de integración para abarcar otros ámbitos estratégicos fundamentales. En primer término, se dio lugar en el contexto de restauración democrática (y por lo tanto de aumento del diálogo) a la confianza entre los gobiernos democráticamente electos y esto

creó en nuevo marco para intensificar la cooperación entre los Estados. En segundo término, las propuestas profundizaron la integración comercial por un lado y, por otro, ampliaron el contenido de la agenda de temas a los cuales se les da un abordaje regional.

En su dimensión económica amplían la cobertura original de la liberalización del intercambio de bienes para abarcar el comercio de servicios, las compras del Estado, el tema de propiedad intelectual, normas de competencia y formas de profundizar el proceso como las uniones aduaneras o los mercados comunes y la negociación conjunta frente a terceros. Pero, sobre todo, los objetivos comerciales del regionalismo son supeditados a un proyecto político estratégico de aumentar el poder de negociación frente a terceros y administrar problemas del vecindario: se construyeron esquemas de seguridad cooperativa inter-estatal; empezó a tratarse el tema del crimen transnacional en sus diferentes expresiones; también, las migraciones, esquemas de pacificación o resolución de conflictos, la gestión regional de los ecosistemas, la preservación de los regímenes políticos democráticos o la construcción de bienes públicos regionales³ (proyectos de infraestructura y la integración energética).

En otras palabras, se construyeron agendas regionales que se ocuparon más del proceso de *construir región*, como una unidad en la cual los actores no solo comparten características, identidades comunes geográficas, económicas, históricas, sociológicas, sino que conciente y racionalmente desean enfrentar conjunta y solidariamente los problemas comunes que tienen y autodefinirse frente al exterior.

No obstante estas similitudes o puntos de encuentro, las características de los países a integrarse imprimen a los procesos subregionales en América Latina diversas potencialidades y rumbos.

- Difieren en la dimensión de la región integrada. En Centroamérica, el mercado considerado en su conjunto representa 45 millones de habitantes. Por ello las fuentes del crecimiento históricamente han sido exógenas; es decir, los periodos de mayor crecimiento económico han coincidido con los periodos de expansión de la economía y comercio

3 Véase Devlin y Esteveordal (2003)

internacionales. Para esta región, la dimensión estratégica y su vinculación con el mundo es más fuerte que la protección del mercado y la producción interna.

- Difieren en la ubicación estratégica: más o menos cerca de la superpotencia. Esto delimita las dinámicas y el rumbo del proceso de integración. En la región centroamericana, los estímulos provenientes de una región integrada no contrarrestan las fuerzas de atracción que ejerce la economía norteamericana sobre los países de la región.
- Difieren en las capacidades políticas e institucionales internas y en las visiones predominantes sobre los modelos de desarrollo, el papel del Estado y del mercado. En este aspecto tenemos dos escenarios. En el Sur de América Latina, los esquemas de integración han sido acompañados en los últimos años, por un proceso de reconstitución del poder del Estado a través del control de los recursos naturales estratégicos (Venezuela, Bolivia, Ecuador) y un fenómeno de formación de gobiernos con fuertes mandatos electorales, con mayor poder de conducir a las sociedades hacia proyectos propios. En Centroamérica, por el contrario, la integración se acompaña de un proceso de debilitamiento de la capacidad de gobierno de las sociedades. El cambio de los patrones de violencia de la política a la delincuencia, que desborda las capacidades del Estado nación para hacerle frente, se entremezcla con la formación de gobiernos política y electoralmente débiles. En los países miembros del SICA solo en Panamá y El Salvador, los gobiernos gozan de mayoría legislativa. En el resto existe una dispersión de fuerzas políticas, ningún gobierno goza de mayoría legislativa y ningún partido conforma una mayoría legislativa por sí mismo. Rasgos ambos que limitan fuertemente los márgenes de acción, la capacidad de concreción del esquema de integración y la consideración de los aspectos estratégicos de largo plazo.

Las diferencias apuntadas pueden revelar el nivel de viabilidad y sostenibilidad de los proyectos de integración, aunque es necesario dar un vistazo a la especificidad de cada propuesta.

¿Cuál es la especificidad de la integración Centroamericana?

En Centroamérica, los acuerdos para revivir la integración, por su contenido y abordaje conceptual, caben en esta nueva generación de esquemas de integración. Se incorporaron objetivos de tipo político-estratégico, como son el de construir una región, con mayor poder de negociación política y económica al nivel internacional, con políticas para construir una buena vecindad con un marco general de paz y cooperación inter-estatal, y de democracia a lo interno (con cooperación en temas de seguridad, ambiente, reducción de la vulnerabilidad, el abordaje conjunto de problemas de desarrollo), además de la construcción de bienes públicos regionales (Delvin, 2003).

El pilar sobre el que se construyó la nueva integración fue la negociación regional para alcanzar la paz, cuyo basamento fuera la construcción de regímenes de derecho constitucionales y gobiernos democráticamente electos, con los Acuerdos de Paz de 1987. Las metas a alcanzar fueron estándares de democracia y mecanismos de verificación de su cumplimiento. Con las elecciones de 1990 en Nicaragua y la convergencia de todos los países hacia una región con regímenes constitucionales y gobiernos democráticamente electos, se inicia la reconstrucción del proceso de integración. En 1991 se firmó el Protocolo de Tegucigalpa⁴ que creó un nuevo marco político, denominado “Sistema de Integración Centroamericana” (SICA), a través de la reforma a los instrumentos jurídicos que la crearon en los años 50. A *grosso* modo, el proceso de integración se refundó sobre tres pilares:

- Un acuerdo para el apego al sistema democrático de gobierno negociado en los Acuerdos de Paz y la intención de accionar conjuntamente frente al mundo globalizado en las relaciones externas. A partir de allí se crearon varias instancias de diálogo y cooperación, Rusia, India,

⁴ En lugar de darle rango de nuevo tratado a este instrumento jurídico, se escogió, enmendar la carta de la Organización de Estados Centroamericanos de los años cincuenta a través del denominado Protocolo de Tegucigalpa, pero los cambios fueron tan sustantivos que este de todas formas debió pasar por un proceso de aprobación legislativa interna en cada país, antes de entrar en vigor en 1993

Brasil, UE, México, Japón, Corea y Taiwán y la constituyeron Grupos Centroamericanos en los organismos multilaterales y capitales como la Unión Europea y Washington.

- Un concepto sistémico y amplio de integración política que incluye una arquitectura política que define el proceso de relaciones y de toma de decisiones en los diferentes niveles políticos.
- Un régimen de intercambio comercial. Hasta dos años después de constituido el marco político y de cooperación se revivió el régimen de integración económica, con la firma del Protocolo de Guatemala que reformó el Tratado General de Integración Económica de 1960.
- Además del régimen de intercambio comercial, se crearon tres regímenes nuevos que constituyen bienes públicos regionales⁵ por su alcance y carácter esencial para el desenvolvimiento de los países: uno para la gestión del medio ambiente⁶ que reconoce a la región como un solo espacio biológico; un régimen de seguridad regional, que integró en un solo modelo los paradigmas de la seguridad humana; la seguridad democrática y la seguridad cooperativa en boga a inicios de los años noventa⁷ y un régimen para la gestión de los riesgos y desastres naturales.

5 El concepto de bienes públicos transnacionales, es decir, que benefician a más de un país, ha sido desarrollado desde los paradigmas de la gobernabilidad global (Véanse Kaul, Gunberg y Stern 1999) y adaptado al ámbito regional (Véase Esteveordal, Frantz y Nguyen, 2003).

6 Establecido en el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) del 12 de diciembre de 1989

7 El nuevo concepto de seguridad fue delineado en el Protocolo de Tegucigalpa en 1991 y posteriormente desarrollado en 1995 cuando se suscribió el Tratado Marco de Seguridad Democrática. Para un análisis sobre la estructura y funcionamiento del régimen de seguridad en Centroamérica, véase White (2005).

Cuadro 1. Síntesis del Sistema de Integración Centroamericana	
Objetivos	1. Prepararse para la globalización a través de los incentivos de un mercado regional preferencial que ofreciera oportunidades para la transformación económica y el mejoramiento de la competitividad internacionales
	2. Aumentar el poder de negociación de los países en un mundo de bloques comerciales 3. Convertir a Centroamérica en una tierra de paz, libertad, democracia y desarrollo. 4. La instauración de la democracia y de un nuevo modelo de seguridad basado en
Agenda ampliada	<ul style="list-style-type: none"> • Agenda económica nueva: se combinaron tres tipos de estrategias comerciales: liberalización unilateral, multilateral en el marco de la OMC y la liberalización en el marco de la integración regional.
	<p>Se incorporan nuevos temas económicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La mejor definición de normas de origen que aseguren un componente nacional en los bienes que se beneficiarán del espacio económico ampliado • La apertura de las compras estatales a participación extranjera eliminando el privilegio de los proveedores locales • La protección a la propiedad intelectual • La resolución de controversias comerciales por medios expeditos • El tratamiento no discriminatorio a la inversión extranjera • El comercio de servicios • El perfeccionamiento de la zona de libre comercio, la evolución hacia una unión aduanera y la armonización de políticas comerciales • La creación de un mecanismo para la solución de controversias comerciales de manera expedita
	<ul style="list-style-type: none"> • Incorporación de elementos políticos y de buena vecindad y ampliación de la cobertura de la integración: <ul style="list-style-type: none"> - Adopción de una estrategia de desarrollo: Alianza para el Desarrollo Sostenible - Tratado Marco de Seguridad Democrática 1994 instauró un régimen de seguridad cooperativa entre los Estados que permitió eliminar la carrera armamentista en la región - Tratado de Integración Social 1995 • Plan Puebla Panamá que busca la integración física de la región a través de la construcción de infraestructura de transportes, de interconexión eléctrica y de telecomunicaciones y su vínculo con los Estados del Sur-Sureste de México.
Nuevo marco institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Sistema de Integración Centroamericana SICA (se reforma la ODECA) • Se mantienen las instituciones regionales heredadas de la primera fase de integración de los años sesenta, y se re-agrupan en un esquema de coordinaciones e interrelaciones denominadas sistémicas, bajo el nombre de Sistema de la Integración

	<p>Centroamericana (SICA), con una estructura de toma de decisiones, con la Reunión de Presidentes a la cabeza y consejos de ministros de diversas áreas, se crea una Secretaría General como ente coordinador de toda la institucionalidad, una Corte Centroamericana de Justicia y se mantiene el Parlamento Centroamericano (que data de 1987).</p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de cinco subsistemas de integración: <ul style="list-style-type: none"> - Subsistema de integración política - Subsistema de integración económica - Subsistema de integración social - Subsistema de integración ambiental - Subsistema de integración educativa y cultural
<p>Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos jurídicos del SICA.</p>	

Balance, perspectiva de retos y rumbos del SICA

Si tuviéramos que resumir un párrafo el estado actual del proceso de integración centroamericano, habría que resaltar que después de 16 años de haberlo reiniciado, hemos generado más interacción en interdependencia; hemos ampliado la cooperación intra-regional; hemos avanzado en el proceso de construir región, la percepción de que los países de la región conforman un conjunto de sociedades que comparten las mismas amenazas y tareas pendientes; hemos profundizado la integración económica y hemos creado un marco de acción conjunta al nivel internacional, con la formación de foros de diálogo y cooperación con diversos actores de la configuración global y con los procesos de negociación de acuerdos comerciales con los Estados Unidos y con la Unión Europea.

En ese sentido, en Centroamérica hemos avanzado en dos procesos que se alimentan mutuamente, pero que son distintos entre sí. Por un lado estamos construyendo *región*, con el aumento de la cooperación entre los países. Por otro, estamos construyendo *integración*, aunque el nivel de concreción de la integración difiere según el área de que se trate.

Más integración económica

En la dimensión económica, se decidió retomar los compromisos anteriores de construir una zona perfeccionada de libre comercio y profundizarla luego para evolucionar hacia la unión aduanera. En este momento la agenda del SICA se concentra en la negociación de los marcos jurídicos que darán pie a una unión aduanera del istmo centroamericano, por lo que la agenda resalta el abordaje de los temas logísticos y jurídicos que trae un proyecto de esta naturaleza. Los temas incluyen el cobro y traslado de impuestos de las aduanas periféricas a los países o su asignación regional, la interconexión de las administraciones aduaneras y el marco jurídico necesario para este funcionamiento, así como el marco institucional.

Hemos construido un espacio económico ampliado. El intercambio comercial es más saludable que nunca. En términos generales el proceso de integración centroamericana muestra un éxito significativo en aquella área en la que más experiencia histórica tiene: la integración económica y comercial; cuarenta años de esfuerzos han generado un extraordinario dinamismo en la región. El comercio intra-regional representa casi el 30% del total del intercambio comercial de la región. Gracias al dinamismo de los últimos años, prácticamente la totalidad del comercio intra-regional circula sin obstáculos reportados.

Según los datos de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana⁸, el comercio intra-regional muestra un comportamiento dinámico desde la fecha de su creación hasta el año 2004, el cual solamente es interrumpido en el quinquenio de 1981 a 1985. La tasa de crecimiento promedio anual de 1960 al 2004 es del 11,4%: pasa de \$30,3 millones a \$3 560,4 millones. En contraste, las exportaciones a otros mercados del mundo crecieron en un 7,3% promedio anual. En el período 2000-2004, el crecimiento promedio anual del comercio intra-centroamericano fue del 8%, mientras las exportaciones con destino a otros mercados crecieron solamente el 0,5%, lo cual revela la importancia creciente del comercio intra-regional como motor de crecimiento. Prácticamente

8 Ver: www.sieca.org.gt

la totalidad del comercio circula libre de obstáculos (excepto varios rubros sensibles como café industrial, azúcar, café tostado, petróleo, alcohol etílico y bebidas alcohólicas destiladas): el 95% del arancel común está armonizado.

Por otro lado, el comercio intra-regional afirma el papel de la integración para el desarrollo de nuevos sectores en la estructura económica de cada país. El 75% de las empresas que participan en el comercio regional son pequeñas y medianas. El comercio intra-regional está conformado principalmente por manufacturas livianas, solamente el 3% de las exportaciones corresponden a productos agrícolas primarios (*commodities*), los textiles no se comercian, el resto son productos industriales. En contraste, el comercio de Centroamérica con sus principales socios comerciales está concentrado y tiene menor valor agregado. El 60% de las exportaciones hacia los Estados Unidos lo constituyen los textiles y el 68% de los productos que se dirigen a la Unión Europea son productos agrícolas, aunque en su mayoría no tradicionales.

A lo anterior debemos agregar el surgimiento de grandes grupos empresariales que actúan en el espacio centroamericano a través de inversiones en comercio, hotelería, servicios y especialmente en el sector financiero, en el que existen ya instituciones con presencia regional que permiten a personas e instituciones tener cuentas bancarias que permiten girar recursos en cualquier país de la región.

Adicionalmente, en un esquema de integración, los Estados definen el marco del proceso, pero una parte fundamental del mismo descansa en que los actores no estatales aprovechen los espacios ampliados para producir la integración efectiva. En Centroamérica, los actores no estatales, ya sean organizaciones no gubernamentales o empresas, han construido un proceso sumamente acelerado de regionalización, concebido como la ampliación de sus operaciones más allá de las fronteras nacionales y siempre dentro del área centroamericana. Esta regionalización del quehacer de algunos actores no se traduce en una apropiación social del proceso formal de la integración, aspecto que ha sido abordado ya en varios estudios.

Más cooperación, pero menos integración en otros ámbitos

El gran desafío de la integración centroamericana es lograr equiparar este éxito en la integración económica con las nuevas áreas de integración en las que solamente se tienen 15 años de experiencia. En estas, el ejercicio de articular agendas, negociar compromisos concretos, ejecutables y verificables es el principal tema de la curva de aprendizaje regional. En las otras áreas o subsistemas como el de integración social, aunque con un dinamismo extraordinario en las agendas, no se ha logrado superar el enfoque de aumento de la cooperación por el de la construcción de compromisos vinculantes y de implementación inmediata a lo interno de los países.

No obstante, el dinamismo de las agendas en los diversos subsistemas de integración revela que los países han tomado conciencia de la necesidad de enfrentar conjunta y solidariamente una amplia gama de problemas para cuya solución realmente existen incentivos para el abordaje regional. La gestión de la educación, la salud (con el control de vectores y el HIV-sida, entre otros), la protección del ambiente y el intercambio de lecciones aprendidas son parte de las áreas de mayores logros concretos y elaboración conjunta de estrategias regionales. La experiencia exitosa de la negociación conjunta de medicamentos para el sida refleja el potencial de una acción concertada para aspectos concretos.

Principales desafíos

Hay tres grandes debilidades que se le apuntan al proceso de integración centroamericano: i) la ausencia de una visión y estrategia compartidas, existen de hecho diversas visiones sobre la región, la acción regional y la integración;⁹ ii) la debilidad institucional y la falta de formalidad en el proceso de toma de decisiones; iii) como consecuencia de lo anterior, la

9 Hay una amplia coincidencia entre los gobiernos sobre los rasgos básicos de la política económica, pero no hay consenso completo en relación al papel de la integración regional en general, su contenido, alcances o beneficios (BID-CEPAL, 1997).

proliferación (inflación) de acuerdos que no guardan relación con la capacidad real de seguimiento, implementación o cumplimiento por parte de los países y de las instituciones regionales y que no distinguen entre el plano enunciativo normativo y las decisiones de acción programática o estratégica; iv) una ausencia de discusión estratégica a la cual sigan una formulación de política pública regional.

Problemas con el alcance y la construcción de la agenda: ausencia de visión y estrategia compartidas

Existe un problema metodológico importante en la construcción de las agendas, pues no se distingue entre el enunciado de principios y aspiraciones, de aquellas formas de acción conjunta para gestionar la convergencia internacional que suponen la definición, aplicación y control comunes de normas vinculantes, ni aquellos aspectos que solo pueden generarse en procesos propios de la modernización en cada país.

Tenemos también un problema de amplitud versus profundidad de los temas que conforman la agenda. Un problema que se apunta a la región es la definición de objetivos sumamente ambiciosos que no corresponden con una formulación programática adaptada a la realidad de ejecución de las metas propuestas. Como consecuencia, la integración padece de una “inflación” de acuerdos que no guardan relación con la capacidad real de seguimiento, implementación o cumplimiento por parte de los países y de las instituciones regionales y que no distinguen entre el plano enunciativo normativo y las decisiones de acción programática o estratégica. El grado de cumplimiento de los acuerdos es escaso, más allá del ámbito comercial. La misma Reunión de Presidentes es consciente de este problema, razón por la cual ha encargado a la Secretaría General del SICA diseñar un sistema de seguimiento de acuerdos presidenciales, lo cual es realmente complejo si se considera que los presidentes se han reunido, en promedio, 2,5 veces al mes.

Un problema importante en la región es la falta de acuerdo sobre el concepto, los alcances, el papel de la integración regional en general, su contenido o beneficios (BID-CEPAL, 1997; Caldentey del Pozo, 2004).

