



Integración regional

**Potencialidades de una integración real en la
cuenca sudamericana del Pacífico: los intentos
a comienzos del siglo XXI**

LÍMBERG CHERO

**Perspectivas de la Comunidad
Suramericana de Naciones**

YAJAIRA BRACHO
NÉSTOR ROMERO
CÉSAR PRIETO

**Fronteras, vecindad e integración.
Una mirada desde Colombia**

SOCORRO RAMÍREZ

PRESENTACIÓN

Asumimos el trabajo en fronteras porque necesitamos que el pensamiento sobre el tema de la integración deje de ser retórico y se convierta en acciones concretas. Para ello, nos acompañamos de las universidades que han aceptado el reto y que además de generar nuevo pensamiento, han pasado a la acción, liderando foros, encuentros y en general acercando comunidades, autoridades y académicos interesados en estas temáticas.

Un primer balance de estas acciones nos ratifica la idea de que en la academia está el germen para que los pueblos que tienen todos los motivos del mundo para las buenas relaciones superen los desencuentros eventuales y construyan verdaderas y genuinas relaciones de vecindad.

De esta forma, el Convenio Andrés Bello busca contribuir a un mejor entendimiento de nuestras fronteras y las realidades allí vivenciadas, teniendo en cuenta que son, ante todo, relaciones históricas.

Los trabajos que hoy nos complace presentar, en este cuarto volumen de la *Serie Integración Social y Fronteras*, van en esa dirección. Muestran una educación superior enaltecida en las zonas limítrofes, entregando sensibles aportes para consolidar los procesos de integración y para construir una visión común en lo regional, lo subregional y lo global.

Francisco Huerta Montalvo

Secretario Ejecutivo
del Convenio Andrés Bello

POTENCIALIDADES DE UNA INTEGRACIÓN REAL
EN LA CUENCA SUDAMERICANA DEL PACÍFICO:
LOS INTENTOS EN ECUADOR, PERÚ Y CHILE; Y SUS
RETOS A COMIENZOS DEL SIGLO XXI

LÍMBERG CHERO
Cátedra de Integración Andrés Bello
Universidad de Piura – Perú

INTRODUCCIÓN

Existen diferentes maneras de hacer investigación. Ésta, luego de muchas vueltas por parte del autor, intenta sentar las bases de un acercamiento a los hechos y a la idiosincrasia de los ciudadanos y gobiernos (gobernantes) de Ecuador, Chile y Perú; para ello presenta los hechos y expone reflexiones en torno a ellos.

Detrás de dichas reflexiones, y sobre la base de las transiciones actuales en la sociedad, en el territorio y en el Estado, de los tres países, se puede observar que la integración marca el derrotero a seguir en la búsqueda del desarrollo de los tres países, como un proceso latente. En este sentido, y a través del análisis económico y antropológico, tomando en cuenta los procesos poblacionales, urbanos y de inversiones de rearticulación nacional de los territorios; las oportunidades estratégicas de cada país, las iniciativas para la Integración de infraestructura, y los tratados de promoción comercial concluidos o por finalizarse, se analiza la posibilidad del desarrollo endógeno competitivo de los tres países como socios.

Dicho análisis pretende describir las potenciales causas para dicha unión tomando en cuenta tres grandes bloques de hechos. El primero, el de los procesos que originaron y consolidaron dichos estados; el segundo, el de los procesos posteriores centrados en la búsqueda de su hegemonía en el Pacífico sur; y finalmente, el que se vive actualmente, producto de la contraposición entre los recelos históricos y los beneficios reales de una realidad supranacional estable, pero con singularidades definidas.

La idea fuerza del proyecto de cátedra e investigación CAB de la Universidad de Piura es conocer la relevancia de alcanzar un desarrollo compartido en la subregión del Pacífico sudamericano, sobre la base del conocimiento del origen y evolución del concepto de integración, en función de su historia y el entorno mundial, respectivamente. A partir de ello, se espera desarrollar sugerencias y propuestas de polí-

ticas públicas a nivel nacional y regional, en las cuales se destaquen dichas ventajas.

La investigación tiene como misión ahondar en los hechos que han sido importantes dentro del proceso de integración del Pacífico sur para complementar los temas sobre teoría de la integración. La investigación parte de la hipótesis de la existencia de fuerzas internas, y hechos políticos, que han impulsado procesos nacionales, los cuales han influido decididamente en la integración social. Se trata de identificar dichos procesos, describirlos, en sus fortalezas y debilidades, y ser línea de base de futura acción para programas de integración en el Pacífico sur.

“La felicidad no está en mí, está en nosotros.”

LA INTEGRACIÓN COMO CONCEPTO

Integración es el acto de integrar. Integrar es unir las partes del todo, y formarlo como tal. Como concepto aplicado a lo social, podemos decir que es *el acto figurativo de unir lo que es parte del (nuevo) todo*. Así entendido, la integración es un proceso de unión que tiene como meta una **existencia novedosa**. Dicha creación entonces es, consecuencia de un proceso y será, la suma de las partes involucradas. Las partes a las que hacemos mención son los Estados-nación, y por lo tanto, dicha naturaleza novedosa es marcadamente internacional.

Los procesos de integración en el devenir de la historia tienen como punto de ignición los deseos del hombre por interrelacionarse y por buscar mayores niveles de bienestar. Dichos procesos parecen estar descritos (y alimentados) por los mayores niveles de relación entre personas, comunidades, países y entre culturas, a medida que se desarrollan dichos deseos.

El proceso histórico de las panculturas o el desarrollo (en un sentido amplio) de distintas civilizaciones, reconocidas como importantes en el proceso histórico mundial, han tenido en la expansión de su territorio o de sus manifestaciones culturales una innegable característica. Los primeros sapiens sapiens, y luego, caldeos, romanos, chinos, persas, mayas, españoles, ingleses, estadounidenses, y otros, han encontrado sintonía entre el crecimiento de su bienestar y la búsqueda, consciente o no, de la universalidad, de la capacidad de brindar a otros lo que ellos son, en última instancia, de integrarse.

Este proceso (integrador) no le es ajeno a ninguna civilización (y a sus Estado-Nación); y los motivos que lo originan tienen, en cuestiones de estrategia geopolítica y/o económica, el sustento que les permite dirigirse con determinado impulso, con cierta dirección y durante cierto tiempo, en empresas que no son más que formas de responder a una máxima universal interna: *supervivencia*.

Así entendida, la integración responde a la naturaleza misma del hombre. Supervivir es mantener la vida, es continuar *siendo*. La integración entonces es entonces connatural a *ser*.

Ser ofrece la posibilidad de enriquecerse por dos causas. La primera, por el desarrollo de sus capacidades; y la segunda, por su interacción con otras maneras de *ser*. La primera se logra por el desarrollo de sus potencias, el descubrimiento de sus habilidades y la relación con el medioambiente. Y la segunda, complementa, potencia y hasta substituye a la primera, con lo cual no es difícil llegar a la conclusión que *en grupo se puede estar mejor*. Es decir, en grupo el nivel de bienestar es probablemente mayor, dando por hecho el proceso de relación entre ellos a lo largo de la búsqueda del todo.

LOS INTENTOS DE INTEGRACIÓN EN EL PACÍFICO SUR

Ubicándose en la parte sur del Pacífico americano, un espacio ubicado frente al Asia emergente, poseedor de un mar que es despensa del mundo, y protegido por los Andes y un territorio amazónico que proveen juntos, la posibilidad de disfrutar de casi todos los climas del mundo en pequeños pedazos de territorio; observamos tres países que han compartido orígenes, procesos sociales y realidades que les permitiría ver con optimismo una relación más estrecha.

La línea de base del estado de las relaciones entre los tres nos marca países emergidos de, por un lado, el proceso de colonización española, con todo lo que ello significa (idioma, religión, modelo económico, idiosincrasia); y del otro, de una forma de empezar a sobrevivir como nación libre, a partir de realidades internas diferentes, singularizadas por su territorio y la reunión, cohabitación y conjunción de culturas e idiosincrasias nativas con el proceso español.

Sin embargo, y a pesar de lo que la teoría describe respecto de los beneficios de la integración, existen desencuentros y asuntos que denominaremos “subyacentes”, que impiden a la luz del nuevo siglo pensar de lleno en una visión compartida del futuro. Es la misión de este estudio mostrar que dichos hechos subyacentes a la realidad

integracionista del día a día contemporáneo son importantes ya que en cuanto se sigan manteniendo soslayados, como hechos menores del día a día integracionista, resultan ser un impedimento real para un destino común.

A la luz de la historia, se observa que han existido importantes y prolongados momentos en que la unión territorial y los intentos de irradiación cultural han logrado mediana integración. Ésta ha sido más que todo comercial, rentista. Resulta interesante el período del incanato, aleccionador el proceso colonial, esperanzador el proceso andino y concreto los acuerdos bilaterales.

El primer gran intento: El incanato¹

Originariamente no puede hablarse de regiones en todo el ámbito andino, a lo largo de toda la cordillera o de los valles costeros. Resulta más lógico clasificar a los antiguos pueblos de toda esta zona de Sudamérica en círculos reducidos a los valles interandinos, separados por gigantescas montañas; o en los estrechos valles de la costa, a pueblos separados entre sí por extensas comarcas áridas desérticas o semidesérticas.

La estructura de los Andes, que casi siempre se adentra hasta el litoral del Pacífico, fue el lugar natural para la cuna y sepulcro de las antiguas civilizaciones. En esta zona fueron configurándose cinco macrorregiones con sus distintos pueblos: los Andes ecuatoriales, los Andes del sistema del río Marañón, los Andes del sistema del río Ucayali, el gran círculo del lago Titicaca y los Andes Meridionales del Atacama.

La primera de ellas, los Andes ecuatoriales, se extiende desde la sierra central colombiana y ocupa todo el Ecuador y la franja occidental de Tumbes y el norte de Piura. Fue habitada por pueblos como los quitos, los cañaris, los pastos, los caras, los latacungas y los paltas.

La segunda corresponde al sistema andino del río Marañón y sus afluentes, aproximadamente toda la zona norte del actual Perú. Los chachapoyas, wankapampas, cajamarcas, huamachucos, huacra-chucos, conchucos y chirinos, además de muchos pueblos selváticos del Huallaga, habitaron la falda oriental de estos Andes. En la falda occidental estuvieron los ayawacas, chimúes, tumpis, lambayeques, tallanes, moches, huaylas y yungas.

1 Con la colaboración de Francisco Criado de Rivera, Universidad del Pacífico. Perú

La tercera región, correspondiente al sistema andino del Ucayali, acapara todos los valles del Cusco, Apurímac, Ayacucho, Huancavelica y Junín, incluyendo la región costera que se extiende desde el sur de Ancash hasta el norte de Arequipa. Fue la tierra de los allka wisas, poques, tampus, sawaseras, lares, maras, maskas, chancas, quechuas, aimaras del valle de Santo Tomás, huancas, paracas, nazcas, huaris y todos los diversos pueblos de la costa central.

En el gran círculo del Titicaca vivieron (algunos hasta hoy) los uros, karangas, lupazas, pacasas, collas, puquinas, contisuyos, atacamas, collaguas y canas.

Finalmente, en los macizos andinos del sur, correspondientes al noroeste argentino, el sur boliviano y la cordillera chilena hasta la isla de Chiloé, encontramos a los diaguitas, calchaquíes, juríes, changos y araucanos.

Como puede verse, a partir de esta descripción etnológica, para los tiempos más antiguos resulta imposible hablar de una integración en ningún aspecto, ni siquiera el cultural. Ésta empezaría poco a poco, precisamente a través de los intercambios comerciales, lo cual implica que la actividad económica constituye la principal base para la articulación de los distintos pueblos de los Andes. Empero, las primeras articulaciones a un nivel que trasciende de lo local para orientarse a lo regional, no siguieron las pautas geográficas descritas más arriba, sino más bien un proceso de irradiación que partiría de dos centros culturales altamente desarrollados.

A nivel continental podemos hallar tres grandes zonas culturales bien definidas que marcan la pauta a lo largo de casi toda la historia precolombina. Una de ellas es el ámbito mesoamericano. Otra es la Zona Andina, que se extiende desde el norte de la cordillera peruana hasta el extremo meridional. Tenemos igualmente una región intermedia, circunscrita al norte de la costa peruana, Ecuador y buena parte de Colombia. Esta partición cultural de los Andes se estableció por el hecho que pueden notarse grandes diferencias culturales, económicas, sociales y políticas en ambas megarregiones sudamericanas.