Dicho desacuerdo se refleja en el hecho de que de todos los instrumentos jurídicos que conforman el régimen de la integración, solamente uno –el Protocolo de Tegucigalpa que estableció el SICA–, rige para la totalidad de la región (de Belice a Panamá). Tenemos por un lado un enfoque minimalista instrumental según el cual, solamente buscamos acciones conjuntas en aquellas áreas en las que claramente veamos valor agregado de actuar en conjunto. Este enfoque no parte de una preconcepción de que la integración sea buena *per se*, sino de una constatación caso por caso de las ventajas o no que tiene actuar conjuntamente. Existe una visión maximalista según la cual la integración es un valor en sí mismo y cualquier acción hacia la supranacionalidad, la acción conjunta y la convergencia es mejor que la acción unilateral.

Problemas en la dimensión jurídico-institucional y político

Si un sistema debe ser un conjunto de cosas que, relacionadas entre sí ordenadamente, contribuyen a determinado objetivo, el principal desafío del Sistema de Integración Centroamericano es superar las siguientes debilidades de su marco constitutivo para que revele un funcionamiento sistémico apropiado. El pilar central en este objetivo es la articulación de los subsistemas y agendas de la integración. En Centroamérica se conformaron cinco subsistemas de integración: el político, el económico, el social, el ambiental y de educación, un régimen de seguridad regional y un tratado de integración social, cada uno de los cuales avanza con su propia dinámica, siendo los más activos el subsistema de integración económica y el de integración ambiental. Pero existe una gran dificultad para articular las agendas y dinámicas de todos los subsistemas. La falta de coordinación se ha convertido en uno de los problemas más importantes del SICA.

Además, se deben resolver problemas como: el marco institucional disperso y con competencias limitadas, la debilidad del marco jurídico, sistema institucional con fragilidades técnicas y funcionales, la escasa gravitación política y mecanismos inadecuados de financiación de la institucionalidad regional, la limitada capacidad de gestión de las enti-

dades nacionales competentes, la descoordinación interinstitucional y los débiles mecanismos de enlace entre los gobiernos y las instituciones regionales¹⁰.

La ausencia de discutir lo estratégico¹¹

Otra ausencia importante de la agenda centroamericana de política regional es la discusión de los rasgos característicos del desarrollo de la región, su vinculación con el entorno extra-regional inmediato y los temas estratégicos que derivan de estos. La adopción de política pública regional aún debe abordar las consecuencias de los siguientes aspectos.

El crecimiento económico ha sido insuficiente

No se ha producido un crecimiento significativo del producto por habitante; por el contrario, se ha mantenido más o menos constante en las últimas décadas; no ha sido un factor de generación de empleo de calidad, las pequeñas y medianas empresas y el sector agropecuario han quedado al margen del dinamismo exportador, no se ha reducido la pobreza significativa y equitativamente y se han concentrado las oportunidades del desarrollo, aumentando la brecha entre la población más rica y la más pobre de la región.

La inserción internacional no es de adecuada calidad¹²

El actual modelo de especialización productiva está centrado en tres pilares: la maquila de bajo valor agregado y bajos costos salariales y fiscales, la exportación de mano de obra a los Estados Unidos y la promoción del turismo

(CEPAL, 2003). Si bien se ha presentado un crecimiento de las exportaciones (reduciendo su participación las tradicionales y aumentando las no tradicionales más intensivas en mano de obra), se incrementó el coeficiente de apertura de las economías y continuó la concentración de mercados y productos, con especial énfasis en la maquila de poco valor agregado.

Casi el 60% de las exportaciones están constituidas por prendas de vestir que se dirigen en un 64% al mercado estadounidense (PNUD, 2003). La diversificación de las exportaciones y su mayor valor agregado ha sido más difícil en países con bajo desarrollo humano y más posible en aquellos con inversión social acumulada. Así, el valor agregado por trabajador en las zonas francas en 2001 fue de \$3 079 en Nicaragua y \$29 106 en Costa Rica. El crecimiento del valor agregado osciló entre 3 veces en Honduras y 12 veces en Costa Rica en el período 1990-2001 (PNUD, 2003). Honduras, país donde mayormente se ha desarrollado el esquema de maquila textilera, dirige el 80% de sus exportaciones hacia los Estados Unidos. Este modelo encierra a la región en el aprovechamiento en el corto plazo de una competitividad internacional basada en la pobreza y el diferencial salarial y cuyo principal soporte ha sido el trabajo de las mujeres, en tanto este sector productivo ha sido altamente generador de empleo para mujeres quienes constituyen en promedio el 80% de la fuerza laboral en el sector.

El tipo y el nivel del crecimiento económico generan empleo insuficiente y precario

El cambio en la estructura productiva no se refleja en la generación de empleo y la superación de la pobreza y la inequidad. Por el contrario, el nuevo modelo de crecimiento conforma un mercado con un exceso de oferta de fuerza de trabajo, que obliga a quienes son expulsados o no participan de él a ubicarse en estrategias de supervivencia (CEPAL, 2003:26) o a migrar. El actual modelo está caracterizado por la mayor informalización, precariedad y externalización del empleo. El 70% del empleo hoy es informal y agropecuario tradicional y es en estos sectores que se concentra la incidencia de la pobreza (UNIFEM, 2004).

10 Para un análisis comprensivo del funcionamiento sistémico del SICA véase BID-CEPAL (1997) y Dada (2006).

11 Esta parte del documento retoma las reflexiones realizadas con ocasión del Encuentro de Mujeres Líderes de Centroamérica, realizado por FLACSO-Costa Rica en abril de 2006 y el cual tuvo la oportunidad de coordinar.

12 UNIFEM (2004). Perfil de género de la economía del Istmo Centroamericano 1990-2002. Consideraciones y Reflexiones desde las mujeres. M. R. Renzi. Managua, PNUD

El cambio en la estructura económica no se acompañó por una transformación de las estructuras sociales

Esto ocurrió, particularmente, lo que respecta a las estructuras históricas de exclusión social. Hace pocos años la agenda internacional del desarrollo empezó a estudiar los determinantes no económicos de la pobreza y el subdesarrollo, reconociendo que existen barreras institucionales y sociales que impiden la erradicación de la pobreza, sobre todo la discriminación prolongada contra mujeres y grupos raciales y étnicos.

Raza y etnicidad se identifican como uno de los determinantes que encierran a las personas en la exclusión (Banco Mundial, 2000). La historia de exclusión y discriminación racial en la región, lejos de promover la distribución de las oportunidades del crecimiento, las ha concentrado en enclaves sin mayores vínculos dinámicos al resto de actividades. Por esta razón, *la pobreza tiene rostros específicos*. Hemos reducido la pobreza relativa pero una mirada más allá de los promedios nacionales refleja que solamente en las áreas urbanas se ha producido esa reducción, mientras aumenta en las zonas rurales donde vive la mitad de la población. Además, la pobreza tiene rostro indígena y negro, rural y de mujer. La incidencia de la pobreza es mayor en el sector agropecuario y el tradicional más que en el informal urbano. La pobreza está íntimamente relacionada con la precariedad del empleo.

*No se han establecido nexos dinámicos entre exportaciones y crecimiento de los otros sectores de la economía*¹³

Es un fenómeno que tiene efectos multiplicadores y de propagación. A través de compras de bienes y servicios –sobre todo el sector agropecuario y las micro y pequeñas empresas– se producen amplias dualidades en las economías y diferenciales salariales que tienden hacia la inequidad. El esquema de zonas francas no ha promovido necesariamente dichas vinculaciones verticales. Lo que se ha observado en los últimos años es la coe-

xistencia de las nuevas modalidades productivas con otras antiguas ligadas a la subsistencia. Este fenómeno, que había desaparecido, está resurgiendo y multiplicándose, integrándose en procesos que nacen en empresas dinámicas de producción. Esto ha dado pie a una forma de flexibilización del mercado laboral en el que se incrementa el empleo eventual, temporal, a domicilio y a la subcontratación. Es decir, trabajos precarios e inseguros.

La estabilidad macroeconómica no está necesariamente vinculada al éxito exportador

Un margen importante de la estabilidad macroeconómica y, específicamente, del sector externo de la economía, depende de las remesas (del orden de los \$3 000 millones (PNUD, 2003) y el turismo. Del total del comercio centroamericano el 32% lo constituyen las exportaciones al resto del mundo y el 68% las importaciones del resto del mundo, mientras un 28,2 % de las exportaciones totales y un 12,0% de las importaciones son generadas en la región, superando la participación de la Unión Europea. Desde el punto de vista ético y político no es motivo de satisfacción que en el caso de las remesas, la estabilidad macroeconómica de algunos países de la región esté sustentada en ingresos generados por la exportación de recursos humanos (seres humanos), que no encuentran oportunidades de empleo en su propio país. Este aspecto es un reflejo de que la generación de empleo dentro del actual modelo de crecimiento no está manteniendo el ritmo del crecimiento de la población y de la incorporación de nuevas generaciones a la fuerza laboral.

El cese de la violencia política no garantiza la seguridad humana de la población

Si no se generan transformaciones sociales y oportunidades económicas, el fin de la violencia aporta poco. En las situaciones de transición posbélicas la violencia social adquiere nuevas dimensiones (Urcuyo, 2004),

13 CEPAL, (2003).

especialmente si se acompaña de situaciones socioeconómicas que las disparan. En este caso, el estilo de desarrollo de las zonas urbanas y rurales los ha convertido en espacios poco aptos para la seguridad humana. Mientras aumenta la miseria en las zonas rurales, donde se encuentra la mitad de la población con poco acceso a servicios públicos, en las ciudades, la presión de la urbanización acelerada, la precariedad de los servicios públicos, la persistencia de la pobreza y de las pocas oportunidades de integración social y económica, han generado una evolución de la violencia política hacia la violencia social (incluida la violencia doméstica) y la criminal, hasta llegar a niveles sin precedentes.

Todavía existen rezagos en áreas fundamentales de la agenda de construcción democrática

Cómo mejorar la institucionalidad que debe acompañar el ejercicio democrático de gobierno y el desafío de consolidar instituciones para el estado de derecho, sigue siendo una tarea incompleta. Ahora bien, desde la perspectiva del rendimiento político e institucional de la democracia, los ciudadanos centroamericanos muestran su descontento con la fragmentación o polarización políticas. La falta de culturas institucionalizadas de negociación programática abierta limitan fuertemente la capacidad de intermediación y adopción de acuerdos para la gobernabilidad democrática. Existe una disminución en la participación ciudadana en procesos electorales.

Frente a estas realidades político-institucionales, en el plano regional no existe una agenda de fortalecimiento y mejoramiento de la calidad de la democracia que profundice los logros en materia electoral y constitucional, el discurso y la acción oficiales quedaron detenidas en los logros alcanzados y la única acción de tipo regional emprendida en este campo en los últimos años es el apoyo al orden constitucional en Nicaragua.

No existe en la agenda regional un capítulo sobre derechos humanos, en el cual los Estados centroamericanos den un valor agregado regional a los compromisos internacionales de derechos humanos, y/o adopten un plan de acción de implementación regional de los estándares internacionales, para que Centroamérica sea una tierra de paz.

Las capacidades del Estado en Centroamérica para construir integración difieren ampliamente

En Centroamérica, en general, los Estados centroamericanos son entidades precarias de reciente formación institucional, pequeños y de desarrollo desigual (Sojo, 2002). Está pendiente la discusión de la modernización integral del Estado y las funciones que deba cumplir para el desarrollo, la democracia y la integración.

La dinámica de la interacción de Centroamérica con su entorno extra-regional impone importantes desafíos

Existen varias razones por las que opino que el proceso de integración es fragmentado, porque, aunque tienen los mismos puntos de partida, llevan distintos rumbos, por lo siguiente: América Central está cada vez más integrándose a las dinámicas políticas, económicas y sociales de Norteamérica, en ese sentido no está construyendo más autonomía relativa, sino más interdependencia relativa, variable expresada en varios elementos.

En primera instancia, la estabilidad macroeconómica de todos los países de la región depende de factores directamente vinculados al comportamiento político o económico de los Estados Unidos. En segundo lugar, en el sur de América Latina se da un proceso de fortalecimiento del poder político y económico del Estado, a través de un mayor control de los recursos estratégicos y mayores flujos de circulante en manos de este, con proyectos políticos alternativos con fuerte respaldo electoral; de otra parte, en Centroamérica, la realidad de su posición geográfica, de los procesos transnacionales políticos, sociales y económicos, así como el dinamismo de la economía estadounidense, integran la vida económica y social de Centroamérica cada vez más hacia el norte, con implicaciones también en el campo de la política.

El istmo centroamericano constituye un puente geográfico entre el norte y el sur de América, situación que genera tanto ventajas como dificultades, pues la cercanía los Estados Unidos le ha permitido vincularse

dinámicamente con esta economía, pero a la vez la ha convertido en puente de tránsito de todo tipo de tráfico irregulares: drogas, armas, o personas que migran de sur a norte, sin contar la propia expulsión que genera la región. Un porcentaje significativo de las drogas producidas en el sur y que se comercializan en el norte, pasan por el territorio continental o marítimo de los países centroamericanos. Por Belice, por ejemplo, circula el 40% de la droga dirigida a los Estados Unidos (Craddock, 2006), lo que deja estelas de crimen, corrupción y descomposición social.

El incremento de los flujos comerciales y de inversión —la plataforma de producción que un importante grupo de empresas norteamericanas— ha configurado las zonas francas centroamericanas como destino de vacaciones y retiro de los norteamericanos. Solo en Costa Rica en 2005 se recibieron 1,5 millones de turistas, de los cuales un 60% proviene de Norteamérica, principalmente de los Estados Unidos; además, las expulsiones de mano de obra centroamericana que migra hacia los Estados Unidos en busca de trabajo, estrechan cada día más la vinculación de Centroamérica con EEUU. Cada uno de estos factores tiene incidencias inmediatas sobre las realidades sociales y económicas de los países. Desde el punto de vista social, las migraciones y el turismo aportan una mayor asimilación de los estilos de vida estadounidenses, y la desintegración de las familias de los migrantes rompe los tejidos de las sociedades centroamericanas.

Desde la perspectiva económica, esta mayor vinculación genera una dependencia macroeconómica de estas fuentes de ingreso, solo las remesas superan el valor de las exportaciones de las maquilas en El Salvador y son el 81% de ese rubro en Nicaragua (CEPAL, 2003). En El Salvador a diario unas 600 personas emigran en forma ilegal. En el 2006, las remesas totalizaron 3 315,7 millones de dólares, lo que equivale al 94,4% del total de exportaciones de ese año (3 513 millones) y al 17,9% del Producto Interno Bruto (PIB).

Concomitantemente, las relaciones de Centroamérica con el resto del mundo atraviesan varios desafíos que van desde su pérdida de importancia estratégica, las reconfiguraciones de la política y la economía mundiales, la creciente polarización política en el continente americano y la ausencia de una relación formal con la economía más dinámica del mun-

do: China. Recuérdese que los países centroamericanos mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán. En el año 2007 Costa Rica inicia sus relaciones diplomáticas con China, con el consiguiente rompimiento con Taiwán.

Reflexiones finales

El proceso de integración Centroamericana ha sido catalogado a través de su historia como uno de los más, sino el más exitoso esquema de integración del mundo en desarrollo, precisamente por el potencial para generar interacción comercial y económica a lo interno de la zona integrada.

Pero su mayor éxito también se constituye en uno de sus más importantes desafíos, pues se requiere hoy día buscar un mayor equilibrio en la formulación y ejecución de la agenda regional. A pesar de que el nuevo paradigma de la integración y su marco institucional, tienen un enfoque integral con cinco subsistemas (político, económico, social, ambiental, educativo y cultural), la agenda todavía se encuentra centrada en la adopción de normas para el funcionamiento del espacio económico integrado. Resalta la necesidad de que se piensen también espacios políticos, sociales y ambientales integrados con compromisos regionales vinculantes: objetivos de desarrollo humano, democracia, fortalecimiento institucional, erradicación de la pobreza y la reducción del elevado grado de desigualdad en la región.

Se requiere dar un mayor desarrollo al subsistema de integración social y, en especial la lucha contra la pobreza y la inequidad. En una región tan diversa como Centroamérica cualquier enfoque de “lo social” requiere incorporar el abordaje desde la diversidad y por ende la interculturalidad; con la convicción de que no se puede construir una región integrada sin tratar el tema de las relaciones etno-raciales y su influencia en el desarrollo político, institucional, social y económico de los países centroamericanos, y las profundas desigualdades urbano-rurales existentes.

De igual forma, la evolución política en Nicaragua resalta la necesidad de retomar “lo político” en la agenda centroamericana de integración, con implicaciones al nivel interno y al nivel regional. En el plano interno, con

objetivos concretos para profundizar las democracias existentes, desde una perspectiva de fortalecimiento institucional, de mayor democratización de los procesos políticos y de la discusión sobre el fortalecimiento de la acción pública y de la calidad de su gestión distributiva. En el nivel regional, con la incorporación de más elementos de democracia en el quehacer de la integración, tanto en sus órganos políticos como en los burocráticos. En este sentido, es fundamental de que el proceso de definición de acuerdos y mandatos tome en cuenta las capacidades disponibles de implementación práctica y evite la inflación o proliferación de acuerdos que no guarden relación con la posibilidad real de seguimiento, implementación o cumplimiento por parte de los países y de las instituciones regionales. Finalmente, el ejercicio de articular agendas, acordar compromisos concretos, ejecutables y verificables debe ser abierto, participativo, transparente y previsible.

Es importante, en aras de otorgarle mayor especificidad al proyecto centroamericano, que la pauta del proceso de integración y su contenido programático, no sean motivados exclusivamente por las dinámicas extra-regionales, sino que las anclas intra-regionales puedan equilibrar los requerimientos de la agenda.

No obstante, la principal verdad a tener en consideración en el proceso de construcción de la integración es que las dinámicas de integración regional no sustituyen los procesos nacionales de fortalecimiento institucional e integración social sino que se desarrollan en constante interacción con estos, y que en el espacio regional es donde se debe empezar a construir círculos virtuosos de interacciones entre la política pública y los actores políticos, sociales y económicos que superen las limitaciones de la forma tradicional en que funcionan nuestros sistemas políticos.