Asimismo, dentro de la última megarregión distinguimos dos focos culturales básicos a los que nos referimos líneas arriba. Uno de ellos siempre ha sido identificado con Chavín, que si bien no fue la primera civilización del norte del país, fue definitivamente la que se convirtió en un auténtico foco de irradiación cultural. En el sur, el Altiplano sería el punto de partida desde donde novedosos elementos se entrecruzarían con los del norte, pero siempre manteniendo características propias. Pero en conclusión, ambos focos, ya en su

pleno desarrollo, continuaron algo más distantes a la llamada región intermedia.

Así, mientras en la Zona Andina presenciábamos economías mixtas dentro de sociedades muy jerarquizadas que tienden a la conformación de reinos, cuyo cenit será el Incanato, en Ecuador vemos diversos pueblos más orientados al comercio, base de su economía, en sociedades menos jerarquizadas y en estados que nunca pudieron aglomerarse para concordar un Estado fuerte y centralizado. Quizá lo más cercano fue la denominada Confederación de mercaderes, ya contemporánea del Reino Chimú, con el que mantuvieron extensas relaciones comerciales. Pese a ello, los incas tendrían que sufrir la bravura de sus guerreros, no dispuestos a ceder ni un ápice de su autonomía. Es sabido que la región de Quito nunca fue del todo apaciguada y asimilada al imperio, y sería precisamente de allí de donde surgiría la rebelión de Atahualpa. El sistema del ayllu, nacido en la sierra sur del Perú, pudo abrirse paso a lo largo de nuestro país, pero en los andes ecuatoriales nunca pudo consolidarse.

Con los valles interandinos chilenos todo fue más sencillo. La demografía era pobre y a los Incas Túpac Yupanqui y Huayna Cápac poco les costó someter a pueblos poco cursados en la guerra y con un nivel cultural menor. El sistema de ayllus se implementó en esa región con cierto éxito, pero conforme se avanzaba hacia el sur la presencia de funcionarios y guarniciones quechuas iba disminuyendo. La frontera del río Maule (o Bío Bío para muchos investigadores) simbolizaba más un punto de avance final de los ejércitos cusqueños que un muro de protección frente a posibles ataques externos. Los vecinos araucanos meridionales, feroces en la lucha e inquebrantables de espíritu, constituían un pueblo inconquistable, pero que no gustaba de lanzarse a la ofensiva.

Una vez que el Imperio gozaba de sus fronteras casi establecidas, durante el reinado de Túpac Yupanqui, se procedió a buscarse una forma de integración en todos los ámbitos, a fin de imprimirle fuerza y poder a una institución reciente y, por tanto, sin bases demasiado sólidas. Desde un punto de vista estrictamente cultural, el poder central del Imperio pretendía extender el uso del quechua y el culto al Sol por todos los puntos de sus dominios. Era clara la intención de integrar socialmente al pueblo conquistado. El sistema de mitimaes, esto es, el traslado de poblaciones enteras de una región a otra debió seguir tales parámetros. En algunos casos, sin embargo, tales traslados debieron tener tintes políticos, es decir, retirar de su tierra natal a todos aquellos sojuzgados que siempre estaban tentados a la rebeldía.

Con los pueblos del norte ecuatoriano este sistema siempre estuvo latente. Pero el sistema de mitimaes tiene también una explicación económica, es decir, se trataría de una institución nacida para establecer el equilibrio en la repartición de la población sobre el suelo aprovechable, una especie de plan de *autocolonización*. Tal traslado de población de zonas densamente pobladas a lugares en donde las tierras eran mal aprovechadas dentro de un reducido marco demográfico contribuiría a mediano o largo plazo a una integración que ponía al alcance de buena parte de los habitantes del Imperio el conocimiento de las diversas instituciones económicas imperantes en las que fueron regiones predominantes de los primigenios focos culturales.

Otra forma de buscar uniformidad fue el vano intento de modificación de los ayllus y de su expansión por regiones donde no existían. Los ayllus ejercían actividades económicas diversas según su ambiente, por lo que coordinar todas las actividades resultaría sumamente complicado para el gobierno. El sistema de los mitimaes pudo contribuir en algo, pero tal consonancia tan ansiada no tuvo el éxito esperado, y más adelante pasaría a ser una de las causas de la rápida caída del Imperio ante el avance castellano. De todos modos, el sistema de organización de todo el estado en ayllus, funcionaran éstos debidamente o no, fue fuente de ingresos en tributos en especies o en prestaciones, algo que contribuyó al bienestar de la colectividad en general.

Hablando de los tributos, la imposición de los mismos determinó un incremento obligado de la producción de todo tipo en las distintas localidades del imperio. Y ello, naturalmente, a fin de que tales contribuciones llegaran a su destino final, exigía la constitución de un trazado de caminos eficiente y que diera acceso a la mayor parte de poblaciones. Tales caminos, con sus tambos y posadas, contribuyeron notablemente a la integración administrativa y militar del imperio, pero de una forma particularmente diferente a la económica, por lo que se verá a continuación.

En el mundo precolombino no existió un auténtico comercio, ni interior ni exterior, tal como se define hoy en día. Hubo intercambios con toda seguridad, pero ninguno estuvo basado en el lucro, sino simplemente en suplir las necesidades de subsistencia cuando el ambiente de cada localidad no podía darse abasto en determinados productos. Por tanto, los caminos incaicos incrementaron las posibilidades de trueque, permitiendo la expansión de los productos a lo largo del imperio, algo que indudablemente contribuyó a una integración

cultural. Con toda certidumbre el traslado de frutos, menestras, cereales y hortalizas inexistentes de una región a otra en donde resultaban desconocidos, favoreció su cultivo. Igualmente, con productos marinos o minerales, el descubrimiento de los mismos a través de estos intercambios debió incentivar a su búsqueda y extracción en las localidades que iban siendo asimiladas al estado inca.

Puede concluirse entonces que dichos intercambios beneficiaron al imperio en una integración productiva, pero no generó un crecimiento económico en una determinada región como consecuencia directa del intercambio. Las ventajas comparativas no podían ser aprovechadas, así que la integración económica del Imperio incaico no puede vislumbrarse de la misma forma como actualmente se perciben los modelos de integración. Y lo mismo ocurría con el “comercio” exterior. En la América precolombina ni siquiera el gobierno lucraba. Más que traducirse el incremento de riqueza por conquistas, botines, regalos y contribuciones, en inversiones como las existentes hoy en día, todo iba dirigido a las obras públicas, a la ornamentación o al simple acumulamiento.

Segundo intento: el virreinato²

Durante el virreinato, la influencia española se basó en la adecuación de su dominio sobre los grandes centros de poder antiguos. Principalmente los poderosas civilizaciones aztecas y mayas en Centroamérica, y la inca (Inga) en Sudamérica.

El territorio del actual Perú fue la principal región en el proceso de colonización española de América, y Cusco como capital de la civilización debía ser entonces el centro de mando, sin embargo, al tener una marcada necesidad de comunicación con la capital del Reino español, se privilegió un valle de la Costa, pródigo en recursos naturales y con un buen puerto natural que facilite la comunicación con el Reino.

Por su parte, existía una ciudad en el Norte por su importancia dentro de la civilización Inca. Ella fue Quito, de donde provenía la familia del último Inca. Sin embargo, por la necesidad española de la comunicación marítima, fundaron Santiago de Guayaquil.

Estos territorios ofrecían a los españoles grandes posibilidades de desarrollo agrícola y ganadero, así como extraordinarias betas de minerales listos para la extracción, de modo que el proceso de colo-

² *Ibid.*

nización, y al fin de cuentas, de integración, fue un tránsito suave de adecuación a la forma ibérica de anexión física de territorios.

Otro es el caso chileno. El territorio de Chile no era tan rico en minerales como el Perú, ni tampoco gozaba de una mano de obra indígena tan abundante como eficaz, por lo que la Corona Española no se preocupó demasiado por su explotación a lo largo de todo el período colonial.

Desde un punto de vista político, Chile representaba una avanzada para controlar los ataques de los famosos pueblos araucanos, así como una base, centrada en el puerto de Valparaíso, para repeler los frecuentes ataques de corsarios ingleses, franceses y holandeses que acechaban el comercio español, ajustado al puerto del Callao.

Con todo, puede concluirse que el territorio chileno poco participó de la economía del virreinato peruano, constituyéndose simplemente en un mercado poco concurrido de la plata de Potosí y dedicado más a un comercio de contrabando que siempre ingresaba por Valparaíso. Incluso el comercio interno fue poco activo y la presencia de obrajes, tan difundidos a lo largo de los siglos XVI y XVII en el Perú, en Quito e incluso en Charcas, fue prácticamente inexistente. Chile fue, en suma, la periferia del imperio español, en una situación algo similar a lo que era el norte de México y California para el virreinato de Nueva España. El miedo a los ataques de nativos y piratas fue siempre un punto en contra para el desarrollo de este reino, así como para su integración plena con el resto del virreinato. Pero pese a ello, tal situación se modificaría a partir de las Reformas Borbónicas, durante las cuales este país, más que integrarse económica y políticamente con el norte, empezó a adquirir una conciencia comercial propia, más allá del contrabando.

Por todo lo antes dicho, uno puede darse idea del poco interés español por Chile al fijarse en la cantidad de tiempo que duró su conquista. Mientras en el Perú únicamente el reino de Vilcabamba presentó un esbozo de rebeldía e insumisión al gobierno hispano hasta los primeros años de la administración del virrey Toledo (1569-1581), la conquista de los territorios del sur se extendieron hasta fines de siglo, y ni siquiera en ese entonces estuvo férreamente consolidada.

Inicialmente Chile fue considerado una especie de “El Dorado” por las huestes de Diego de Almagro, pero al no hallarse el oro esperado y fracasar completamente la expedición, nadie mostró un mayor interés por esta tierra, hasta que en 1539 Francisco Pizarro encomendó a Pedro de Valdivia la conquista definitiva. Fue una

marcha paupérrima, con apenas unos once soldados y 1.000 indios auxiliares, aunque se le irían uniendo al conquistador otros expedicionarios a lo largo del avance. Atravesando el valle de Atacama, debió sufrir diversos contratiempos entre sus correligionarios, hasta que finalmente en 1541 fundó la ciudad de Santiago del Nuevo Extremo (por ser el fundador de origen extremeño). Pronto, ante la noticia de la muerte del Marqués Gobernador, se reforzó Chile, algo realmente necesario, puesto que las acometidas de los mapuches eran cada vez más constantes.

Durante el gobierno de Valdivia el encomendero Juan Bohón, el primero que nombrara como tal el gobernador, fundó en 1544 la ciudad de La Serena, ciudad que presentaba un auspicioso futuro, no sólo por sus diversos recursos agrícolas y mineros (cobre y oro), sino también por tratarse de un paso obligado para viajeros y comerciantes que recorrían la ruta entre Santiago y el Perú. Lamentablemente, el temor a las invasiones conspiró contra el crecimiento urbano, impidiendo la creación de una clase financiera y mercantil; ello determinó que el excedente de recursos se dirigiera a las ciudades más prósperas del norte, y no al territorio chileno.

Pero si La Serena estuvo destinada a ser más que nada una ciudad de iglesias, la tercera fundación de Valdivia sí rendiría frutos. En 1545 fue fundado el puerto de Arica, que en muy poco tiempo crecería hasta adquirir el rango de ciudad. Emplazada entre las desembocaduras de los ríos Lluta y Azapa, en un territorio que, por la calidad de sus suelos y la disponibilidad de agua contrasta con la aridez predominante en el paisaje, constituía desde los tiempos prehispánicos un ambiente propicio para el asentamiento humano. Debido a ello, las etnias locales ya mostraban un elevado nivel de desarrollo cultural. Arica cumpliría durante el período colonial una trascendental función articuladora en la circulación de la plata proveniente de Potosí. Para resguardar los derechos de la corona sobre la producción de metales (quinto real), la plata en bruto que era trasladada en caravanas de mulas hasta las Cajas Reales de Arica, donde era refinada, acuñada y gravada, para luego ser embarcada hacia El Callao. Este flujo generó una intensa actividad en torno a Arica, que además sostuvo vínculos comerciales con regiones tan distantes para la época, como Arequipa, La Paz, Cochabamba y el sur de Chile. La prosperidad se prolongó hasta 1776, cuando la creación del virreinato de la Plata desvió la ruta del mineral hacia el Atlántico a través de Buenos Aires. De todos modos, aunque seriamente lesionada en su base económica, la ciudad logró conservar

parte de su actividad gracias a que continuó atendiendo la demanda por servicios portuarios de provincias vecinas, especialmente aquella originada en las emergentes industrias del guano y el salitre.