Bibliografía

- Banco Mundial. (2000) *World Development Report 2000/2001*. En: www.worldbank.org
- BID-CEPAL. (1997) *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*. Washington D.C: BID-CEPAL.
- Caldentey del Pozo, P. (2004) *Organización y Funcionamiento Institucional del SICA. La Integración Regional frente al Reto Institucional. Costos y Beneficios de la no Integración*. San Salvador, SICA.
- CEPAL. (2003) *La Región Norte de América Latina en el espacio económico global*. LC/MEX/L.584, 8 de diciembre de 2003.
- CEPAL. (2004) *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, Tendencias 2005*. Santiago.
- Cerdas Cruz, R. (2005) *Las Instituciones de Integración en Centroamérica. De la retórica a la descomposición*. San José, EUNED.
- Comisión Europea. (2002) *Documento de Estrategia Regional para América Central 2002-2006. RSP América Central 2002-2006 25/06/2002*. Unión Europea.
- Devlin, R. y A. Estevadeordal (2003) *Regional Integration, Trade and Development Strategies. Bridges for Development, Policies and Institutions for Trade and Integration*. R. y. A. E. Devlin. Washington, D.C., Inter-American Development Bank.
- Eguizábal, C. (2003) "Unipolaridades." En: *Foreign Affairs en español*. 3(2): 23-30.
- Fukuyama, F. (2004) *State Building: Governance and World Order in the 21st Century*. Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.
- Hornbeck, J. F. (2003) *The U.S.-Central America Free Trade Agreement (CAFTA): Challenges for Sub-Regional Integration. CRS Report for Congress*. Washington, D.C., Congreso de los Estados Unidos.
- Maihold, G. y R. C. (2002) *Democracia y ciudadanía en Centroamérica. Centroamérica 2020, Un nuevo modelo de desarrollo regional*. K. B. y E. Gamarra. Caracas, Nueva Sociedad.
- McCrudden, C. (2001) *International and European norms regarding national legal remedies for racial inequality. Discrimination and Human Rights*. S. Fredman. Oxford, Oxford University Press.

- PNUD (2003). *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. San José, Editorama.
- Shifter, Michael (2006) "Is Washington loosing Latin America?" *Foreign Affairs* 85 (1): enero-febrero, p. 39.
- Shifter, M. y. V. J. (2006). "The Divided States of the Americas." *Current History* Febrero 2006: 51-57.
- Sojo, C. (2002). "El traje del nuevo emperador: la modernización del Estado en Centroamérica". *Centroamérica 2020 Un nuevo modelo de desarrollo regional*. K. B. y. E. Gamarra. Caracas, Editorial Nueva Sociedad.
- Stiglitz, J. E. (1998). *9th Raúl Prebisch Lecture, United Nations Conference on Trade and Development. Towards a New Paradigm for Development*, Palais de Nations, Geneva, Switzerland.
- Thorne, Eva. (2001) *Ethnic and Race-Based Political Organization and Mobilization in Latin America: Lessons for Public Policy*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Torrent, R. (2003) "Regional Integration Instruments and Dimensions: A comparative study". En R. Devlin y A. Estevadeordal (eds). *Bridges for Development, Policies and Institutions for Trade and Integration*. Washington, D.C: Inter-American Development Bank.
- UNIFEM (2004). *Perfil de género de la economía del Istmo Centroamericano 1990-2002. Consideraciones y Reflexiones desde las mujeres*. M. R. Renzi. Managua, PNUD.
- Urcuyo, C. (2004). "Centroamérica: Seguridad Humana y amenazas en tiempos de unipolaridad". *Educación para la Paz*. U. p. l. Paz. San José, Universidad para la Paz.
- White, E. (2004) *El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, documento presentado en la Conferencia de Seguridad Hemisférica: una visión mesoamericana y caribeña*, realizado en Guatemala, del 12 al 14 de mayo de 2004.

La AEC en el contexto del nuevo regionalismo

Rubén Silié*

Tal como reza en su Convenio Constitutivo "la [Asociación de Estados del Caribe] AEC es un organismo de consulta, concertación y cooperación [...] que busca fortalecer, utilizar y desarrollar las capacidades colectivas del Caribe para lograr un desarrollo sostenido en lo cultural, económico, social, científico y tecnológico". Pero también se propone "promover un espacio económico ampliado para el comercio y la inversión que ofrezca oportunidades de cooperación y concertación y, permita incrementar los beneficios que brindan a los pueblos del Caribe los recursos y activos de la región, incluido el Mar Caribe [...]" (AEC. *Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe*. 24 de julio, 1994)

Según el mismo convenio, para el alcance de esos logros se requerirá "establecer, consolidar y ampliar, según el caso, las estructuras institucionales y los acuerdos de cooperación que respondan a la diversidad de las identidades culturales, de los requerimientos de desarrollo y de los sistemas normativos de la región" (AEC. *Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe*. 24 de julio, 1994)

Esta entidad agrupa veintiocho países, entre los que se encuentran México, Belice, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Colombia, Antillas Neerlandesas, Venezuela, Guyana, Surinam, Guyana Francesa, Trinidad-Tobago, Grenada, Barbados, Saint Vincent, Saint Lucia, Martinica, Dominica, Guadalupe, Antigua y Barbuda, San Cristóbal y Nevis, Las Bahamas, República Dominicana, Haití, Jamaica y Cuba.

* Ex Secretario General de la Asociación de Estados del Caribe (AEC)

Si bien la AEC es un organismo compuesto por los gobiernos, al interior de la misma se reconocen cuatro grupos de países, como son los dos organismos de integración subregional: el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM). Junto a estos se cuenta con otros dos, el Grupo de los Tres (Colombia, Venezuela y México) y el Grupo de los no Agrupados (Cuba, Panamá y República Dominicana). El reconocimiento de los grupos facilita el establecimiento de un criterio de equilibrio, según el cual en cada actividad, estructura administrativa o política, se debe mantener una representación equilibrada de los grupos, con lo cual cada uno de los países se sentirá representado. El órgano rector de la Asociación es el Consejo de Ministros, responsable de la formulación de políticas y de la orientación de la Asociación, mientras la función administrativa y de ejecución está a cargo de la Secretaría General.

La AEC no es una creación artificial, ni es algo casual, es una realidad que recoge los imperativos de un conjunto de países que en un momento dado, a pesar de sus diferencias idiomáticas y de otro orden, prefirieron poner de relieve sus afinidades regionales, procedentes de lazos históricos comunes. En este acercamiento, lo más importante ha sido el propósito de preservar el Caribe como una zona de cooperación y de paz, a sabiendas de que estamos frente a la inserción inminente de la globalización, la cual se desarrolla sobre la base de la competitividad económica, vista individual o colectivamente.

En igual sentido, los miembros quieren lograr que la AEC se mantenga como un espacio regional, en el que se desarrolle un conjunto de procedimientos y prácticas, que coordinen trabajos en forma horizontal y sin jerarquías entre los países. Para ello se ha tratado de aumentar el clima de confianza mutua; lo cual, en principio, no debería ser tan difícil para un conjunto de Estados que han escogido la cooperación en lugar del conflicto. Sin embargo, es justo reconocer que la falta de vínculos institucionales previos y la existencia de los diferentes grupos mencionados –cada uno con una agenda particular–, no ha facilitado que se avance al ritmo esperado.

Sin embargo, la AEC ha sabido plasmar la voluntad política de sus Miembros para cambiar el curso de una antigua acción disgregadora, que

recupere las similitudes geográficas, poblacionales y culturales del Gran Caribe, con miras a fortalecer una visión político-regional unitaria. La AEC ha unido lo que por cinco siglos se mantuvo desunido, siendo así la primera vez que se plantea una noción del Caribe que no corresponde a los dictados del colonialismo.

Geográficamente hablando, el Gran Caribe es algo que existe en sí mismo, pero desde el punto de vista político, si bien ha sido aprobada por todos los países que la integran, esta es una propuesta todavía en construcción. La decisión gubernamental se tomó con la conciencia plena de que ya no dependemos, como antes, de fuerzas estrictamente externas. Esto se ha producido en el contexto de la globalización que genera factores insoslayables para los países, obligándoles a actuar proactivamente. Existe el convencimiento de que si no actuamos frente ese fenómeno histórico, tratando de influir positivamente sobre el mismo, este se nos impondrá, respondiendo a voluntades ajenas, por eso debemos actuar “sin ignorar la globalización, pero sin someterse a ella”¹.

Uno de los instrumentos pertinentes para afrontar esa realidad son los procesos de integración que se están generando en todo el mundo y en el área del Gran Caribe en particular. Cada día crece la conciencia de que los problemas globales no pueden ser enfrentados exclusivamente en el plano local. Por esta razón, lo que está aún por definirse es el tipo de integración que nos interesa, tal como lo evidencia la diversidad de organismos que existen, así como las visiones que los orientan. Si bien la AEC no es un organismo orientado a la integración como tal, el espacio ofrecido por ella tiene la ventaja de que incluye a países agrupados en otras alianzas e incluso algunos que aun no se han agrupado y eso facilita el diálogo político entre grupos distintos de integración. Precisamente esta es una cualidad que afianza la orientación multilateral de la AEC, pues en la misma no existe la exclusión, sino el reconocimiento de la interdependencia frente a los problemas regionales y la complementariedad.

Esa perspectiva multilateral es algo imprescindible para la mayoría de los países del Gran Caribe, principalmente aquellos de pequeñas economías, pues es en ese ámbito donde, necesariamente, deberá materializarse

1 Como se afirma en el documento *Gobernar la Globalización. El Consenso de Brasilia*. UNESCO, 1997

la viabilidad económica. Es que para estos y en un mundo como el actual, sería absurdo mantenerse en la unilateralidad. Por eso lo que está en el tapete es la forma cómo se debe realizar la inserción, que para nosotros concuerda con la noción de Regionalismo Abierto, la cual sin lugar a dudas es la más indicada para alcanzar los fines que dichos estados se han propuesto.

Precisamente, la adopción de la perspectiva del Regionalismo Abierto que predomina en la AEC es una de las condiciones que permite acoplar adecuadamente los esfuerzos de integración internacional con las acciones internas a favor del desarrollo. Se trata, por tanto, de una noción que rebasa ampliamente el terreno de lo conceptual y que por supuesto va mucho más allá de su posible utilidad como ornamento de discursos “políticamente correctos”. Si destacamos el Regionalismo Abierto es fundamentalmente por su relevancia práctica, en su condición de posible eje orientador de programas de desarrollo que deben incluir, por necesidad y no meramente por una cuestión de opción, el tipo de integración regional –flexible, incluyente y a favor del desarrollo– que mejor conviene a los intereses de las sociedades del Gran Caribe.

Para el Caribe, la regionalización se presenta como uno de los elementos más característicos de la economía internacional actual e inclusive del futuro, según parecen indicar las tendencias observables. De una parte, se avanza cada día más hacia un sistema global en el que se produce una creciente inter-vinculación de las economías y agentes participantes, como expresión actual de la internacionalización de la vida económica; lo llevaría a pensar en un mundo que gradualmente tiende a convertirse en un todo casi único. Sin embargo, al mismo tiempo han surgido y se han desarrollado de manera dramática los bloques económicos regionales, surgiendo entonces, por otra parte, percepciones sobre la fragmentación de la economía internacional (Puerta y Rodríguez, 2005).

Un examen detenido del asunto revela que en realidad muchos países –no solamente los más pequeños– tratan de enfrentar los enormes desafíos y complejidades de la economía global mediante la acumulación de las posibles ventajas que pudieran derivarse para ellos de la “masa crítica” y de las propias interacciones resultantes de la integración económica, que por lo general se produce a nivel regional. Es, por tanto, una clara expres-

sión de que existen hoy fuertes factores que hacen que los países apuesten por la unión como mecanismo para enfrentar en mejores condiciones los retos de la Globalización.

Para esta área del mundo, el fenómeno de la regionalización no es inédito, pero lo que resulta notable es su amplia difusión actual y la presencia de nuevos rasgos, algo que ha hecho que algunos autores lo hayan identificado bajo el rótulo de Nuevo Regionalismo (Puerta y Rodríguez, 2005).

Algunos de los atributos más significativos, que observamos en el Nuevo Regionalismo son los siguientes:

- No se limita al plano comercial y de manera progresiva ha incluido los servicios, las políticas industrial, monetaria y migratoria, e inclusive temas no estrictamente económicos como la salud, la educación y el medio ambiente.
- Combinación de los proyectos de regionalización –que han proliferado desde los ochenta– con altos niveles generales de apertura económica, que asumen grados a veces extremos en los países en desarrollo sin que ello encuentre un paralelo en las economías más desarrolladas.
- Considerable incremento de los acuerdos de libre comercio como mecanismo favorito de integración regional. Estos acuerdos abarcan, además del comercio de bienes, la inversión y los servicios y, por lo general, asumen esquemas de tratamiento recíproco (no preferencial) con independencia de las diferencias que pudieran existir entre los países integrantes. Esto refleja con ello las tendencias promovidas por la OMC respecto de la eliminación de las preferencias comerciales.

En otro orden, se ha evidenciado, en los últimos años, que con frecuencia los países se inclinan por distintos esquemas de integración al mismo tiempo; fundamentalmente porque así crean una plataforma más flexible para enfrentar los retos de la economía global y diversifican igualmente los riesgos derivados de la falta de resultados positivos de algunos de los mecanismos en los que se han involucrado. Es también interesante el hecho de que la regionalización no se circunscribe a criterios geográficos

estrictos, pues de manera creciente prevalece en la formación de los bloques regionales criterios de otro tipo que conducen a la formación de agrupaciones caracterizadas por nociones bastante laxas de lo regional. Tal flexibilización y diversificación de los procedimientos de integración regional contemporáneos ha permitido que la heterogeneidad haya dejado de ser un factor obstaculizador de la integración y, por tanto, contribuya a crear mayores márgenes de maniobra para los países interesados en negociar la formación o el acceso a bloques regionales.

Entonces, a partir del cuadro anteriormente esbozado, parece quedar claro que el Gran Caribe, un concepto que incluye lo geográfico pero que de hecho lo desborda, debe seguir orientando sus aspiraciones integracionistas actuales en un contexto mayor en que a) la apertura económica coexiste con la regionalización; b) tienden a prevalecer nociones favorables a la reciprocidad y contrarias a la preferencialidad; c) se priorizan los Acuerdos de Libre Comercio; d) son frecuentes las pertenencias simultáneas a diversos esquemas de integración; e) se hacen flexibles las delimitaciones geográficas de la regionalización y f) se observa un énfasis en la negociación de acuerdos formalizados de integración regional. Por ello queremos reiterar que para el caso del Gran Caribe, sobre todo para sus pequeñas economías, esto no representa meramente la existencia de un entorno general indicativo de opciones posibles, que pudieran, más o menos a voluntad. Es, en lo esencial, el ámbito donde deberá materializarse lo necesario en el terreno de la viabilidad económica de nuestras naciones.

Expresado de otra manera: el Gran Caribe en general, pero sobre todo el conjunto mayoritario de los pequeños países que lo integran, no admite veleidades autárquicas en un mundo como el actual. El aislamiento individual no es una opción aceptable pero tampoco serían viables proyectos regionales y sub regionales relativamente cerrados en sí mismos.

Algo que va de la mano con la pertinencia de la AEC es que el Regionalismo Abierto, tal y como deberíamos entenderlo en el Caribe, se refiere a que las acciones inspiradas en ese concepto no deben limitarse a las enmarcadas en esquemas formales de integración regional. En realidad, los procesos de integración reales pueden tomar mucho tiempo en madurar y pueden conducirse por vías diferentes y complementarias, ra-

zón por la que existe un espacio considerable para utilizar los mecanismos de coordinación y de cooperación, y no únicamente los mecanismos directos de integración, aunque ambos se complementen.

Así, la identificación de aspectos complementarios entre las distintas economías de la región pudiera conducir a un incremento de vínculos intra-regionales que por sí mismos reforzarían los procesos de integración “internos”, pero que igualmente favorecería el establecimiento de los intereses mutuos que derivarían de tales vínculos y que, entre sus efectos, repercutiría en la adopción de posiciones comunes en las negociaciones con actores extra-regionales, aun cuando los vínculos intra-regionales desarrollados no llegasen a representar un esquema formal de integración.

En tal sentido, la AEC –que se define a sí misma como una organización para la consulta, la cooperación y la acción concertada, con un enfoque actual en el comercio, el transporte, el turismo sustentable y los desastres naturales en el Gran Caribe– se encuentra en una posición privilegiada para funcionar como “incubadora” del tipo de regionalismo flexible, incluyente y a favor del desarrollo.

La Declaración de Panamá, aprobada a finales del pasado mes de julio en la IV Cumbre de Jefes de Estado y/o Gobierno de la Asociación, planteó este punto con toda claridad al expresar que “a la luz de la experiencia adquirida en los últimos diez años, nuestra Asociación ha alcanzado un nivel de madurez que demanda una Nueva Visión que inspire sus actividades en los años venideros y, en ese sentido, este es el momento propicio para que nuestra asociación se mueva más rápidamente hacia el logro de nuestros principales objetivos, a través de la promoción de una mayor consulta y cooperación entre nuestros Estados Miembros. Lo anterior toma en cuenta la dinámica de las agendas internacionales y juega un papel más profundo y más efectivo en la comunidad internacional, particularmente a escala regional y subregional” (AEC, *Declaración de Panamá*. 2005).

Para asegurar un mayor impulso en la consolidación de este espacio, los gobiernos deben asignar un mayor valor a las propuestas y compromisos asumidos de conjunto, pues cada vez existen más problemas cuya solución no puede darse en el estricto contexto nacional, ya que el mundo reconoce una multiplicidad de actores, sin los cuales es imposible solucio-

nar los nuevos problemas que nos impone la globalización y su apertura. Si bien la mayoría de los Estados participan de otras organizaciones integracionistas, la AEC es la de mayor alcance y en ese sentido, su diversidad se puede convertir en una ventaja para ajustar visiones y propuestas que beneficien a los países dentro y fuera del Caribe.

Bibliografía

- AEC. (1994) *Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe*. 24 de julio, 1994
- AEC. (2005) *Declaración de Panamá*. 29 de Julio de 2005.
- UNESCO. (1997) *Gobernar la Globalización. El Consenso de Brasilia*. 6 de julio, 1997.
- Puerta, Hilda y Rodríguez, Sarah. (2005) *La integración latinoamericana: una propuesta para el debate*. Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI). Universidad de La Habana

Anexos

Principales acontecimientos en América Latina en 2007

Tatiana Beirute*

En 2007 América Latina mantuvo las principales tendencias observadas en la región en el último quinquenio: buen comportamiento económico, leves mejoras en los indicadores sociales y un continuo descontento de las poblaciones con diversos aspectos de la situación actual. En términos de integración regional la situación fue similar, a pesar de las cumbres presidenciales realizadas, los acuerdos concretos alcanzados fueron mínimos; situación que repercute no solo en la integración, también lo hace en esferas como las negociaciones para suscribir acuerdos de asociación estratégica con la Unión Europea. Asimismo, la falta de logros concretos en la región tiene como resultado que la Corte de La Haya esté jugando un rol fundamental en la resolución de conflictos entre los países latinoamericanos.

A continuación serán descritos algunos de los principales acontecimientos ocurridos en América Latina en el año 2007 con el objetivo de realizar una mirada general del estado de la situación regional.

Algunos indicadores generales

El año 2007 constituyó una coyuntura económica favorable en la región: fue el quinto año de crecimiento económico y el índice alcanzó el 5,7%. Esto a pesar de que, producto de las incertidumbres causadas por la crisis

* Asistente de investigación en la Secretaría General de FLACSO.

financiera estadounidense, en la segunda mitad del año los mercados financieros de la región sufrieron una importante volatilidad. Los países que registraron mayor crecimiento fueron Panamá, Perú, Argentina, República Dominicana y Venezuela. Mientras que los que tuvieron menor crecimiento fueron México, Haití y Ecuador (CEPAL, 2007a).

Respecto del comercio, las importaciones mostraron un crecimiento importante, mientras que el de las exportaciones de bienes fue, por primera vez en seis años, menor al crecimiento del PIB regional. Sin embargo, producto del aumento en los precios de las exportaciones, la balanza comercial regional en 2007 tuvo un saldo positivo por quinto año consecutivo. Asimismo, América Latina recibió el mayor ingreso de Inversión Extranjera Directa desde 1999. A pesar de estos indicadores positivos, como resultado del alza mundial en los precios del combustible y los alimentos, así como también de los desastres naturales que aquejaron a algunos países latinoamericanos, la inflación regional llegó a alrededor de 6%, cifra que no se alcanzaba desde el año 2002 (CEPAL, 2007a).

La coyuntura económica positiva ha llevado a la región a que en el periodo 2003-2007 se registrara el mayor crecimiento del PIB por habitante desde la década de los setenta. Esta situación ha producido una reducción en los índices de pobreza: de 38,5% en 2006 a 35,1% en 2007, lo cual se traduce en 15 millones de personas que lograron salir del umbral de la pobreza. Asimismo, la tasa de desempleo urbano ha mostrado un decrecimiento desde el 2003. Sin embargo, la desigualdad en la distribución del ingreso continúa siendo importante y hacia 2007, 190 millones de personas estaban en situación de pobreza, de los cuales 69 millones se encontraban en situación de indigencia (CEPAL, 2007b; OIT, 2007).

A pesar de los avances logrados en los ámbitos económico y social, la insatisfacción de las poblaciones aún representa una amenaza importante para la gobernabilidad de los países latinoamericanos. Esta se ha traducido en altos niveles de abstencionismo en las últimas elecciones presidenciales en países como Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Paraguay. Asimismo, la confianza en la democracia ha decrecido alcanzando un 54% en 2007. Por su parte la satisfacción con la democracia alcanzó tan solo un 37%. El promedio regio-

nal en 2007 relacionado con las actitudes frente a los gobiernos alcanzaron 51% de aprobación al presidente, 39% de confianza en el gobierno y 43% de confianza en el presidente. Por otro lado, la percepción de que existe una justa distribución de la riqueza en la región fue de tan solo un 24% (Corporación Latinobarómetro, 2007).

El tema de seguridad ciudadana es uno de los problemas más importantes en la opinión de las poblaciones latinoamericanas. Este tema supera al desempleo, situación que explica, además, el hecho de que únicamente el 9% de la población consideró en el año 2007 que vivir en su país es cada día más seguro (Corporación Latinobarómetro, 2007). Asimismo, el índice estimado de homicidios por arma de fuego en la región es el más alto a nivel mundial, superando por más de 10% al promedio mundial¹.

Búsqueda del liderazgo regional

A lo largo de 2007 América Latina se vio marcada por una tendencia hacia la búsqueda de liderazgos y de alianzas entre los países, expresada en acuerdos de cooperación o en claros posicionamientos con respecto a los distintos conflictos que se produjeron en la región.

En 2007 los presidentes de Brasil Luis Inácio Lula da Silva y de Venezuela Hugo Chávez, realizaron importantes esfuerzos para posicionar su liderazgo en la región mediante la búsqueda de alianzas por medio de la cooperación, especialmente, en el tema de la energía: Chávez particularmente con el petróleo y Lula con el etanol.

En un inicio la alianza del presidente Lula con el mandatario estadounidense, George Bush en torno a la promoción del etanol como energía alternativa confrontó a los gobiernos de Venezuela y Brasil. El 8 de febrero, tras una reunión en Brasilia del canciller brasileño Celso Amorin y el secretario de Estado para Asuntos Políticos de Estados Unidos Nicholas Burns, ambos países anunciaron su intención de intensificar aún más las relaciones entre las dos naciones. Esta reunión dio pie a que, el 9 de mar-

1 Global Firearms Deaths (Toronto: Small Arms/Firearms Educational and Research Network, 2005). En: Saenz, Stella (2007)

zo, Bush y Lula firmaran una alianza estratégica en torno al etanol, comprometiéndose a colaborar y compartir tecnología para la producción de etanol y disminuir la dependencia al petróleo. Este acuerdo se llevó a cabo en el marco de la gira que realizó el presidente Bush por América Latina. Luego de visitar Brasil y firmar esta alianza, Bush viajó a Uruguay, Colombia, Guatemala y México, países en los cuales, entre otras cosas, promovió su propuesta del etanol.

El presidente Chávez reaccionó ante el anuncio de la gira del presidente Bush realizando una “contragira” por varios países americanos; viajó a Argentina, Bolivia, Nicaragua, Jamaica y Haití. Firmó acuerdos de cooperación en materia energética y, además, criticó –como lo hacía desde su país el mandatario Fidel Castro– la utilización del etanol como energía alternativa en detrimento de la seguridad alimentaria de los pueblos. Chávez expresó que el bio-etanol impulsaría la industria automotriz y que por consiguiente provocaría mayor contaminación ambiental (Malamud, 2007:12). Ante estas críticas el presidente brasileño expresó que desde la propuesta brasileña no se pondría en riesgo la seguridad alimentaria de los pueblos en detrimento de la energía puesto “que nadie deja de comer en el mundo por falta de alimentos, sino por falta de renta” (Malamud, 2007:12).

El 17 de abril se llevó a cabo en Isla Margarita la I Cumbre Energética Sudamericana. En esta cumbre, que para muchos representaba principalmente el interés de Venezuela de terminar de consolidar su importancia y sus proyectos en la región, Brasil logró establecer una clara oposición a las propuestas venezolanas, así como defender su propuesta del etanol. Es así como las propuestas de creación de una Organización de Países Productores y Exportadores de Gas de Sudamérica (Oppegasur), y la de la creación del Banco del Sur no fueron concretadas en ese momento. Desde el ámbito del liderazgo político los resultados de la cumbre tuvieron una importancia fundamental. De no haberse encontrado con la resistencia brasileña, el liderazgo de Chávez se hubiera podido consolidar mediante la aprobación de proyectos y organizaciones que involucran a toda la región sudamericana y que en gran parte eran promovidas por él (Malamud, 2007).

En los meses siguientes a la cumbre ambos mandatarios se esmeraron en seguir promoviendo sus iniciativas y sus alianzas por separado. Mien-

tras que Chávez firmó acuerdos de cooperación en áreas como salud, educación y energía con países caribeños y latinoamericanos, en el marco de la V Cumbre del ALBA y de la III Cumbre de Petrocaribe; Lula viajó a Chile, Argentina y Paraguay para discutir temas de integración y cooperación. Mientras que Chávez continuaba promoviendo la iniciativa del Banco del Sur, Lula aún expresaba no estar del todo convencido con dicha propuesta.

A pesar del distanciamiento, los presidentes no tuvieron una confrontación directa que manifestara un verdadero mal momento en sus relaciones, salvo el enfrentamiento producto del cierre de RCTV en Venezuela el 17 de abril y de declaraciones del senado de Brasil al respecto. Chávez realizó duras críticas al Congreso brasileño lo que provocó la llamada a consultas del embajador de ese país en Venezuela. Sin embargo el conflicto no llegó a más y días después se realizaron las aclaraciones necesarias.

En el mes de agosto Lula y Chávez realizaron una gira por América Latina en la que crearon alianzas y firmaron acuerdos de cooperación con distintos países de la región. Lula viajó a México, Honduras, Nicaragua, Jamaica y Panamá; mientras que Chávez viajó a Argentina, Uruguay, Ecuador y Bolivia, país en donde además se reunió con el presidente de Argentina Néstor Kirchner. Si bien es cierto, ambas giras se dieron de forma paralela, no se mostró ningún tipo de confrontación entre las propuestas; en cambio se vio expresada como parte del proceso político normal de buscar alianzas para consolidar el liderazgo político regional.

Fue en el mes de septiembre cuando las relaciones entre ambos mandatarios se estrechan al reunirse en Manaus el día 20, para ratificar algunos compromisos energéticos asumidos. En esta ocasión se observó una clara intención de cooperación en lugar de confrontación, al punto que, finalmente, Lula anunció el interés de su país de unirse al Banco del Sur. Asimismo, los mandatarios acordaron reunirse cada dos meses con el fin de darle seguimiento a los compromisos asumidos y poder seguir avanzando en el proceso de integración regional.

Cumpliendo con lo acordado el 9 de diciembre ambos presidentes junto con Evo Morales, Rafael Correa, Nicanor Duarte y Néstor Kirchner, firmaron, en Buenos Aires, el acta constitutiva del Banco del Sur. Asimismo el 13 de diciembre Chávez y Lula se reunieron en Caracas en

donde discutieron sobre la construcción de una refinería en Brasil de la cual Petrobrás será dueña del 60% y PDVSA del restante 40%. Asimismo a lo largo del primer semestre de 2008 los mandatarios han continuado su compromiso de realizar reuniones periódicas que han sido cada tres meses. La última de ellas fue el 27 de junio de 2008.

Respecto del caso de México, país que ha tenido históricamente junto con Brasil un rol importante en el liderazgo de América Latina, el gobierno de Felipe Calderón no ha logrado aún establecer un claro posicionamiento acerca de cuál es su papel en la región. A inicios de 2007 tanto el presidente Calderón como su canciller Patricia Espinosa plantearon la importancia de que México volviera a Latinoamérica, aceptando que en los últimos años se había cedido presencia e interlocución. Asimismo a lo largo de 2007 México recibió las visitas de los y las presidentes y presidentas de países como Chile, Argentina y Brasil (Soriano, 2007). Lo cierto es que aún no ha podido posicionarse como un líder regional más allá de la esfera centroamericana y de los vínculos que dentro del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla y el Plan Puebla Panamá (denominado a partir de 2008 Proyecto Mesoamérica) ha logrado con Colombia.

En su relación con Brasil, producto de la visita del presidente Lula a México en marzo de 2007, ambos mandatarios decidieron crear una Comisión Binacional México-Brasil, con el objetivo de impulsar el diálogo político y la cooperación entre sus países. La primera y única reunión, hasta mediados de 2008, se llevó a cabo en Brasilia el 28 de marzo de 2007². Respecto de la relación de México con Venezuela, el avance más importante fue la normalización de las relaciones en agosto de 2007, luego de que durante el Gobierno del ex presidente mexicano Vicente Fox ambos países habían retirado a sus embajadores.

La resolución de controversias: el rol de la Corte de La Haya

América Latina en 2007 aún mostró falta de eficacia y legitimidad de los mecanismos de solución de controversias. Por ello la Corte Internacional de

2 www.brasil.org.mx

La Haya jugó un papel importante en ese año. La Corte resolvió sobre dos casos de la región y continuó estudiando otros tres más. Sin embargo, más que prestarle atención a las acciones de una institución que sin duda alguna cuenta con legitimidad total en los países de la región; tanto así que ninguno de los países, involucrados en casos que la Corte resolvió, dudó por un momento de su transparencia. Es necesario resaltar la falta de mecanismos efectivos de resolución de controversias entre los países de la región.

Ejemplo de esto es el conflicto entre Argentina y Uruguay por la instalación de una planta de celulosa a orillas del río Uruguay. Los días 18 y 19 de enero de 2007 se llevó a cabo la XXXII Cumbre del MERCOSUR en la que uno de los temas centrales de la cita se suponía que sería la resolución del conflicto entre ambas naciones. Sin embargo, la intervención en este sentido nunca se dio. Ante esta situación y producto del empeoramiento de las relaciones entre ambas naciones, a mediados de marzo, el Rey de España ofreció su papel de mediador ante el conflicto a lo que ambos países aceptaron y un mes después representantes de los gobiernos se reunieron en España para discutir el conflicto. Debido a los pocos resultados de dicho encuentro, representantes de los países volvieron a encontrarse a finales de mayo en Nueva York. A pesar de que, luego de esta última mediación, se han realizado tres Cumbres más del MERCOSUR, el mecanismo no solo ha fallado en intervenir en la problemática, sino que ha dejado que países y entidades internacionales (extra-regionales) busquen un fin al conflicto. La disputa por la instalación de la planta de celulosa actualmente se encuentra activa en la Corte de La Haya.

Otro ejemplo importante de destacar es el conflicto territorial entre Chile y Perú. En abril de 2007 el canciller peruano José Antonio García Belaúnde declaró que su país no se manifestaría con respecto al conflicto en torno a la salida al mar que mantienen Chile y Bolivia y, además, señaló que el problema limítrofe de su país con esa nación iría a la Corte de La Haya “solo si es la única opción” (“Perú rehúsa definir su postura sobre salida de Bolivia al mar”, 2007). Sin embargo, lejos de mejorar las posibilidades de negociación, el 16 de enero de 2008, Perú presentó oficialmente su demanda contra Chile ante la Corte de La Haya, la cual estableció los respectivos plazos para la presentación de los argumentos de cada parte: en 2009, para el caso de Perú en su condición de demandante y 2010 para

que Chile prepare su respuesta. Caso similar es el de Ecuador y Colombia sobre el tema de las fumigaciones. Tras el anuncio del presidente Álvaro Uribe y el entonces presidente electo Rafael Correa de que habían llegado a un acuerdo el 12 de enero de 2007, en julio de ese mismo año Ecuador anunció que había iniciado oficialmente los preparativos para demandar a Colombia ante el Tribunal de La Haya. En abril de 2008 Ecuador presentó oficialmente su demanda ante la Corte de la Haya.

Cooperación regional en seguridad y defensa

A pesar de las disputas entre los países de la región por temas relacionados principalmente con aspectos fronterizos que los han llevado hasta instancias como la Corte de La Haya, existen otros ámbitos sobre los que la región ha mostrado importantes avances en materia de cooperación. Uno de ellos es el tema de seguridad y defensa. El carácter transnacional de las nuevas amenazas que aquejan a la región y las medidas que se han tomado para fortalecer la confianza interestatal, provocan que, entre los países latinoamericanos, se propicien acciones de cooperación en temas de seguridad y defensa. Estas acciones tienen como resultado que naciones con problemáticas similares busquen soluciones conjuntas; que países que han logrado avances en ciertas materias ofrezcan su experiencia al menos en términos de capacitaciones y que aquellos con problemáticas comunes en muchos casos relacionados con temas fronterizos, busquen trabajar en conjunto con sus vecinos.

Algunos ejemplos de cooperación en 2007 en temas de defensa y de medidas de confianza mutua producto de diferencias (más de orden interestatal) son el impulso importante que dieron Bolivia y Chile para retomar su relación bilateral; al respecto, se firmaron diversos convenios de cooperación. En el mes de abril el comandante general de la Fuerza Naval Boliviana y el comandante de la Armada de Chile sostuvieron un encuentro inédito que buscaba avanzar en temas referidos a la reciprocidad entre ambas fuerzas. Por su parte, Ecuador y Chile sellaron en mayo un pacto de cooperación destinado a establecer una alianza estratégica y reafirmando su postura común frente a la vigencia de los tratados limítrofes que

fijan su frontera con Perú, la cual es motivo de disputa entre Perú y Chile. Respecto a esta disputa, si bien es cierto las relaciones entre Perú y Chile han sido tensas debido al litigio presentado ante la Corte de La Haya, ambas naciones han logrado importantes avances en materia de medidas de confianza mutua, como por ejemplo la adopción por parte de Perú de una metodología estandarizada para el intercambio de información de gastos de defensa y la eventual conformación de una fuerza de paz combinada. Cabe señalar que ambas iniciativas ya fueron concretadas entre Chile y Argentina.

La búsqueda de proyectos de desarrollo entre Ecuador y Perú representa otra forma de avance en las medias de confianza mutua realizadas en el año 2007, puesto que estos proyectos se derivan de los acuerdos de paz que pusieron fin en 1998 al conflicto limítrofe entre ambas naciones. Un último ejemplo es el de Costa Rica y Nicaragua quienes anunciaron en 2007 la reactivación de la comisión binacional para solucionar problemas bilaterales e impulsar proyectos, la cual había sido suspendida diez años atrás debido al conflicto fronterizo del río San Juan.

Algunos ejemplos de cooperación relacionados con nuevas amenazas a la seguridad nacional que afecta a los países latinoamericanos, pero cuyo carácter es además transnacional, son la firma de convenios entre Colombia y México en materia de seguridad pública para compartir información respecto a organizaciones criminales; el acercamiento entre el gobierno de Colombia y Guatemala para que el primero comparta sus experiencias con el segundo en temas como la infiltración del crimen organizado en instituciones públicas y el acercamiento de Colombia con Honduras para fortalecer los patrullajes contra el narcotráfico en el Caribe y el Pacífico.

A nivel subregional algunos ejemplos fueron la propuesta de creación de un Centro Transnacional Antipandillas en la Cumbre de relanzamiento del Plan Puebla Panamá en abril de 2007; la aprobación del plan de Lucha Contra la Corrupción de los países andinos en la Cumbre de Tarija el 22 de junio y la suscripción por parte de los gobiernos centroamericanos, de México y de Colombia de un plan para instalar una agencia o secretaría centroamericana cuyo objetivo sea el combatir la inseguridad en la región.

Cabe señalar que a pesar de estos esfuerzos, la región no ha logrado establecer políticas concretas y efectivas para tratar la temática de la seguridad y defensa; las acciones se limitan a la capacitación e intercambio de experiencias. Esta situación se debe no solo a las diferencias en las visiones y conceptualizaciones que cada país maneja en torno a estas temáticas, sino que además los estados latinoamericanos en su mayoría no han podido establecer políticas de Estado eficaces e integrales que sobrepasen las intenciones políticas de cada gobierno.

Además, a pesar de los avances en materia de mediadas de confianza mutua y de cooperación en defensa, las cifras de 2008 apuntan a que la confianza interestatal entre los países latinoamericanos no está tan consolidada como las acciones descritas anteriormente llevarían a pensar. Datos preliminares del Balance Militar de América del Sur elaborado por el Centro de Estudios Nueva Mayoría de Argentina, señalan que Sudamérica subió considerablemente su gasto militar alcanzando una cifra récord, presupuestando para el año 2008 \$50 000 millones: 25,5% más que en 2007 (“El gasto militar de Suramérica alcanza un récord de 50 000 millones de dólares” 2008).

Conflicto de los presidentes de Venezuela y Colombia

El mayor conflicto que se produjo en la región en 2007 fue el enfrentamiento entre los presidentes de Venezuela Hugo Chávez y de Colombia Álvaro Uribe. Si bien es cierto las relaciones nunca han sido las mejores entre ambos países, el conflicto, mantenido desde fines de 2007 a mediados de 2008, las mantuvo en permanente estado de crisis.