La penúltima fundación de Valdivia fue Concepción (1550), más que nada un hito estratégico en el avance territorial hacia la Patagonia, al estar situada en las márgenes del río Bío Bío. Además de reunir las condiciones de excelente puerto, con el cual se podría mantener un contacto marítimo fluido con el Perú, la abundante población indígena permitiría explotar los recursos de la zona, dando oportunidades a la agricultura, la ganadería e incluso la minería. Pero al igual que La Serena, la oposición de los mapuches dificultó el desenvolvimiento de tales actividades, obligando a los conquistadores a construir fuertes y pensar esencialmente en la guerra. Finalmente, dos años más tarde se fundó la villa de Valdivia, la cual prosperó incluso mucho menos que la anterior.

Tras la muerte de Valdivia en combate en 1553, se fueron sucediendo diversos gobernadores que estuvieron más concentrados en la Guerra de Arauco que en implementar alguna medida que integrara al país con el resto del virreinato. El sucesor del fundador de Santiago, Francisco de Villagra, siempre en lucha constante con el cacique Lautaro, se dio un tiempo para iniciar en 1556 la explotación de las minas de Huantajaya, acción que favoreció al cercano puerto de Iquique. Empero, como la plata debía embarcarse en Arica, Iquique no crecería casi nada durante el período colonial, contribuyendo ello al estancamiento del desarrollo descentralizado del país.

En los próximos años se estableció el sistema de encomiendas, el cual no tuvo mayor repercusión en la economía, a diferencia de otras regiones. La verdad es que sólo proliferaron en la zona central (desde el valle del Aconcagua hasta el río Maule) y en la zona sur, desde Concepción hasta el pueblo de Osorno. Inicialmente estuvieron orientadas hacia la minería, pero la decadencia de tal actividad (las minas no rebosaban de metales) llevó a la ruralización del trabajo indígena. Con estos avances organizacionales, en 1567 se estableció la Real Audiencia de Concepción, la cual cayó en un descrédito total, dadas las envidias y conflictos entre gobernadores, ex gobernadores y pretendientes al mando, lo que conllevaba a la negligencia con respecto a la guerra fronteriza; su duración fue de tan sólo siete años. Los líderes nativos proliferaban y acababan con todo bosquejo de comercio interno que pudiera existir. Chile era un lugar para pelear, no para llevar una vida apacible. El terremoto de 1575 sólo empeoró las cosas.

En 1580 el capitán Martín Ruiz de Gamboa asumió el mando. Trece años antes había fundado en la lejana Chiloé la ciudad de Santiago de Castro, último baluarte de la cristiandad en los confines del hemisferio sur (las expediciones de Pedro Sarmiento de Gamboa al Estrecho de Magallanes fueron temporales). Los indios de la isla eran más pacíficos, pero la poca recepción de vecinos españoles sobrellevó a que naciese una cultura particular más indígena y más orientada hacia la evangelización; la participación de la isla en la producción de excedente económico fue nula.

Volviendo a Ruiz de Gamboa, fue éste un gobernador quien después de mucho tiempo se interesó por la producción ejecutada en las encomiendas, percatándose que el maltrato a los indios no beneficiaba para nada a la economía regional, así que, tal como ya estaba ocurriendo en el Perú, estableció el cargo del corregidor de indios y buscó establecer las conocidas reducciones. Tratándose de magistrados protectores de los nativos, ello le granjeó peleas con los encomenderos, lo que se tradujo, naturalmente, en nuevos apremios internos. El resto de su gobierno se la pasó luchando en el sur y en la fundación de Chillán, a medio camino entre Santiago y Concepción. La villa se convirtió pronto en un eje articulador de los intercambios hispano-mapuches, transándose con los indígenas especialmente ganado, pero la cercanía a la frontera implicó un destino doloroso para una ciudad que se vería sorprendida por ataques armados en varias ocasiones, además de un terremoto y una inundación en 1751. Empero, viéndola a una escala mayor, Chillán contribuyó a agilizar el comercio del extremo sur al centro de Chile, y de allí, al resto del virreinato.

La mayor parte de las medidas de Ruiz de Gamboa referentes a las encomiendas y reducciones cayeron en saco roto cuando su sucesor Alonso de Sotomayor (1583) restableció el servicio personal de los indios, una vez más sumiendo en el atraso a la sociedad y economía chilenas. En cambio, intentó emplear la estrategia de Valdivia referida a la construcción de fuertes por toda la frontera para llevar a cabo una guerra sistémica que acabara con el “problema” mapuche, pero la falta de un ejército profesional (en ese tiempo prácticamente inexistente en los dominios hispanos) dificultaba tal tarea, que apenas pudo iniciar. Su postsucesor García de Loyola llevaría la guerra a su máxima expresión, pero siguiendo las ideas de Ruiz de Gamboa, dispuso algunos corregimientos indios y promovió el cultivo de la vid en la región de Concepción.

La guerra tuvo su punto culminante en 1598 cuando el gobernador fue masacrado con sus tropas en Angol, a orillas del río Lumaco. Tal victoria india y el consecuente desbarajuste del mando español, implicó un levantamiento general que puso fin a todas las ciudades fundadas al sur del río Bío Bío, poniendo punto final a una etapa de conquista, tal como se mencionó más arriba. De ahora en adelante los españoles ya no intentarían llegar al extremo meridional de Chile de la misma forma y dividieron el territorio en una Capitanía General, al norte (con límite sur en el río Bío Bío) y la gobernación de Chiloé al sur, simplemente una tierra de nadie, en donde se buscaría un acercamiento más pacífico a partir de negociaciones, antes que enfrentamientos directos, los mismos que decrecerían considerablemente durante las siguientes dos centurias. Dentro de estos territorios se restauró la Audiencia de Chile en 1609, a fin de poner un orden judicial y político a la caótica situación derivada de la gran insurrección. Su jurisdicción de facto, empero, estuvo centrada en el norte de Santiago.