Las políticas diferentes de cada uno de los mandatarios, así como la estrecha relación de Uribe con los Estados Unidos y la constante crítica que sobre esta ha realizado Chávez, han provocado que las relaciones entre ambos países pasen cada cierto tiempo por duros enfrentamientos. Sin embargo, a finales de 2007 todo indicaba que ambos países habían encontrado por fin la ruta para mejorar su trato. El 12 de octubre Chávez viajó a Colombia en donde se reunió con Uribe, así como con el mandatario ecuatoriano Rafael Correa, para inaugurar un gasoducto binacional

entre Venezuela y Colombia. En el marco de la cita los mandatarios discutieron el tema de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y anunciaron que Venezuela estudiaría la posibilidad de reincorporarse al bloque del que se había retirado en 2006. Asimismo, Uribe aceptó la propuesta de Chávez respecto de la ayuda y mediación en el conflicto que Colombia vive desde hace décadas con las FARC.

Sin embargo, poco más de un mes después de haberse anunciado la intermediación de Chávez, el presidente colombiano anunció el 21 de noviembre, el fin de la mediación, lo que provocó que ambos expresaran duras críticas acerca del otro. Uribe señaló que su decisión se debía a la conversación que sostuvo Chávez con el jefe del ejército de Colombia, irrespetando el compromiso que había asumido de no establecer contactos con los altos mandos militares. Por su parte, el presidente venezolano declaró que no era cierto que el presidente Uribe le había “prohibido” hablar con los militares.

Las declaraciones y las acciones tomadas en torno al conflicto provocaron una nueva crisis en las relaciones y respuestas encontradas en el resto de los mandatarios de la región. A inicios de 2008, Chávez logró la liberación de dos rehenes de las FARC, situación que podía haber mejorado las relaciones entre ambos países. Sin embargo un día después de la liberación Chávez propuso eliminar la calificación de terroristas a las FARC y al ELN, para pasar a considerarlas como fuerzas beligerantes con estatus político. Ante estas declaraciones el Gobierno colombiano emitió un comunicado en el que rechazaba vehementemente la propuesta de Chávez. Respecto a las declaraciones de Chávez, la mayoría de los mandatarios de la región expresaron su desacuerdo con ella. A partir de ese momento la tensión entre ambas naciones siguió en escalada y comenzó a mostrar leves signos de mejoramiento hasta la XX Cumbre del Grupo de Río realizada en marzo de 2008 y, luego, de la Cumbre Extraordinaria de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) en mayo de ese mismo año.

Si bien es cierto la mayoría de los países de la región optaron por estar al margen de esta situación y no tener que verse involucrados de uno u otro lado, lo cierto es que el conflicto venezolano-colombiano afectó el avance en los procesos de integración de la región puesto que, a pesar de

que tanto Uribe como Chávez continuaron creando alianzas con los países de la región en distintos ámbitos, la reincorporación de Venezuela a la CAN, por ejemplo, fue completamente descartada.

A mediados de 2008 todo indica que el conflicto entre los presidentes Chávez y Uribe ha llegado a su fin, al menos por un tiempo, luego de que el 11 de julio los mandatarios se reunieron en Venezuela para normalizar y avanzar en la relación bilateral entre ambos. Luego de la reunión los presidentes anunciaron que los conflictos y reclamos de los últimos meses quedarían en el pasado y que era momento de normalizar las relaciones, especialmente en el tema comercial (“Se Abre Nueva Etapa De Las Relaciones Bilaterales Entre Colombia y Venezuela Chávez Y Uribe Pasaron La Página”, 2008).

Cabe señalar que la integración andina y sudamericana se ha visto amenazada nuevamente en 2008 producto de la confrontación que mantienen los presidentes de Colombia, Álvaro Uribe, y de Ecuador, Rafael Correa, por la incursión militar colombiana en marzo a territorio ecuatoriano donde se encontraba el campamento de Raúl Reyes, segundo en el orden jerárquico del Secretariado de las FARC. Las tensas relaciones entre ambos países no solo han provocado incertidumbres a lo interno de la Comunidad Andina de Naciones, sino que además en la Cumbre Extraordinaria de la UNASUR realizada en mayo de 2008, la propuesta brasileña de crear un Consejo de Defensa Sudamericano no fue concretada debido al rechazo de Colombia.

Los nuevos gobiernos regionales

En el 2007 se continuó el ciclo electoral de la región con la toma del mando de los presidentes Daniel Ortega en Nicaragua, Rafael Correa en Ecuador, Cristina Fernández en Argentina y la elección de Álvaro Colom en Guatemala quién asumió el poder en enero de 2008. En el mapa político de la región estos mandatos podrían mostrar un mayor acercamiento o una mayor afinidad con las políticas y proyectos de Chávez, sin embargo, con excepción del caso de Nicaragua quien se adhirió al ALBA y ha expresado públicamente su apoyo a Chávez, esta afirmación no sería del todo certera.

En el caso de Rafael Correa, a pesar de lo que se previó inicialmente, su adhesión al proyecto político de Venezuela ha sido mucho más moderada al punto de que no ha querido adherirse al ALBA. Correa ha optado por una posición más sudamericana que bolivariana. En agosto, durante la visita de Chávez a Ecuador, en el marco de su gira por la región, el presidente ecuatoriano expresó en rueda de prensa su interés por adherirse al ALBA, pero la condicionó al hecho de que Venezuela retornara a la CAN. Asimismo, respecto al conflicto venezolano-colombiano, Correa expresó su distanciamiento con las declaraciones de Hugo Chávez referente a la designación de las FARC como fuerzas beligerantes y no terroristas. En el caso del conflicto entre Ecuador y Colombia, si bien es cierto en un inicio el presidente Chávez mostró su total respaldo a Ecuador, más adelante ha ido tomando una posición más moderada y conciliadora con el Gobierno Colombiano, sin afectar su relación con Ecuador. El 13 de junio de 2008 el Gobierno ecuatoriano anunció una vez más que no formaría parte del ALBA, a pesar de considerarla una valiosa iniciativa para la integración sudamericana.

En el caso de Cristina Fernández en Argentina, a pesar de que, desde que fue nombrada presidenta electa, ha mostrado buenas relaciones con Venezuela, también se ha interesado por estrechar sus relaciones con Brasil. Por su parte, Álvaro Colom aún no ha mostrado clara afinidad hacia Chávez, sin embargo en la V Cumbre de Petrocaribe realizada los días 12 y 13 de junio de 2008 Guatemala se adhirió como miembro pleno a esta iniciativa.

Por último es necesario señalar que en Paraguay realizó sus elecciones presidenciales a principios de 2008, siendo electo Fernando Lugo. Desde el anuncio de su condición de presidente electo Lugo ha realizado una serie de acercamientos con los gobiernos de la región y ha mostrado una especial afinidad con el Gobierno venezolano.

Avances en la integración regional: la Unión Europea y los Acuerdos de Asociación

En 2007, se iniciaron oficialmente negociaciones entre varios bloques subregionales (CAN y SICA) y la Unión Europea, con miras a suscribir un Acuerdo de Asociación. A diferencia de la suscripción de Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos que, debido a su carácter unilateral, podrían representar un obstáculo para el proceso de integración regional; el carácter mismo de los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea y la forma en que se negocian, representaría una oportunidad para el avance de la integración de los bloques subregionales, en la medida en que no solo se ven obligados a tomar decisiones en conjunto, sino que han tenido que avanzar en temas en los cuales no se veían avances desde hace muchos años.

Ejemplo de esto es el caso centroamericano donde llegar a un acuerdo sobre la Unión Aduanera había sido un camino muy difícil sin avances concretos. Resultado de la imposición de la Unión Europea como requisito para la negociación, finalmente en diciembre, en el marco de la XXXI Cumbre del SICA todos los mandatarios de la región firmaron el Acuerdo Marco.

Sin duda alguna las negociaciones con la Unión Europea representan un importante desafío para los países de la región, sin embargo estas podrían constituirse en motor de la integración subregional. Cabe señalar que los resultados de las negociaciones que se realizaron en 2008 parecieran no ser muy alentadoras en este sentido. En el caso centroamericano las negociaciones se han estacado producto de los desacuerdos entre los países centroamericanos y el bloque europeo.

Sin embargo, es el caso andino el que refleja un estado frágil del proyecto de integración. Las diferencias en los tiempos de negociación y en temas clave como el de la diversidad entre los países de la Comunidad Andina, especialmente entre Bolivia y Perú, han provocado que el presidente peruano Alan García haya abogado por una negociación individual con el bloque europeo. En la V Cumbre Unión Europea-América Latina realizada en mayo de 2008 la Unión Europea aceptó que, a partir del acuerdo marco, se darían flexibilidades para que los países andinos eligie-

ran en cuál de los pilares del acuerdo quisieran entrar. A pesar de esta flexibilización, las divergencias han llegado al punto que la Unión Europea tuvo que suspender la IV Ronda de negociaciones con la CAN, programada para los días 7 al 11 de julio.

Por su parte el MERCOSUR se encuentra ante un desafío mayor en la medida en que no ha podido establecer un consenso suficiente para poder iniciar las negociaciones con el bloque europeo.

Cumbres Presidenciales durante 2007

En 2007 se realizaron diecinueve cumbres presidenciales de los distintos esquemas e iniciativas de integración. Los avances de estas fueron variados y en muchos casos las debilidades del sub-esquema fueron más evidentes que sus fortalezas.

Tal es el caso del MERCOSUR, pues a pesar de haberse reunido en tres ocasiones a lo largo del 2007, temas prioritarios en la agenda como el conflicto Argentina-Uruguay, que resquebraja al bloque, y el tratamiento de las asimetrías, producto de los constantes reclamos de Uruguay y Paraguay sobre los beneficios del MERCOSUR, no fueron solucionados, al menos no completamente. Esto dejó en el bloque temas pendientes importantes. Lo mismo ocurre con el tema de la adhesión de Venezuela, la cual fue aprobada por el bloque, pero que aún no ha sido ratificada por los Congresos de Paraguay y Brasil, evidenciando las debilidades en la implementación a nivel nacional de las medidas tomadas a nivel subregional.

En el caso de la Comunidad Andina solo se realizó una Cumbre. Como fortaleza importante destacan los avances logrados y la disposición expresada para trabajar en conjunto respecto de las negociaciones con la Unión Europea. Esto demuestra una solidez importante del bloque que, sin embargo, se ha debilitado en 2008. Asimismo, queda aún pendiente el tema de la reincorporación de Venezuela que, producto del mal momento en las relaciones con Colombia y de la crisis entre este último y Ecuador, se ha tenido que dejar de lado.

Por su parte el SICA mostró importantes avances en el 2007. Sus Cumbres fueron numerosas y buscaron además continuar con alianzas

extra-subregión, como es el caso de las reuniones realizadas en conjunto con Taiwán y CARICOM. Quizá el avance más importante fue el consenso finalmente tomado entre los presidentes centroamericanos respecto del Acuerdo Marco de la Unión Aduanera, acuerdo que representa un importante avance en el proceso de integración del istmo; pero que además será un aspecto que evidenciará la capacidad o incapacidad de implementación a nivel nacional de lo acordado subregionalmente.

Con respecto al ALBA, los acuerdos suscritos han sido numerosos y se enmarcan en los acuerdos de las cumbres de Petrocaribe, iniciativa a la cual se siguen sumando países.

Una mirada general de América Latina en 2007

Los principales acontecimientos ocurridos en América Latina en 2007 muestran la continuación de tendencias que se han manifestado en los últimos años y que, en algunos casos, se han acrecentado a partir de mediados de 2007 y principios de 2008. América Latina continúa siendo una región fragmentada, con adhesiones diversas a diferentes modelos de desarrollo, sin una visión compartida del rol y la dirección que la región debe tener y seguir como conjunto ante la comunidad internacional.

Las numerosas cumbres presidenciales realizadas no han logrado resultados concretos y su principal logro ha sido el de servir de espacio para enfriar las confrontaciones que entre los países; pero no han sido capaces de resolver diferendos históricos que continúan fragmentando a la región y que la han llevado a buscar instancias extra-regionales para buscar su solución.

Las tendencias observadas en 2007 y, en muchos casos, su intensificación en la primera mitad de 2008, demandan la necesidad de buscar y concretar mecanismos de concertación que le den mayor legitimidad, consolidación y concreción a los distintos procesos de integración regional. De esta manera, América Latina lograría enfrentarse y posicionarse a nivel mundial como una región con un rumbo claro y una posición definida ante las principales problemáticas que aquejan a la humanidad. De lo contrario, Latinoamérica seguirá siendo una región dependiente de las

grandes potencias, sin voz en los asuntos relevantes e incapaz de alcanzar acuerdos concretos y reales que logren, de manera eficaz, combatir las nuevas y viejas amenazas que afectan la seguridad, el bienestar, la calidad de vida y la gobernabilidad democrática de sus países.

Bibliografía

- CEPAL. (2007a) *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2007*. Santiago, Chile. En: www.eclac.org; CEPAL.
- CEPAL. (2007b) *Panorama Social de América Latina 2007*. Santiago, Chile. En: www.eclac.org
- Corporación Latinobarómetro. (2007) *Informe Latinobarómetro 2007*. Santiago, Chile. 2007. En: www.latinobarometro.org
- Malamud, Carlos. (2007) *“La cumbre energética de América del Sur y la integración regional: un cambio de buenas (y no tan buenas) intenciones. Documento de Trabajo*. Real Instituto Elcano. 17 de mayo, 2007. En: www.realinstitutoelcano.org
- OIT. (2007) *Panorama Laboral 2007. América Latina y el Caribe*. En: www.oit.org.pe
- Saenz, Stella (editora) (2007) *Armas Pequeñas y Livianas: Una Amenaza a la Seguridad Hemisférica*. FLACSO/ Secretaría General. pp15. En: www.flacso.org
- Soriano, Juan Pablo.(2007) *Brasil en la política exterior de México: la búsqueda de una relación más dinámica*. Real Instituto Elcano. ARI N°94/2007.
- “Ecuador no participará en la ALBA”. (2008) En: *El Comercio*. Ecuador. 13 de junio, 2008. En: www.elcomercio.com
- “El gasto militar de Suramérica alcanza un récord de 50 000 millones de dólares” (2008) En: *Infolatam*. 17 de junio, 2008. En: www.infolatam.com
- “Perú rehúsa definir su postura sobre salida de Bolivia al mar”. (2007) En: *Infolatam*. 10 de abril, 2007. En: www.infolatam.com

Bibliografía sobre integración en América Latina en 2007

María Cecilia Corda*

Nilma Martins**

Eustolia Muciño***

Paula Pardo****

Libros

Altmann B., Josette. (2007) *Desafíos de la Integración Centroamericana*.

FLACSO-Secretaría General. Cuadernos Integración en América Latina. Costa Rica. También en: www.flacso.org

Álvarez Béjar, Alejandro; Mendoza Pichardo, Gabriel, coordinadores. (2007) *Integración económica: impactos regionales, sectoriales y locales en el México del siglo XXI*. México, D F: Itaca.

Botto, Mercedes Isabel, (comp.) (2007) *Saber y política en América Latina: el uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*. Buenos Aires: FLACSO. Programa Argentina, Prometeo Libros.

Briceño Ruiz, José. (2007) *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*. Colección Textos Universitarios. Venezuela.

Cairo Carou, Heriberto; Preciado Coronado, Jaime; Rocha Valencia, Alberto. (2007) *La construcción de una región: México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá*. Madrid: Libros de la Catarata; Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

* Directora de la Biblioteca FLACSO Argentina

** Coordinadora de la Biblioteca de FLACSO Ecuador

*** Jefa de Biblioteca de FLACSO México

**** Coordinadora de la Biblioteca de FLACSO Chile

- Calva, José Luis y Álvarez, Alejandro. (2007) *Globalización y bloques económicos: Mitos y Realidades*. UNAM.
- Carciofi, Ricardo, Nogueira, Uziel. (coord.) (2007) *Informe MERCOSUR número 12*. 2006 [segundo semestre] - 2007 [primer semestre]. Series MERCOSUR. Informes Subregionales de Integración MERCOSUR BID - INTAL.
- CEPAL. (2007) *Panorama de la inserción internacional de América latina y el caribe 2006: Tendencias 2007*: CEPAL. Santiago de Chile.
- Comisión Andina de Juristas. (2007) *El nuevo rumbo electoral: Informe anual 2006 sobre la región andina*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Contreras Osorio, Rodrigo (coordinador). (2007) *La Gauche au pouvoir en Amérique latine*. L'Harmattan/Nueva Sociedad.
- Convenio Andrés Bello. (2007) *La Integración y el desarrollo social fronterizo* — Bolivia; México: Convenio Andrés Bello.
- Convenio Andrés Bello. (2007) *Cátedras de integración 3*. Bogotá: Convenio Andrés Bello. (La universidad y los procesos de integración social).
- Cruz, José da (comp.) (2008) *Democracia en desconfianza: ensayos en sociedad civil y política en América Latina*. Montevideo: Coscoroba Ediciones. 208 p.
- Cuervo González, Luis Mauricio. (2007) *Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución*. CEPAL. Serie Gestión Pública. N.º 40.
- Cuevas Molina, Rafael. (2007) *Identidad y cultura en Centroamérica: Nación, integración y globalización a principios del siglo XXI*. Editorial Universidad de Costa Rica.
- De Lucía, Daniel Omar. (2007) *Liborio Justo: los estados socialistas de América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Dejan Mihailovic, Alexis Toribio Dantas coordinadores. (2007) *Desarrollo e integración: la nueva geopolítica de la economía global*. México: ITESM, Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública: M. A. Porrua.
- Dello Buono, Ricardo; Gandásegui, Marco A. (2007) *Un continente en la encrucijada: nuestra América en transformación*. CELA. Panamá.

- Ferraro, Agustín (et.al). (2007) *En busca del buen gobierno: nuevas perspectivas sobre política y gestión del Estado en América Latina*. Barcelona: Bellaterra
- FLACSO-Secretaría General. (2007) *Dossier: Grupo de Río*. FLACSO-Secretaría General. Cuadernos Integración en América Latina. Costa Rica. También en: www.flacso.org
- FLACSO-Secretaría General. (2007) *Dossier: ALBA*. FLACSO-Secretaría General. Cuadernos Integración en América Latina. Costa Rica. También en: www.flacso.org
- FLACSO-Secretaría General. (2007) *Dossier: Asociación de Estados del Caribe (AEC)*. FLACSO-Secretaría General. Cuadernos Integración en América Latina. Costa Rica. También en: www.flacso.org
- FLACSO-Secretaría General. (2007) *Dossier: Comunidad Sudamericana de Naciones*. FLACSO-Secretaría General. Cuadernos Integración en América Latina. Costa Rica. También en: www.flacso.org
- FLACSO-Secretaría General. (2007) *Dossier: Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA)*. FLACSO-Secretaría General. Cuadernos Integración en América Latina. Costa Rica. También en: www.flacso.org
- FLACSO-Secretaría General. (2007) *Dossier: Plan Puebla Panamá*. FLACSO-Secretaría General. Cuadernos Integración en América Latina. Costa Rica. También en: www.flacso.org
- FLACSO-Secretaría General. (2007) *GRILAC. Relaciones internacionales y estudios estratégicos*. San José, FLACSO-Secretaría General. ICD.
- Freres, Christian; Gratos, Susanne; Mallo, Tomás; Pellicer, Ana; Sanahuja, José Antonio. (2007) *¿Sirve el dialogo político entre la unión europea y América latina?* Madrid: Fundación Carolina
- Fundación Carolina (2008). *Nombre Propios 2007*. Fundación Carolina.
- Girón, Alicia; Correa, Eugenia, (coord). (2007) *Del sur hacia el norte: economía política del orden económico internacional emergente*. Buenos Aires: CLACSO, ASDI. 285p.
- Gudynas, Eduardo, Buonomo, Mariela. (2007) *Integración y comercio: Diccionario latinoamericano de términos y conceptos*. Montevideo: Coscoroba.

- Hofmeister, Wilhem, Rojas Aravena, Francisco, r y Solis, Luis Guillermo (organizadores). (2007) *La Percepción de Brasil en el Contexto Internacional: Perspectivas y Desafíos*. Rio de Janeiro: Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung,
- ICEX. Instituto Español de Comercio Exterior. (2007) *Claves de la economía mundial 2007*. Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales; ICEX
- Jaramillo, Grace. (comp). (2008) *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del nuevo regionalismo*. Quito: Flacso Sede Ecuador: Ministerio de Cultura del Ecuador.
- Kosacoff, Bernardo; Forteza, Jorge; Barbero, María Inés; Stengel, E. Alejandro; Porta, Fernando; Marín, Anabel, colab.; Ramos, Adrián, colab. (2007) *Globalizar desde Latinoamérica: el caso de Arcor*. 2a. ed. Buenos Aires: McGraw Hill Interamericana.
- Machinea, José Luís. (2007) *Visiones del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL; CIDOB.
- Maira, Luis. (2007) *La integración en América Latina: situación y perspectivas*. Asunción, Paraguay: FLACSO, Programa Académico de Paraguay.
- Mesa Peinado, Manuela. (et.al). (2007) *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales. Anuario 2007-2008*. Madrid, CEIPAZ: Icaria
- Mustafá, Ali (comp.). (2007) *Cooperación cultural internacional: problemas, temas y desafíos*. Buenos Aires: Ciccus, Universidad Nacional de Mar del Plata, OEI, Instituto Cultural.
- Naciones Unidas, Food and Agriculture Organization of the United Nations. (2007) *Acuerdos de libre comercio entre los países andinos y los Estados Unidos: ¿Cuanto se puede esperar de ellos?* United Nations Publications.
- Ocampo, Jorge Ramírez; Camargo, Juan Manuel; Roza, Marcela. (2007) *¿No TLC?: El impacto del tratado en la economía colombiana*. Editorial Norma.
- OECD. (2007) *Perspectivas económicas de América Latina 2008*. OECD Publishing.

- Ponce Leiva, Javier; Arellano Jibaja, Luis (coord.) (2007) *Plan nacional de desarrollo 2007-2010: política exterior*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores (MRECI).
- Ramírez, Socorro (editor). (2008) *Ecuador miradas binacionales*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI): Academia Diplomática de San Carlos: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- Rincón Cárdenas, Erick; Santamaría Ariza, Erwin; Calderón Villegas, Juan Jacobo. (2007) *El tratado de Libre Comercio, la integración comercial y el derecho de los mercados*. Universidad del Rosario.
- Rojas Aravena, Francisco. (2007) *La integración regional: un proyecto político estratégico*. III Informe del Secretario General de FLACSO. San José, FLACSO-Secretaría General.
- Serbín, Andrés; Isa-Contreras, Pável; Peña, Lázaro (coord). (2007) *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*. CRIES. Argentina.
- Teitelbaum, Alejandro. (2007) *Al margen de la ley: sociedades transnacionales y derechos humanos*. Bogotá: ILSA, Diakonia, Oxfam, Observatorio Social de Empresas Transnacionales, Megaproyectos y Derechos Humanos, Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo.
- Vidal, Gregorio; Guillen Romo, Arturo. (2007) *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización: homenaje a Celso Furtado*. Buenos Aires: CLACSO
- Vidal, Gregorio; Guillén, Arturo (coord.) (2007) *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización: homenaje a Celso Furtado*. Buenos Aires: CLACSO, Universidad Autónoma de México, Red Eurolatinoamericana de Estudios sobre el Desarrollo Celso Furtado.

Revistas

- “América Latina: desafíos y perspectivas para la construcción de una nueva sociedad”. (2007) En: *Cuadernos del CENDES*, vol.24, N.º 65. 2007: 159-162.
- Alemian, Carlos. (2007) “Dónde estamos: Enfoque crítico de la Comunidad Sudamericana de Naciones”. En: *Universum*, vol.22, N.º 2: 278-284.
- Aranguiz Pinto, Santiago. Jorge Larraín. (2007) “¿América Latina moderna? Globalización e identidad”. En: *Historia* (Santiago), jun. vol.40, N.º 1: 204-214.
- Asuncoa, A. A., Belisario, S. A., Campos, F. E. & D’auila, L. S. (2007) “Human resources and health work: challenges for a research agenda”. En: *Cadernos De Saude Publica*, 23, S193-S201.
- Bretón, Víctor. (2007) “La cuestión agraria y los límites del neoliberalismo en América Latina. Diálogo con Cristóbal Kay”. En: *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Flacso Ecuador. N.º 28: 119-133.
- Caetano, Gerardo. (2007) “Mercosur: ¿quo vadis?” En: *DEP. Brasil*. N.º 5: 148-185.
- Cancino Cadena, Arturo y Albornoz Herran, Carolina. (2007) La integración regional como instrumento de desarrollo para América Latina. En: *Colombia Internacional*. jul./dic, N.º 66: 120-146.
- Cao, Horacio. (2007) “Las políticas regionales en la Argentina de los ‘90”. En: *Documentos Aportes Adm. Pública Gest. Estatal*, Jan./Dec, N.º 8: 27-51.
- Casilda, Ramón. (2007) “El nuevo enfoque integrador del desarrollo económico latinoamericano: Desde la responsabilidad social corporativa, las finanzas y el componente ético”. Madrid: Ministerio de Industria, Turismo y Comercio En: *ICE, Boletín Económico*. Información comercial española, N.º 2904.
- Christensen, Steen Fryba. (2007) “The influence of nationalism in Mercosur and in South America - can the regional integration project survive?” En: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasil. Vol. 50. N.º 1: 139-158.

- Devlin, Robert; Estevadeordal; Antoni y Rodríguez-Clare, Andrés. (2007) *El Impacto de China: Oportunidades y Retos Para América Latina y el Caribe*. BID.
- Duran Lima, José; de Miguel, Carlos; Schuschny, Andrés. (2007) “Los acuerdos comerciales de Colombia, Ecuador y Perú con los Estados Unidos: Efectos sobre el comercio, la producción y el bienestar”. Santiago de Chile: CEPAL. En: *Revista de la CEPAL*, N.º 91.
- Fairlie Reinoso, Alan; Queija De La Sotta, Sandra. (2007) Relaciones económicas Perú-Chile: ¿Integración o conflicto? Universidad Católica del Perú: 385
- Figueredo, D. S. (2007) “Hegemony in the coordinates of US policy - Implications for Latin America”. En: *Latin American Perspectives*, 34. 94-101.
- Foreign Affairs. (2007) “América Latina: ¿Integración o fragmentación? En: *Revista Foreign Affairs en Español*. Octubre-Diciembre. Volumen 7, N.º 4.
- García Guadilla, Carmen. (2007) “Educación Superior en Iberoamérica Informe 2007”. En: *Cuadernos del CENDES*, vol.24, N.º 65: 163-166.
- García Moritán, Roberto. (2007) “Consideraciones sobre las nuevas fases de la integración latinoamericana”. En: *RD. Argentina*. N.º 1. Segunda Época: 24-33.
- García, Enrique. (2007) “La integración de la infraestructura en América del Sur: un impulso al desarrollo sostenible y la integración regional” En: *DEP. Brasil*. N.º 5: 26-35.
- Grabendorff, Wolf. (2007) “América Latina hacia 2020: escenarios posibles y el papel de Alemania en la región” En: *Nueva Sociedad*. Argentina. N.º 210: 28-40.
- Granados, Jaime, Giordano, Paolo, López Córdova, José E., Vodusek, Ziga, Barreix, Alberto. (2007) *Honduras: desafíos de la inserción en la economía internacional. Working Paper*. BID- INTAL. N.º 31, Agosto.
- Granados, Jaime, Volpe, Christian, López Córdova, José E., Vodusek, Ziga, Barreix, Alberto. (2007) *Costa Rica: ante un nuevo escenario en el comercio internacional. Working Paper*. BID INTAL. N.º 32. 7

- Guisan, M. Carmen; Eva Aguayo. (2007) "Desarrollo económico de América latina en 2000-2005: Industria, comercio exterior e inversión". En: *Estudios Económicos de Desarrollo Internacional*, vol. 7, issue 1: 5-24
- Gundermann Kroll, Hans; Gonzalez Cortes, Héctor. (2008) "Pautas de integración regional, migración, movilidad y redes sociales en los pueblos indígenas de Chile". En: *Universum*, vol.23, N.º 1
- Hartmut Sangmeister, Sonja M Steckbauer, (2007) "Arbeitsgemeinschaft Deutsche Lateinamerika-Forschung. O Brasil na América Latina: interações, percepções, interdependências". *Deutsche Lateinamerika-Forschung*, Symposium. Annablume
- Hidalgo Martínez, Miguel Ángel. (2007) "El jardín del sendero que se bifurca: análisis económico-político de la integración y posterior reinserción de América Latina en el sistema mundial." En: *Ogigia*: Revista electrónica de estudios hispánicos, N.º 2: 109-120
- Inglehart, Ronald; Marita Carballo (2008) "¿Existe Latinoamérica? Un análisis global de diferencias transculturales." En: *Perfiles Latinoamericanos*, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, N.º 31: 13-38.
- Jácome, Francine. (2007) "Seguridad e integración bolivariana en el marco de la política exterior de Venezuela (1999-2006)" En: *Europa América Latina: Análisis e informaciones*, N.º 24. Río de Janeiro, Fundación Konrad Adenauer: 13
- Jedlicki, Claudio. (2007) "Integración económica en América Latina: Hacia una nueva comunidad regional en el siglo XXI". En: *Problemas del Desarrollo*. Revista Latinoamericana de Economía 38, N.º 148 (January): 253-256.
- Kligmann, Débora M; Diaz Pais, Elena. (2007) "Una primera aproximación a los motivos serpentiformes de la iconografía Aguada del NOA". En: *Intersecciones Antropol.*, ene./dic, N.º 8: 49-67.
- Kosulj, Roberto. (2006-2007) "A integracao gasífera latinoamericana: uma perspectiva cercada de incertezas". En: *Politica Externa. Brasil*. Vol. 15. N.º 3: 45-54.
- Lacalle de Herrera, Luis Alberto. (2007) "Mercosur: proyecto y perspectivas" En: *DEP. Brasil*. N.º 6: 196-204.

- Linkohr, Rolf. (2006-2007) "A política energética latinoamericana: entre o Estado e o mercado". En: *Politica Externa. Brasil*. Vol. 15. N.º 3: 55-64.
- Lynn, Stephen. (2007) "La reconceptualización de América Latina: Antropologías de las Americas". En: *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology* April, Vol. 12, N.º 1: 44-74
- Maihold, Gunther. (2007) "Más allá del interregionalismo. El futuro de las relaciones entre Europa y América Latina" En: *Foro Internacional. México*. Vol. XLVII. N.º 188: 269-299.
- Malamud, Carlos, Isbell, Paul, Tejedor, Concha. (eds) (2007) *Anuario Iberoamericano 2007*. Ediciones Pirámide. Real Instituto Elcano.
- Marin Boscan, Francisco Javier. (2007) "Democracia, integración y desarrollo en América Latina ante el Tratado de Libre Comercio de las Américas (ALCA)". En: *Frónesis*, abril, vol.14, N.º 1: 51-85.
- Morales Fajardo, María Esther. (2007) "Un repaso a la regionalización y regionalismo: Los primeros procesos de integración regional en América Latina" En: *Confines*, agosto- diciembre, año 3. N.º 6
- Odebrecht, Emílio. (2007) "La integración regional: factor de desarrollo sostenible". En: *DEP. Brasil*. N.º 6: 49-60.
- Padrón Carrau, Alvaro. (2007) "Los acuerdos de asociación entre América Latina y la Unión Europea: el papel del movimiento sindical". En: *Nueva sociedad*, N.º 211 (Ejemplar dedicado a: Transformaciones en el mundo sindical): 81-97
- Paus Eva A.; Gallagher Kevin P. (2008) "Missing Links: Foreign Investment and Industrial Development in Costa Rica and Mexico" En: *Studies in Comparative International Development* (SCID), Volume 43, N.º 1 / marzo
- Pensamiento Iberoamericano. (2007) "La nueva Agenda de Desarrollo de América Latina". En: *Revista Pensamiento Iberoamericano*. N.º 0.
- Peña, Félix. (2006-2007) "As qualidades de um Mercosul possível". En: *Politica Externa. Brasil*. Vol. 15. N.º 3: 145-154.
- Pipitone, Ugo; Sanahuja, José Antonio; (et.al) (2007) "La nueva agenda de desarrollo de América Latina". Madrid: AECI; Sociedad Estatal Quinto Centenario En: *Pensamiento Iberoamericano: Revista de Economía Política*, N.º 0.

- Ramiro Fernandez, Víctor; Guemes, María Cecilia; Magnin, Juan Pablo. (2007) "Buscando los «puentes perdidos» del nuevo regionalismo Dinámicas productivas y calidad socioeconómica territorial". En: *Cuadernos del CENDES*, vol.24, N.º 65: 63-93.
- Regueiro Bello, Lourdes María. (2007) "América Latina reestructuración de los procesos y espacios de integración". En: *Cuadernos de Nuestra América*. Cuba. N.º 39-40: 21-52.
- Riquelme Rivera, Jorge. (2007) "Algunos alcances sobre la integración latinoamericana. Una perspectiva sistémica" En: *ANEPE. Política y Estrategia*. Chile. N.º 107: 85-99.
- Schweiger, A. L. F. & alvarez, D. T. (2007) "Regional integration, population health needs, and human resources for health systems and services: an approach to the concept of health care gap". En: *Cadernos De Saude Publica*, 23, S202-S213.
- Tabera Fenollosa, Ligia (2008) "La democracia en América Latina: una conversación con Scott Mainwaring". En: *Perfiles Latinoamericanos*, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, N.º 31: 169-177.

Electrónicos

- Acosta, Cristina, giovanella, Ligia, heimann, Luiza S. et al. Una agenda de investigaciones en sistemas y servicios de salud en el contexto de la integración regional: informe del Foro MERCOSUR sobre Integración Regional y Sistemas de Salud. Cad. Saúde Pública. En: www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2007001400020&lng=pt
- Agudelo, Carlos A. Health in Andean regional integration. Cad. Saúde Pública. En: www.scielosp.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2007001400015&lng=pt - 47k
- CRIS. Anuario de la integración Regional de América Latina y el Caribe 2007. En: <http://www.cries.org/contenidos/anuario-integracion-2007.pdf>

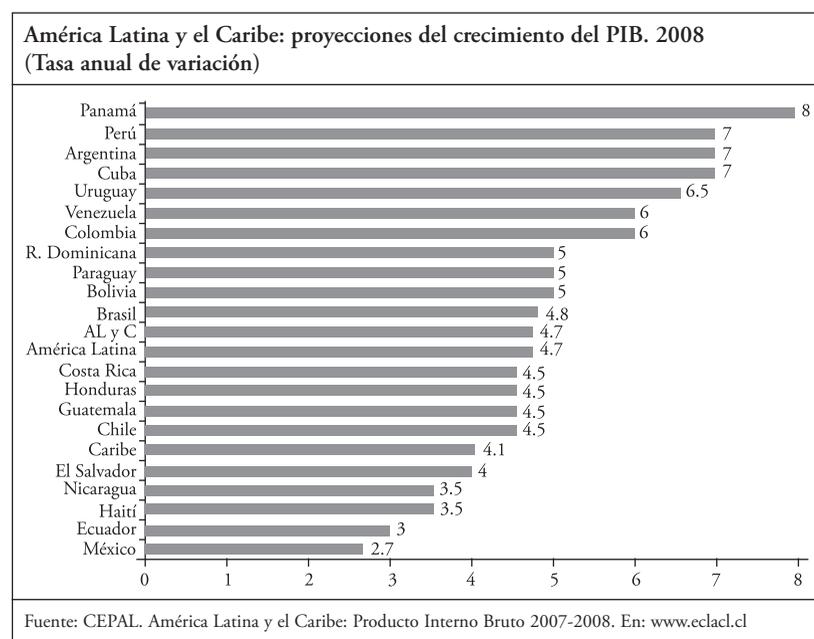
- Durán Lima, José E.; Masi, Fernando. Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur CEPAL. En: www.eclac.org/comercio/IS/default.asp
- Linares, Dolores. Las fronteras argentinas en el contexto de la integración regional: el caso Posadas-Encarnación, Nuevo Mundo Mundos Nuevos, Cuestiones del tiempo presente. 2008. En: <http://nuevomundo.revues.org//index16372.html>.
- Malamud, Carlos. La cumbre energética de América del Sur y la integración regional: un camino de buenas (y no tan buenas) intenciones". En: www.realinstitutoelcano.org/.../contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/America+Latina/DT+18-2007
- Nieto Solis, José A. La integración económica Centroamericana: Introducción al estudio de la unión aduanera y de la relaciones con la Unión Europea. Documento de trabajo o Informe técnico. En: <http://eprints.ucm.es/6860/1/07003.pdf>
- Schweiger, Arturo Luis Francisco; Alvarez, Daniela Teresita. Regional integration, population health needs, and human resources for health systems and services: an approach to the concept of health care gap. Cad. Saúde Pública. En: www.scielo.br/scielo

Algunos indicadores económicos, sociales y políticos de América Latina. 2000-2007

América Latina: peso en el mundo				
(Porcentajes)				
	2000	2002	2005	2006
Población	8,5	8,5	8,6	8,5
PIB medio a precios constantes	6,2	5,2	5,5	6,1
Importaciones de bienes	5,9	5,4	4,9	5,1
Exportaciones de bienes	5,5	5,4	5,4	5,6
Importaciones de Servicios	4,7	4,0	3,7	3,8
Exportaciones de Servicios	3,8	3,4	3,1	3,1
Flujos de entrada de capital por IED	6,9	8,7	8,0	6,4
Flujos de salida de capital por IED	4,0	2,2	4,3	4,0
Reservas de petróleo probadas a)	-	-	9,8	9,6
Producción de petróleo a)	13,7	13,7	13,2	12,9
Consumo de petróleo a)	8,6	8,4	8,2	8,5
Consumo de energía primaria a)	6,3	6,2	6,2	6,3
Fuente: Banco Mundial, OMC, UNCTAD y British Petroleum No incluye el Caribe				