Algo que salta a la vista después del levantamiento fue que la ciudad de Concepción, hasta el momento no más que un inmenso fortín, empezó a crecer urbanísticamente, pero sobre todo gracias a que las autoridades asignaron un fondo permanente proveniente del Perú (el Real Situado, a petición del gobernador Alonso de Ribera en 1603), que sirvió para mantener una milicia profesional y estabilizar la frontera natural del Bío Bío. Este real fortaleció al sector comercial, como también al agro y a la ganadería, pero la actividad que más la integraría con el virreinato peruano fue el comercio de esclavos, merced a la captura de los vecinos indígenas, un negocio muy lucrativo. Por otro lado, en épocas de paz, Concepción pasó a ser un centro de intercambio muy próspero, que valdría de catalizador de los bienes mapuches hacia el resto de Chile. Este desarrollo fue lento, pero balanceado, y desgraciadamente se vería interrumpido con el terremoto de 1751, que con su consecuente maremoto arrasó con la vieja ciudad. Ésta sería trasladada a su posición actual.

La capital del reino también se benefició con la catástrofe de 1598, al recibir la inmigración de todos los habitantes fugitivos de buena parte de las ciudades del sur. La mayor cantidad de habitantes obligaría al Cabildo a mejorar la infraestructura existente y a ampliarla hacia el norte, por lo que hacia 1635 Santiago ya había dejado de ser una ciudad de “fundación”. De todos modos, no llegaría a prosperar como Concepción y mucho menos como Arica, pues en este caso los continuos movimientos de tierra desincentivaban a la conformación

de una clase mercantil estable. Recién a mediados del siglo XVIII, con la llegada al reino de arquitectos imbuidos en los principios de la Ilustración, las construcciones se vieron revestidas de las estructuras necesarias para su resistencia a los perennes sismos.

Otra consecuencia del levantamiento mapuche de 1598-1602 fue la aguda crisis económica que se desató, pues las encomiendas se vieron seriamente afectadas con la sustracción de población indígena. Sin embargo, en la primera mitad del siglo XVII el Perú se convirtió en un gran productor de plata, actuando como una poderosa fuerza que dinamizó las economías vecinas. En ese contexto, la economía chilena respondió con el envío de productos ganaderos, en especial, cueros, vellones, sebo y charqui. El estímulo de la demanda peruana significó un cambio en el modelo de asentamiento, que llevó al desarrollo de la gran propiedad territorial en el valle central del país y a la búsqueda de nuevos sistemas laborales que complementarían el decaído sistema de encomiendas. Esto se llevó a cabo mediante la esclavitud de los indígenas capturados en la guerra (permitida por la Real Cédula de Felipe III en 1608), el traslado de indígenas huarpes desde la vecina provincia de Cuyo y la importación de esclavos negros, que nunca tuvo mucha relevancia económica debido a su alto costo. El crédito pasó de depender de las cajas de los pueblos de indios a las órdenes religiosas (principalmente los jesuitas, fundadores de misiones por todo el sur del virreinato peruano), que se convirtieron en las principales proveedoras de recursos financieros.

De todos modos, la situación era extremadamente precaria, como lo demostró el terremoto de 1647, que redujo a ruinas Santiago y produjo una aguda crisis económica debido a las sequías, y el alzamiento general indígena de 1655-1656, que devastó todas las tierras al sur del río Maule. Este acontecimiento se tradujo en un nuevo giro de la Guerra de Arauco, basada en una continua ofensiva hispana contra los araucanos, pueblo que ya en el valle central había decaído terriblemente.

La crisis económica de ambos sucesos duraría un par de décadas, sobreviniendo a continuación una leve recuperación, plasmada dentro de un contexto en el que la producción de Potosí ya se hallaba en decadencia (la ocupación durante tres días de La Serena por el pirata Bartolomé Sharp agravó todo). El terremoto de Lima de 1687, paradójicamente tuvo repercusiones positivas en la economía chilena y en su articulación con el virreinato. La consecuente crisis agrícola de la costa peruana provocó una inesperada demanda de alimentos, a la que respondió la agricultura del valle central, La Serena y Concepción,

con el envío de suministros de trigo. Las estancias ganaderas fueron dando paso progresivamente a haciendas de cereal, especialmente en la región del centro del país, y la exportación de cereales se convirtió en el rubro más importante de la economía chilena. La precaria estructura laboral del siglo XVII dio paso a un nuevo sistema de relaciones de corte señorial, centrado en grandes haciendas que absorbían la mayor parte de los recursos y la mano de obra.

Éstas se vieron reforzadas por las reformas borbónicas del siglo XVIII, en especial con el proceso de fundación de ciudades, que creó nuevos núcleos de poder local y centros que articulaban las economías regionales. Los nuevos gobernadores nombrados por los Borbones llevaron consigo el impulso revolucionario de la Ilustración, por lo que sus gobiernos fueron más instruidos y más competentes. Caben destacar los de Gabriel Cano de Aponte (1717-1733) y José Antonio Manso de Velasco de 1737 a 1744 (luego virrey del Perú), muy conocidos por la fundación de ciudades. Con ellos, Chile se articuló definitivamente al resto del dominio español en Sudamérica. El Rey Felipe V, además, autorizó el ingreso de la expedición geodésico astronómica francesa, representada por los jovencísimos marinos Jorge Juan y Antonio de Ulloa, con lo cual el territorio chileno se haría más conocido internacionalmente, produciéndose su integración económica más completa a los mercados europeos.

La política de fundación de ciudades del siglo XVIII respondió a la intención de la Corona de concentrar a parte importante de la población en asentamientos urbanos, con el objeto de hacer más efectivo el ejercicio de su autoridad, mejorar la eficacia del sistema de administración colonial y estrechar los vínculos entre el Estado y sus súbditos. A estos propósitos políticos, administrativos y territoriales, en el Reino de Chile se agregó la necesidad estratégica de contar con un sistema de centros poblados, distanciados entre sí a una jornada de viaje, para facilitar las comunicaciones terrestres entre la capital y la siempre inestable frontera mapuche. Destacaron Talca (ya fundada en 1692, pero destruida por los indios en 1717) en 1742, situada en un fértil valle rodeado de haciendas agroganaderas; y también Copiapó el mismo año, donde ya existían conventos jesuitas, franciscanos y mercedarios.