América Latina y el Caribe: acceso a Internet						
(Por 100 habitantes)						
País	2000	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	7	11	12	16	18	21
Bolivia	1	3	4	4	5	6
Brasil	3	8	10	12	17	23
Chile	16	23	25	27	28	25
Colombia	2	5	7	9	11	15
Costa Rica	6	20	20	21	21	28
Cuba	1	1	1	1	2	2
Ecuador	1	4	4	5	7	12
El Salvador	1	5	8	9	10	-
Guatemala	1	3	5	6	8	10
Honduras	1	3	3	3	4	5
México	5	11	12	14	18	-
Nicaragua	1	2	2	2	3	3
Panamá	4	5	6	6	6	7
Paraguay	1	2	2	3	3	4
Perú	3	9	11	12	17	22
R. Dominicana	4	6	7	9	16	21
Suriname	3	5	5	7	7	-
Uruguay	11	11	16	17	20	23
Venezuela	3	5	8	8	13	15

Fuente: Banco Mundial. World Development Indicators. Quick Query. 2008. En: www.worldbank.org



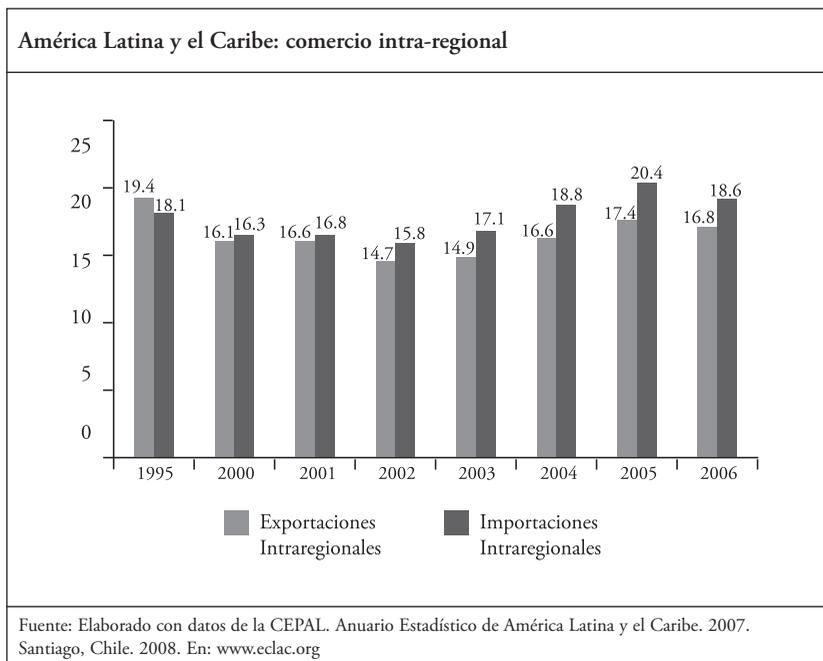
América Latina y el Caribe: tasa de inflación

País	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	1	-1	31	10	9	9	13
Bolivia	5	2	3	6	8	5	12
Brasil	8	9	11	14	8	7	4
Chile	5	4	4	6	8	8	12
Colombia	12	6	6	8	8	6	5
Costa Rica	7	9	9	8	12	11	10
Cuba	-	0	5	3	1	-	-
Ecuador	-7	27	12	11	6	7	7
El Salvador	3	3	1	3	3	4	4
Guatemala	7	8	8	6	7	8	6
Honduras	10	8	6	8	8	10	5
México	12	6	7	9	7	6	4
Nicaragua	9	7	3	5	10	10	11

Algunos indicadores económicos, sociales y políticos de América Latina. 2000-2007

Panamá	-1	1	2	1	2	2	2
Paraguay	12	5	9	19	12	6	9
Perú	4	1	1	3	6	3	8
R. Dominicana	8	9	5	27	51	4	4
Suriname	55	35	45	23	14	13	13
Uruguay	4	5	19	18	7	1	7
Venezuela	29	8	33	35	34	29	17

Fuente: Banco Mundial. World Development Indicators. Quick Query. 2008. En: www.worldbank.org



Algunos indicadores económicos, sociales y políticos de América Latina. 2000-2007

América Latina y el Caribe: índice de competitividad

País	Ranking 2004	Ranking 2005	Ranking 2007-2008	Índice 2007-2008
Argentina	74	72	85	3.87
Bolivia	98	101	105	3.55
Brasil	57	65	72	3.99
Chile	22	23	26	4.77
Colombia	64	57	69	4.04
Costa Rica	50	64	63	4.11
Ecuador	90	103	103	3.57
El Salvador	53	56	67	4.05
Guatemala	80	97	87	3.86
Honduras	97	93	83	3.89
México	48	55	52	4.26
Nicaragua	95	99	111	3.45
Panamá	58	73	59	4.18
Paraguay	100	113	121	3.30
Perú	67	68	86	3.87
R. Dominicana	72	102	96	3.65
Suriname	-	-	113	3.40
Uruguay	54	54	75	3.97
Venezuela	85	89	98	3.63

Fuente: Growth Competitiveness Index, elaborado por el World Economic Forum. En: www.weforum.org

América Latina y el Caribe: remesas recibidas						
(Millones de dólares)						
País	2000	2002	2003	2004	2005	2006
Argentina	86	190	273	312	432	541
Bolivia	127	135	158	211	337	603
Brasil	1350	1449	2287	2812	2805	3287
Chile	13	12	12	12	13	3
Colombia	1610	2056	3076	3190	3345	3924
Costa Rica	136	198	321	320	420	513
Ecuador	1322	1421	1633	1838	2038	2922
El Salvador	1764	1924	2121	2563	2842	3328
Guatemala	596	634	2147	2591	3032	3626
Honduras	416	540	867	1151	1796	2367
México	7525	10146	14911	18143	21917	24732
Nicaragua	320	336	439	519	600	656
Panamá	16	73	94	105	124	149
Paraguay	278	264	222	238	269	432
Perú	718	753	869	1133	1440	1837
R. Dominicana	1839	1982	2325	2501	2719	3044
Suriname	-	0,2	23	9	4	-
Uruguay	-	-	62	70	77	89
Venezuela	17	19	208	143	148	165

Fuente: UNCTAD. Handbook of Statistics On-line. 2007. En: www.unctad.org

América Latina y el Caribe: distribución del ingreso								
País	Año de la encuesta	Quintil 1 (más pobre)		Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5 (más rico)	
		Decil 1	Decil 2				Decil 9	Decil 10
Argentina a)	2006 b)	1,2	2,4	7,9	12,5	19,6	15,6	40,8
Bolivia	2002	0,3	1,2	5,5	10,3	18,3	15,8	48,7
Brasil	2006	0,8	1,7	5,9	9,9	17,0	15,1	49,6
Chile	2006	1,5	2,6	7,8	11,8	18,7	15,5	42,2
Colombia	2005	0,9	2,0	6,6	10,4	17,2	14,8	48,2
Costa Rica	2006	1,2	2,7	8,7	13,4	21,0	16,6	36,4
Ecuador	2006	1,3	2,5	7,6	11,9	19,2	15,4	42,1
El Salvador	2004	1,0	2,5	8,4	13,2	21,5	16,8	36,7
Guatemala	2002	1,3	2,4	7,1	10,9	19,0	16,3	43,0
Honduras	2006	0,4	1,1	5,0	10,6	19,9	17,1	45,8
México	2006	1,5	2,7	8,1	12,4	19,3	15,6	40,4
Nicaragua	2001	0,6	1,9	6,6	11,0	18,2	15,2	46,5
Panamá	2006	0,7	1,8	6,9	11,8	20,2	17,2	41,5
Paraguay	2005	1,0	2,2	7,4	11,9	19,7	16,2	41,6
Perú	2003	1,4	2,4	7,9	12,6	20,6	16,0	39,2
R. Dominicana	2006	0,8	1,8	6,0	10,5	18,8	16,4	45,7
Uruguay a)	2005	1,8	3,0	9,2	14,0	21,2	16,3	34,5
Venezuela	2006	1,5	3,1	9,4	14,3	21,9	16,4	33,4

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. 2007. Santiago, Chile. 2008. En: www.eclac.org
a) Urbano
b) 31 aglomeraciones urbanas

América Latina y el Caribe: índice de gini		
(Valores entre 1 y 0)		
País	Año de la Encuesta	Índice
Argentina	2006	0,510 a)
Bolivia	2002	0,614
Brasil	2006	0,602
Chile	2006	0,522
Colombia	2005	0,584
Costa Rica	2006	0,478
Ecuador	2006	0,526
El Salvador	2004	0,493
Guatemala	2002	0,543
Honduras	2000	0,588
México	2006	0,506
Nicaragua	2001	0,579
Panamá	2006	0,548
Paraguay	2000	0,570
Perú	2004	0,505
R. Dominicana	2006	0,578
Uruguay	2002	0,455
Venezuela	2006	0,441

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe. 2007. Santiago, Chile. 2008. En: www.eclac.org
a) Gran Buenos Aires

América Latina: evolución de la pobreza. 1980- 2007 ^{a)}				
Año	Pobreza		Indigencia	
	Porcentaje	Millones de personas	Porcentaje	Millones de personas
1980	40,5	136	18,6	62
1990	48,3	200	22,5	93
1997	43,5	204	19,0	89
1999	43,8	211	18,5	89
2002	44,0	221	19,4	97
2004	42,0	217	16,9	88
2005	39,8	209	15,4	81
2006	38,5	205	14,7	79
2007 ^{b)}	35,1	190	12,7	69

Fuente: CEPAL. Panorama Social de América Latina 2007. Santiago, Chile. 2007. En: www.eclac.org
a) Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. b) Proyecciones

América Latina y el Caribe: resultados de las últimas elecciones presidenciales					
País elección	Año de la electo (a)	Presidente (a) de votos	% de votos	Principal Opositor	% de votos
Argentina	2007	Cristina Fernández	44,92	Elisa M.A Carrió	22,95
Bolivia	2005	Evo Morales	53,74	Jorge Quiroga	28,59
Brasil	2006	Luis Inácio Lula Da Silva a)	60,83	Geraldo Alckim	39,17
Chile	2005	Michelle Bachelet a)	53,50	Sebastián Piñera	46,50
Colombia	2006	Álvaro Uribe	62,35	Carlos Gaviria	22,02
Costa Rica	2006	Oscar Arias	40,92	Otón Solís	39,80
Ecuador	2006	Rafael Correa a)	56,67	Álvaro Noboa	43,33
El Salvador	2004	Elías Antonio Saca	57,71	Schafik Handal	35,68
Guatemala	2007	Álvaro Colom	52,67	Oto Pérez Molina	47,33
Honduras	2005	Jose Manuel Zelaya	49,90	Porfirio Lobo	46,22
México	2006	Felipe Calderón	36,38	Andrés M. López Obrador	35,34
Nicaragua	2006	Daniel Ortega	38,07	Eduardo Montealegre	29,00
Panamá	2004	Martín Torrijos	47,44	Guillermo Endara	30,86
Paraguay	2008	Fernando Lugo a)	40,82	Blanca Olevar	23,95
Perú	2006	Alan García a)	52,62	Ollanta Humala	47,37
R. Dominicana	2004	Leonel Fernández	57,11	Hipólito Mejía	33,65
Uruguay	2005	Tabaré Vázquez	50,40	Jorge Larrañaga	34,3
Venezuela	2006	Hugo Chávez	62,89	Manuel Rosales	36,85

Fuente: Datos tomados de los sitios oficiales en Internet de los organismos encargados de las elecciones en cada país
a) Segunda vuelta presidencial

América Latina: satisfacción con la democracia				
(Porcentaje de la población que está satisfecho o muy satisfecho con la democracia)				
País	2005	2006	2007	Diferencia 2006 - 2007
Argentina	34	50	33	-17
Bolivia	24	39	41	2
Brasil	22	36	30	-6
Chile	43	42	36	-6
Colombia	20	33	32	-1
Costa Rica	39	48	47	-1
Ecuador	14	22	35	13
El Salvador	37	25	33	8
Guatemala	28	31	30	-1
Honduras	26	34	31	-3
México	24	41	31	-10
Nicaragua	18	26	43	17
Panamá	20	40	38	-2
Paraguay	17	12	9	-3
Perú	13	23	17	-6
R. Dominicana	43	49	49	0
Uruguay	63	66	66	0
Venezuela	56	57	59	2
América Latina	31	38	37	-1

Fuente: Corporación Latinobarómetro. Informe Latinobarómetro 2007. Santiago, Chile.
En: www.latinobarometro.org

América Latina: actitudes hacia la integración		
País	Avanzar en la integración haciendo concesiones	No avanzar en la integración haciendo concesiones
Argentina	40	34
Bolivia	53	24
Brasil	55	21
Chile	48	28
Colombia	70	23
Costa Rica	57	18
Ecuador	61	22
El Salvador	46	31
Guatemala	43	22
Honduras	53	25
México	65	22
Nicaragua	55	22
Panamá	49	18
Paraguay	40	30
Perú	61	17
R. Dominicana	53	35
Uruguay	58	18
Venezuela	60	20
América Latina	54	24

Fuente: Corporación Latinobarómetro. Oportunidades de Integración Regional II. Latinobarómetro 2007. Santiago, Chile. En: www.latinobarometro.org

América Latina: medidas para avanzar en la integración			
País	Parlamento que proponga leyes comunes	Eliminar impuestos para importar o exportar	Libre circulación de los ciudadanos
Argentina	62	37	39
Bolivia	55	43	46
Brasil	56	49	37
Chile	48	41	27
Colombia	62	65	56
Costa Rica	36	57	20
Ecuador	53	49	37
El Salvador	61	60	60
Guatemala	38	44	48
Honduras	45	42	51
México	58	52	51
Nicaragua	63	53	57
Panamá	41	42	29
Paraguay	66	45	34
Perú	59	58	54
R. Dominicana	76	77	65
Uruguay	59	60	51
Venezuela	50	42	37

Fuente: Corporación Latinobarómetro. Oportunidades de Integración Regional II. Latinobarómetro 2007. Santiago, Chile. En: www.latinobarometro.org

Relación de autores

Josette Altmann Borbón: magíster Scientiae en Ciencias Políticas y licenciada en Historia por la Universidad de Costa Rica. De 1990 a 1991 realizó cursos sobre Economía del Desarrollo en la Universidad de Harvard. Profesora en la Facultades de Ciencias Sociales y Educación de la Universidad de Costa Rica. Miembro de la Comisión de Estudios de Pos Grado en Evaluación Educativa de la Universidad de Costa Rica. Investigadora Asociada en la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Ha participado como consultora en programas de formación política con énfasis en análisis y propuestas de política social para el Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL). También ha dirigido proyectos relacionados con políticas públicas en el área social con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en los años 2000 hasta 2003, y con el gobierno de Costa Rica en los años 1994 hasta 1998. Ha publicado y colaborado en diversos libros, es autora de numerosos artículos publicados en revistas profesionales y académicas en diferentes regiones del mundo, y en periódicos costarricenses. Entre sus últimas publicaciones se cuenta con *Las Paradojas de la Integración en América Latina y El Caribe*. Rojas Aravena, Francisco y Altmann B., Josette. (Editores). Editorial Siglo XXI. 2008; y los artículos *ALBA: ¿Un Proyecto Alternativo para América Latina?* ARI. Real Instituto Elcano. 2008. En: www.realinstitutoelcano.org ; Integración centroamericana: el gran desafío que enfrenta el proyecto de asociación estratégica. En: Doris Osterlof (Editora) *América Latina y la Unión Europea: una inte-*

gración esperanzadora pero esquivada. FLACSO/OBREAL. Editorial Juricentro. San José, Costa Rica. 2008; Las relaciones Unión Europea-América Latina: un balance de la situación actual. En: *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Número Extraordinario. Monográfico: V Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe (Lima, Perú, 16 de mayo de 2008) 2008

Carlos Álvarez: licenciado en Historia de la Facultad de Filosofía de la Universidad de Buenos Aires. Desde el 8 de diciembre de 2005, ejerce el cargo de presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR. Dirige el Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES). Es miembro del Foro Iberoamérica y cofundador de la Red de Fundaciones y Centros Progresistas del Cono Sur, integrada conjuntamente por la Fundación Chile21, cuya presidencia ejerce el Dr. Ricardo Lagos, por la Fundación Perseu Abramo, de Brasil, y por la Fundación Vivian Trías, de Uruguay, vinculada al presidente Tabaré Vázquez. Fue Profesor Titular de “Pensamiento Político” en la Universidad Nacional de Quilmes y consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Por su actividad política, se ha desempeñado como: Vicepresidente de la Argentina y presidente del Senado de la Nación (1999-2000). Diputado Nacional durante los períodos 1989-1993, 1993-1997 y 1997-2001. Diputado Nacional Constituyente (1994). Participó como observador internacional del proceso electoral de República Dominicana (mayo de 2004) y en las elecciones de la autoridad nacional de Palestina (enero de 2005). Ha expuesto en importantes foros y conferencias internacionales. En la Argentina, ha realizado actividades docentes en carreras de grado y postgrado de la Universidad de Buenos Aires, la Universidad del Salvador y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ha dictado cursos y conferencias nacionales e internacionales. Es columnista mensual del diario *Clarín* y miembro del Consejo Científico de la revista de crítica internacional *Análisis XXI*, publicada por el Centro Relazioni Internazionali (CENRI). Ha publicado, como compilador, *El desarrollo económico de la Argentina en el mediano y largo plazo. Hacia la construcción de consensos*, Editorial Prometeo; *La Argentina de Kirchner y el Brasil de Lula*, CEPES/CEDEC/Universidad Nacional de

Quilmes, Editorial Prometeo; y en colaboración con Joaquín Morales Solá, *Sin Excusas*, Editorial Sudamericana. Fue fundador y director de la revista-libro de ensayos político-sociales *Unidos* (1985-1989).

Tatiana Beirute Brealey: Es licenciada en Sociología por la Universidad de Costa Rica. Actualmente se desempeña como asistente de investigación en la Secretaría General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ganadora de una de las becas de investigación del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica para los Trabajos Finales de Graduación. Ha trabajado como consultora en temas de género, medios de comunicación y seguridad ciudadana para la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano y el Programa Costa Rica Joven, entre otros. Es docente de la Universidad de Costa Rica. Ha colaborado en la preparación de los Dossier de la Serie Cuadernos de Integración FLACSO-Secretaría General; y ha escrito artículos sobre temas relacionados a sus áreas de trabajo.

Adrián Bonilla Soria: director de la Sede Académica FLACSO- Ecuador. Tiene un Doctorado en International Studies, GSIS, University of Miami; una Maestría en asuntos internacionales (International Affairs), Graduate School of International Studies (GSIS), University of Miami, 1990; Diploma Superior de Postgrado en Ciencias Políticas con mención en asuntos latinoamericanos, FLACSO-Ecuador, 1988; licenciado en Ciencias públicas y sociales, Universidad Central del Ecuador, 1987; Egresado de las escuelas de Sociología y Derecho, Universidad Central del Ecuador, 1987, 1984. Fue Miembro del grupo especial para el mejoramiento de las relaciones colombo ecuatorianas. Centro Carter. 2007-2008; Co-Director (Junto a Francisco Rojas A.) de la organización del Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2007; Miembro elegido por las Universidades ecuatorianas a la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores del Ecuador, 2007; Integrante del grupo de análisis político sobre las perspectivas futuras de Sudamérica, Corporación Andina de Fomento, 2007-2008; Miembro de la Comisión Consultiva de la Defensa del Ecuador, 2007; Integrante de la Task force sobre la región andina del Diálogo Interamericano. 2006-2008; Miembro del Directorio de la Sec-

ción de Ecuatorianistas de LASA 2001-2005. Ha sido profesor, profesor invitado y conferencista en prestigiosas universidades. Ha publicado numerosos libros, capítulos en libros, y ensayos en publicaciones académicas.

Rodrigo Borja Cevallos: doctor en Jurisprudencia y licenciado en Ciencias Sociales por la Universidad Central del Ecuador. Especialista en Ciencia Política. Doctor Honoris Causa por la Sorbona de París, la Universidad de Buenos Aires, la Universidad de San Andrés de Bolivia, University of North Carolina en Asheville, Estados Unidos; la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina y de la Universidad Nacional de Santiago, República Dominicana; Profesor Honorario de la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina, y de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, República Dominicana. Profesor Invitado de “The University of North Carolina” en los Estados Unidos de América. Presidente del Ecuador en el período 1988-1992. Legislador en varios períodos. Distinguido con las más altas condecoraciones de: Francia, España, Portugal, Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, México, República Dominicana y Venezuela. Autor de varios libros y ensayos, entre ellos: *Historia de una Claudicación, Tratado de Derecho Político y Constitucional, Socialismo Democrático, La Ética del Poder, El Asilo Diplomático en América, La democracia en América Latina, Desarrollo del Derecho Constitucional Ecuatoriano, Derechos Humanos: una nueva perspectiva, Democracia y Populismo, La lucha de América Latina por la Democracia, Enciclopedia de la Política, Recovecos de la Historia, Sociedad, Cultura y Derecho*. Su libro más importante es *Enciclopedia de la política*, que en su cuarta edición tendrá cerca de 7 000 páginas

Alfredo Fuentes Hernández: Es doctor en Derecho de la Universidad de los Andes, Bogotá (1973), Máster en Derecho de Harvard University Law School (1974), tiene un Master of Arts in Economics de la Boston University (1975) y realizó estudios en programas de especialización en Georgetown University y University of Colorado. Actualmente es el Director Ejecutivo de la Fundación Cerrejon para el Fortalecimiento Institucional de la Guajira. Ha sido Secretario General (E) de la Comunidad

Andina (2006-2007); Director General y Asesor Jurídico de la Secretaría General de la Comunidad Andina; Director de la Corporación Latinoamericana de Economía Internacional, CLADEI, (1990-1992); Asesor del Consejo Superior de Comercio Exterior de Colombia (1992-1993); Jefe del Sector Económico en el Instituto para la Integración de América Latina, INTAL-BID (1987-1989) y Jefe Departamento Política Económica, Junta Acuerdo Cartagena (1979-1982). Además fue Director Ejecutivo de la Corporación Excelencia en la Justicia (1997-2000); Coordinador del Consejo Gremial Nacional (1993-1996); presidente Ejecutivo de la Cámara de Comercio e Integración Colombo Venezolana (1990-1991) y Secretario General de la Sociedad de Agricultores de Colombia (1982-1983). En el área académica fue decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, profesor asociado e investigador del Centro de Estudios Sociojurídicos, CIJUS (2000-2004); Investigador de la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo, FEDESAROLLO (1975-1978). Es autor de libros y publicaciones en materia de comercio exterior, integración andina, y reformas judiciales en América latina y Colombia.

Enrique García Rodríguez: presidente de la Corporación Andina de Fomento (CAF) desde 1991. Ha sido Ministro de Planeamiento y Coordinación de Bolivia y jefe del Gabinete Económico y Social entre 1989 y 1991. En la década del 70, fue viceministro de Planeamiento y Coordinación y miembro del Directorio del Banco Central. En el área privada ha sido Gerente de Operaciones del Banco Industrial S.A. y miembro de los Directorios de varias entidades industriales y financieras. En el ámbito internacional se ha desempeñado como funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) durante 17 años. Ha sido gobernador por Bolivia en el Grupo del Banco Mundial, el BID y el Fondo Financiero de la Cuenca del Plata, miembro del Comité de Desarrollo del BIRF y del FMI en representación de Bolivia, Chile, Argentina, Perú, Uruguay y Paraguay, presidente del Directorio de la CAF y Representante de Bolivia ante el SELA y el CLAD. Es miembro del Consejo Directivo del Diálogo Interamericano, del Consejo Directivo Latinoamericano de Georgetown University y del Council on American Politics de la Universidad George

Washington, todas con sede en Washington, D.C. Es miembro del Centro para Latinoamérica y el Caribe de la Universidad Internacional de la Florida en Miami así como Vicepresidente de Canning House, en Londres. Ha sido miembro del Consejo Asesor del Centro para el Desarrollo Internacional (CID) de la Universidad de Harvard, del Consejo Directivo del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) en Caracas. También fue catedrático de la Universidad Mayor de San Andrés y de la Universidad Católica, ambas en la ciudad de La Paz, Bolivia. Es autor de varias publicaciones y conferencista sobre temas económicos y financieros a nivel internacional. Ha recibido doctorados y otros títulos honorarios de varias universidades y ha sido condecorado por los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y la Soberana Orden de Malta. En 2001 fue distinguido con el Premio Integración Latinoamericana otorgado por el Consejo Empresario de América Latina-CEAL. En el año 2004 recibió el Premio Excelencia en Integración Regional de la revista América Economía. Tiene una licenciatura y una maestría en Economía y Finanzas de St. Louis University y estudios doctorales en la American University

Enrique Iglesias García: secretario General de la Secretaría General Iberoamericana desde octubre de 2005. Fue presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (1988-2005). Fue ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay (1985-1988); secretario ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), de 1972 a 1985; secretario general de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Fuentes de Energía Nuevas y Renovables que tuvo lugar en Nairobi, Kenia, en 1981, y presidente de la Reunión Ministerial que dio inicio a la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), en Punta del Este, Uruguay, en 1986. Entre 1966 y 1968 fue presidente del Banco Central de Uruguay. En el campo académico fue profesor de Desarrollo Económico y Director del Instituto de Economía de la Universidad de la República de Uruguay. Fue miembro del Directorio del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y participó en diferentes cursos de la CEPAL, de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y del Instituto Latinoamericano y

del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de Naciones Unidas, a cuyo Directorio perteneció desde 1965 y del cual fue presidente entre 1967 y 1972. Ha escrito numerosos artículos y ensayos sobre las diferentes dimensiones del desarrollo de América Latina y es autor de, entre otros, los siguientes libros: “América Latina en el umbral de los años ochenta”; “El desafío energético” y “Desarrollo y equidad: el desafío de los años ochenta”. Ha recibido numerosas distinciones y reconocimientos internacionales, entre ellos el Premio Príncipe de Asturias y la Gran Cruz de Isabel la Católica, así como las más altas condecoraciones de los países latinoamericanos. Es doctor honoris causa por las universidades de Carlton, Ottawa (1991), Autónoma de Guadalajara, México (1994), “Cándido Méndes” de Río de Janeiro (1994), Southeastern Louisiana University, Estados Unidos (2000), Nacional Mayor de San Marcos en Lima, Perú (2001), Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra de Santiago, República Dominicana (2004), y desde este año, 2006, de Las Palmas de Gran Canaria y de la ilustre Salamanca.

Luis Maira Aguirre: Estudió Derecho en la Universidad de Chile y realizó cursos de relaciones Internacionales en Gran Bretaña y México. Ha sido presidente de la FECH (Federación de Estudiantes de Chile), en 1963-1964, tres veces diputado al Congreso por Santiago, entre 1965 y 1973, recibiendo numerosas distinciones por su trabajo legislativo. Vivió en México como exiliado político entre 1974 y 1985. Fue Director del Instituto de Estudios de Estados Unidos en el CIDE (Centro de Investigaciones y Docencia Económica) y Profesor de la UNAM de México, de la Universidad Católica de Río de Janeiro y en las sedes de FLACSO en México y Buenos Aires. De regreso a Chile fue miembro del Comité Directivo del Comando Nacional por el NO en el Plebiscito de 1988, fue uno de los fundadores de la Concertación de Partidos Democráticos que dirige el país desde 1990, Secretario General del partido Socialista, en 1992, y Ministro de Planificación y Cooperación, entre marzo de 1994 y octubre de 1996. Ha publicado catorce libros y más de cien artículos sobre temas de política internacional y de la realidad chilena. Entre 1997 y 2003 fue embajador de Chile en México. Desde agosto de 2004 se desempeña como embajador de Chile en Argentina.

Tomás Mallo Gutiérrez: licenciado en Filosofía por la Universidad Autónoma de Madrid. Docente en diferentes instituciones y universidades españolas y latinoamericanas e investigador y consultor para organismos nacionales e internacionales (Agencia Española de Cooperación Internacional, Televisión Educativa Iberoamericana, Convenio Andrés Bello, Comisión Europea, Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Federación Española de Municipios y Provincias, Organización Iberoamericana de la Juventud, Secretaría de Cooperación Iberoamericana, UNESCO). Ha publicado diversos trabajos sobre las relaciones de España con América Latina y sobre Cooperación. Ha sido miembro de las Juntas Directivas de la Coordinadora Estatal de ONGD, la Asociación de Hispanismo Filosófico, la Asociación de Revistas Culturales de España, la Federación Iberoamericana de Revistas Culturales y el Ateneo de Madrid y secretario general de la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI) y editor de la revista *Síntesis*. En la actualidad es responsable del Programa de Estudios sobre América Latina del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina, Vicepresidente de la Junta Directiva del Consejo Español de Estudios Iberoamericanos y Vicepresidente de la Sección Iberoamericana del Ateneo de Madrid.

Oswaldo Martínez Martínez: Nació en Matanzas, Cuba el 10 de enero de 1944. Graduado de Licenciatura en Economía en la Universidad de La Habana (1967). Obtuvo el grado de Doctor en Ciencias Económicas en el Instituto de Relaciones Internacionales de Potsdam, Alemania. (1985). Profesor Titular de la Facultad de Economía de la Universidad de La Habana. Autor de libros *Tercer Mundo y Economía Mundial*, y *Estados Unidos y la Economía Internacional*, *Neoliberalismo en Crisis* y de numerosos artículos y ponencias publicados en Cuba, México, Argentina, Perú, Estados Unidos, España. Ex-Ministro de Economía y Planificación de la República de Cuba (1995). Diputado al Parlamento Cubano y actual presidente de la Comisión Permanente de Asuntos Económicos de dicho Parlamento. Ha sido miembro del Grupo de Expertos de Naciones Unidas sobre el tema del Derecho al Desarrollo. (1994). Asesor de delegacio-

nes cubanas a la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York (1974-1976), Conferencias Cumbres de Países no Alineados, La Habana 1979, Nueva Delhi. (1983), Harare (1986), Belgrado (1989) y Conferencias Cumbres Iberoamericanas, Guadalajara (1991). Madrid (1992), Salvador de Bahía (1993), Cartagena de Indias (1994), Oporto (1998), La Habana (1999). Representante de Cuba en la Comisión Económica y Financiera (2da. Comisión) de la Asamblea General de Naciones Unidas (1974- 1979) Representante de Cuba ante el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC). 1976. Representante de Cuba en el Consejo del Centro del Sur. Ginebra. Director del Centro de Investigaciones de la Economía Mundial (CIEM) de La Habana, Cuba. Miembro del Panel Ad Hoc de Economistas del Movimiento de Países No Alineados encargado de elaborar el informe relativo a “Una nueva agenda para el Sur” (1998). Premio Nacional de Economía 1999 de la República de Cuba. Conferencista en Foro Social Mundial, Porto Alegre, 2003 y 2005.

Carmen Miró Gandásegui: Es licenciada de la Facultad de Ciencias Sociales y Económicas de la Universidad de Panamá. Bachelor of Arts (“Major” en Sociología y “Minor” en estadística), The Collage of Saint Catherine, St. Paul, Minnesota, EE.UE. Tiene un Postgrado en Estadísticas Vitales de la Johns Hopkins University, Baltimore, Maryland, EE.UU. United Status Public Health Service, Washington D.C, “*In service training*” en métodos censales y estadísticas vitales. Postgrado en Demografía y Economía. Candidata al Doctorado London School of Economics and Political Science (Londres). Es Miembro a Título Individual del Consejo Superior de la FLACSO, Miembro del Consejo Nacional de Educación de Panamá; Miembro del Grupo de Apoyo Sociedad y Cultura del Comité Consultivo de la Ciudad del Saber; Miembro de la Comisión de Ciencias Sociales de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT); Presidenta del Consejo Directivo del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA) “Justo Arosemena”; Miembro del Consejo Editorial de la Revista TAREAS; Miembro del Consejo Asesor de “Population and Development Review” que publica el Population Council de Nueva York. Miembro del Consejo Editorial de Papeles de Población de las Universidad Autónoma

del Estado de México y Asesora Permanente de DEMOS, Carta Demográfica sobre México de la Universidad Autónoma de México. Es miembro del Comité Asesor del Proyecto de Homologación de Datos Censales de América Latina (IPUMS), Centro de Población Universidad de Minnesota, Minneapolis. Ha sido Miembro de importantes centros, institutos y organismos a nivel nacional como internacional. Ha sido profesora universitaria. Ha escrito numerosas publicaciones en libros y revistas especializadas. Ha participado en importantes Seminarios y Conferencias nacionales e internacionales. Es miembro de asociaciones científicas y profesionales nacionales e internacionales. Ha sido galardonada con importantes distinciones de reconocidos centros e institutos de investigación y ha recibido el Doctorado *Honoris Causa* de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina; de la Universidad de La Habana, Cuba y de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Víctor Rico Frontaura: Es director del Departamento de Asuntos Democráticos y Políticos de la Organización de Estados Americanos (OEA). Realizó sus estudios en la Universidad Católica Boliviana, en la Universidad de Belgrano de Buenos Aires, Argentina y en London School of Economics. Es Economista y tiene un Master en Relaciones Internacionales. Ha sido viceministro de Relaciones Económicas Internacionales, vicescanciller de Bolivia y Cónsul General-Embajador en Santiago de Chile. Fue el jefe negociador de los Acuerdos de Libre Comercio de su país con MERCOSUR y México.

Francisco Rojas Aravena: doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Utrecht y especialista en Relaciones Internacionales y Seguridad Internacional. Desde 2004 es el Secretario General de la FLACSO. Fue Director de FLACSO-Chile de 1996 a 2004. Coordinador del Área de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Co-director del Programa Paz y Seguridad en las Américas. Profesor de la Universidad de Stanford. Fue Profesor Adjunto del Centro para Estudios Latinoamericanos de la Universidad de San Diego. Ha impartido cursos sobre negociación y resolución de conflictos en diversos países de América Latina, y el Caribe y Europa. Ha participado como consultor de gobiernos de la

región y de diferentes organismos internacionales, tales como Naciones Unidas. También ha colaborado como consultor del gobierno chileno y otros gobiernos latinoamericanos en temas de política internacional y seguridad regional. Ha sido profesor en la Universidad Nacional de Costa Rica y FLACSO en Costa Rica. Ocupó, además, el cargo de Coordinador de Investigación en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. Fue asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica en el proceso de paz centroamericano. Es autor y editor de más de una decena de libros. Ha escrito numerosos artículos publicados en revistas especializadas de América Latina, Estados Unidos y Europa. Ha colaborado en numerosos libros con capítulos relativos a sus áreas de conocimiento.

Héctor Romero Barraza: Nació en la ciudad de México en 1961. Es licenciado en Relaciones Internacionales por la UNAM y obtuvo una Maestría en Planeación y Seguridad Nacional por el Centro de Estudios Superiores Navales de la Secretaría de Marina. Es miembro del servicio exterior mexicano desde 1984 y ascendió al rango de embajador en mayo de 2006. En la Secretaría de Relaciones Exteriores de México ha ocupado distintos cargos en las direcciones generales para Asia, África y Oceanía, y Europa Oriental. Fue Secretario Técnico y asesor del Secretario de Relaciones Exteriores, así como Director General para América del Norte. En la Secretaría de Educación Pública fue Secretario Particular Adjunto del Secretario. Ha estado adscrito con diversos rangos en las embajadas de México en la Unión Soviética, Italia, Chile y Canadá. Fue observador permanente del Gobierno de México ante el Consejo de Europa con sede en Estrasburgo, Francia y Cónsul General de México en Vancouver. Desde agosto del 2006 es el Embajador de México en el Ecuador.

Rubén Silié Valdez: consultor internacional. Secretario General de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) de 2004 a 2008. Fue Director de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Programa República Dominicana (1996-2003); Miembro del Consejo Nacional de Población; Director de la Oficina de Desarrollo del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC); Vicerrector Académico Uni-

versidad Autónoma de Santo Domingo (UASD); Asesor de la Vice-presidenta y Secretaria de Estado de Educación, Dra. Milagros Ortiz Bosch, (2000-2003); entre otros. Ha sido docente de distinguidas instituciones de educación superior, y profesor invitado y de cursos cortos de la OIM, la Universidad Complutense de Madrid, entre otras. Ha publicado libros y artículos sobre los temas de su especialidad. Se ha desempeñado como asesor y consultor para instancias como la Fundación Rockefeller, el Instituto Internacional para la Planificación Educativa (IIPE), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Organización de Estudios Iberoamericanos (OEI), el Banco Internacional del Desarrollo (BID), entre otros.

Elaine White Gómez: licenciada en Relaciones Internacionales, máster en Política Internacional. Diplomática costarricense. Fue viceministra de Relaciones Exteriores. Profesora universitaria de la Escuela de Relaciones Internacionales y del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional. Coordinadora de Investigación del Capítulo sobre Democracia del Informe Estado de la Nación. Asesora Legislativa. Coordinadora Académica del Programa Construyendo Nuevas Formas de Seguridad en Centroamérica de la Universidad para la Paz de las Naciones Unidas. Consultora de organismos internacionales en temas de seguridad e integración regional, derechos humanos y gobernabilidad democrática. Actualmente es consultora del Programa de Apoyo a la Integración Centroamericana de la Unión Europea (PAIRCA).