Pero quizás la medida que más benefició a Chile fue la introducción de los navíos de registro, que puso fin al sistema de flotas y galeones en 1740, rompiendo así el monopolio comercial de El Callao. El crecimiento de las colonias, el aumento de sus necesida-

des materiales, el desarrollo industrial de Inglaterra y la producción masiva de bienes manufacturados, tendieron a debilitar el monopolio comercial e incentivar el contrabando. Como un modo de adecuarse a los nuevos tiempos, de controlar las relaciones comerciales de las colonias y de incrementar la producción industrial peninsular, los Borbones se vieron obligados a aprobar una serie de disposiciones que permitieron un contacto comercial más fluido entre España y sus colonias. En este contexto, el siglo XVIII implicó para Chile la apertura de rutas alternativas como la ruta por el Cabo de Hornos o la ruta por Buenos Aires. En 1778 se implementaría un decreto de libre comercio entre América y los distintos puertos españoles. Éste no pretendió abrir los mercados americanos a las potencias extranjeras sino todo lo contrario: su objetivo fue disminuir el contrabando, canalizando el comercio extranjero y la actividad marítima a través de los puertos españoles.

Sin embargo, no todo fue color de rosas con esta medida. Chile como país se abrió al mundo, pero a no todos les fue bien dentro del reino. Muchos comerciantes locales quebraron con la baja de precios de los productos manufacturados, pero por otro lado, su anterior prosperidad estaba más basada en la especulación merced a las restricciones comerciales, que les permitían forjar bienes con poco esfuerzo e inventiva, es decir, baja calidad. La ampliación del comercio, a mediano plazo, originó una mayor competitividad en Chile, que ya empezaría a salir a flote en los tiempos republicanos. Tal vez lo más lamentable fueron las consecuencias para la industria artesanal local, que fue desplazada por la competencia extranjera menos rústica, más elaborada y más barata. Pese a todos los problemas sugeridos, la tesis del libre comercio pasaría a ser una reivindicación de la Junta de Gobierno de 1811 para romper con la tutela de España, sin importar las protestas de comerciantes e industriales locales.

Así se inició una nueva época en el período colonial chileno, con altibajos para los distintos componentes de la sociedad, pero con prominentes perspectivas para un futuro no muy lejano. Durante la segunda mitad del siglo XVIII medidas menores fueron implementándose para incrementar el comercio chileno, aunque éste, antes de articularse más con el Perú, se orientó a Charcas y a Buenos Aires. La zona central se llenó de comerciantes extranjeros, mientras que en el sur la Guerra de Arauco no cesaba; la fundación de fortines por el gobernador Manuel de Amat y de Junyent (futuro virrey del Perú) en 1756 evidenciaba que la lucha se prolongaría mucho más tiempo.

Ya el Rey Carlos III comisionaría en 1763 a una serie de ingenieros irlandeses para mejorar todo el sistema de fortificaciones, a pesar que la piratería ya no representaba un peligro constante.

La élite criolla pudo sentirse muy gratificada con la expulsión de los jesuitas en 1767, puesto que las haciendas menor manejadas y más ricas del país pasaron a su poder. A partir de entonces, los nuevos latifundistas comenzaron a aplicar una nueva forma de integración de los cada vez menos cuantiosos indígenas a su sistema laboral. Se trataba del inquilinaje (ya usado desde varias décadas, pero ahora incrementado), mediante el cual mestizos y españoles pobres se instalaron en los terrenos alejados de las grandes estancias ganaderas, a cambio de un canon simbólico que se pagaba anualmente en especies. La instalación de inquilinos permitió a los estancieros el control de los límites de sus tierras, a la vez que les garantizaba mano de obra para las faenas ganaderas como el rodeo y la matanza. Tras el auge de las exportaciones de trigo a Perú a fines del siglo XVII, los inquilinos vieron aumentar progresivamente las cargas laborales que les imponían los hacendados, convirtiéndose en la principal mano de obra de la nueva economía triguera, no sólo como peones de temporada sino también como medieros de los hacendados. Este cambio en el sistema posibilitó, mal que bien, un incremento en la producción, vital para una época en la que el comercio exterior pasaba a convertirse en una actividad económica de primer orden.

En los últimos tiempos de la Colonia, el Marqués de Osorno, Ambrosio O'Higgins (luego virrey peruano y padre fuera de matrimonio del Libertador) promovió con diversas medidas la producción interna chilena, introduciéndola con mayor ahínco en la economía regional sudamericana. Pero este gobernador se haría más célebre por sus obras públicas (y la refundación de su marquesado de Osorno) y por cuestionar ya, indirectamente, el poder emanado de la monarquía española. Con la incorporación de todas las encomiendas a la Corona en 1791, la hacienda señorial, de la que ya se habló más arriba, se convirtió en el baluarte de la economía agroganadera chilena, ahora férreamente en manos de una casta criolla orientada hacia un liberalismo que en Chile sí cobraría buenas utilidades a lo largo del siglo XIX.

Llegamos así al final de la época colonial, cuya última centuria estuvo enmarcada en las ideas ilustradas europeas y especialmente, borbónicas, de un corte medio liberal. Chile había entrado de lleno a los mercados mundiales, aunque aún le faltaba mucho por recorrer. De todos modos, sus vínculos comerciales con el Perú se habían visto

menguados notablemente, a comparación de lo ocurrido en el siglo XVII. Únicamente el norte, que en el momento de la Independencia formaría parte de la República del Perú (Tarapacá, incluyendo Arica e Iquique) o de la República del Alto Perú (Atacama), continuaba en una seria integración con el norte y Charcas. El resto estuvo más inmiscuido en la vida económica del Virreinato del Río de la Plata. Las relaciones de la Junta de Gobierno establecida en 1810 con la de Buenos Aires coadyuvarían a estrechar más tales vínculos, mucho más aún con la expedición libertadora (es muy conocida la amistad y trabajo conjunto entre el General San Martín y el General O'Higgins).

En conclusión, vemos que cuando llega a su fin el período colonial en Chile con la abolición de la Audiencia en 1811 (luego se produciría la reconquista hispana, pero ello ya forma parte del período de la Independencia), este país miraba a los mercados europeos y al Río de la Plata. Sólo su actual región más septentrional estaba más integrada al Perú y a Charcas.

Tercer intento: El Congreso anfictiónico de Panamá³

La independencia de “América española” abría una enorme oportunidad si se sabía aprovechar la idea de Rodríguez de Mendoza y los proyectos de Francisco de Miranda.⁴

Bajo esta idea, Simón Bolívar desde el Perú, el 7 de diciembre de 1824, convoca a los países “antes colonias españolas” a un congreso en el que dieran los primeros acuerdos para lo que él mismo describía, en la Carta a Jamaica,⁵:

Formar de todo el Mundo Nuevo, una sola nación con un solo vinculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tiene un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes estados que hayan de formarse; ...¡Qué bello sería que el Istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corinto para los griegos! Ojalá que algún día tengamos la fortuna de instalar allí un augusto congreso de los representantes de las repúblicas, reinos e imperios a tratar y discutir

3 Fue el propio Simón Bolívar quien varias veces calificó al Congreso de Panamá de “anfictiónico”, en las instrucciones a Joaquín Mosquera de 1821 y en una carta dirigida a Manuel Lorenzo de Vidaurre en 1825.

4 Francisco de Miranda en su Carta a los americanos de 1791 planteaba “formar de la América una grande familia de hermanos”.

5 La carta de Jamaica de Simón Bolívar (1815).

sobre los altos intereses de la paz y de la guerra, con las naciones de las otras partes del mundo. Esta especie de corporación podrá tener lugar en alguna época dichosa de nuestra regeneración...

Este congreso tendría lugar en Panamá, de allí que se conoció posteriormente como el Congreso de Panamá (o el *Congreso Anfictiónico de Panamá*, en recuerdo de la *Liga Anfictiónica de Grecia* antigua).

A esta convocatoria, instalada en ciudad de Panamá entre el 22 de junio de 1826 y el 15 de julio de ese año, asistieron representantes de la Gran Colombia (que abarcaba las hoy naciones de Colombia, de Ecuador, de Panamá, y de Venezuela), Perú, las Provincias Unidas del Centro de América (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, y Costa Rica). Por otro lado, México, Argentina, Bolivia y Chile no asistieron al evento.

Lo más interesante de la reunión fue que los embajadores, representantes de cada nación, acordaron la creación de una liga de repúblicas americanas, con militares comunes, un pacto mutuo de defensa, y una Asamblea Parlamentaria Supranacional. Sin embargo, el “Tratado magnífico titulado de la Unión, de la Liga, y de la Confederación perpetua” que emergió del congreso, fue ratificado en última instancia solamente por Gran Colombia. Cuatro años más tarde la Gran Colombia se derrumbó y años después las Provincias Unidas de Centro América se desmembraron en varias naciones. El Congreso logró reunirse, años después, en Querétaro, a convocatoria de México. Sus acuerdos tampoco se concretaron. Bolívar, enterado del fracaso del Congreso de Panamá expresó: “El Congreso de Panamá sólo será una sombra”.

Cuarto intento: El acuerdo de Cartagena

El acuerdo de Cartagena (AC) se firmó a luz de los aportes a los procesos de integración hechos en Europa (El Acuerdo de Roma, en especial). Por medio de éste, las naciones del norte de Sudamérica retomaron la idea de la integración en el sentido de la que se estaba realizando en Europa. Las ventajas de esta unión y la esperanza de un futuro común, animaban a estas naciones de casi el mismo peso económico, herederas de una tradición, a buscar, bajo los nuevos marcos institucionales y sus herramientas, la consolidación de un proyecto de larga data: La integración regional.

Esta iniciativa, en realidad fue una respuesta frente a las limitaciones que tenía la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

(ALALC), órgano regional convertido posteriormente en ALADI (al que ahora también pertenecen los conformantes del acuerdo de Cartagena). El ALALC fue una propuesta de integración que buscaba agilizar el comercio de bienes, a iniciativa de Argentina, Brasil y México, sobre la base de un modelo de sustitución de importaciones, predominante en la época.

El AC lo firmaron Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú el 26 de mayo de 1969,⁶ el cual dio origen al Grupo Andino. Más tarde, el 13 de febrero de 1973 se adhirió a éste Venezuela.

Los objetivos del Acuerdo eran claros. Se esperaba la profundización de la integración con los demás bloques económicos regionales y de relacionamiento con esquemas extrarregionales en los ámbitos político, social y económico-comercial. Además, la armonización gradual de políticas económicas y sociales; la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes y la integración física de la subregión andina.

Al ser una respuesta al ALALC, el acuerdo era claro al afirmar que se comprometía en un Programa de Liberación del intercambio comercial más avanzado que los compromisos derivados del Tratado de Montevideo de 1960 (y posteriormente reemplazado por el de 1980, que creaba el ALADI),⁷ así por ejemplo, se incluyen programas en el campo de los servicios y la liberación del comercio intrasubregional de servicios.

Dentro del marco de las ideas económicas preponderantes durante la época, el AC especificaba también la programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de programas industriales y de otras modalidades de integración industrial. Lo que estaba unido al compromiso de apoyo a programas para acelerar el desarrollo de los sectores agropecuario y agroindustrial, un Arancel Externo Común (en vigencia desde 1995),⁸ y la canalización de recursos internos y externos a la subregión para proveer el financiamiento de las inversiones que sean necesarias en el proceso de integración.

El esquema de los comienzos del AC fue de una economía cerrada, con un claro impulso a la sustitución de importaciones. Esto, entre otras cosas, motivó que el 30 de octubre de 1976, Chile se retire

6 <http://www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/acuerdo.htm>

7 Acuerdo de Cartagena. Artículo 3, inciso D.

8 Implementado por la Decisión 370 del 26 de noviembre de 1994.

del Acuerdo. La Decisión 102⁹ de la Comisión del Grupo Andino implementó este instrumento, vigente a partir del 30 de octubre de 1976. El cese de obligaciones y derechos de Chile incluyó al Programa de Liberación (liberación comercial, por el escaso monto de los términos de intercambio) y a la normativa emanada de las Decisiones 57 y 91 de la Comisión (programas sectoriales metalmecánico y petroquímico). En cambio y según el Protocolo, dicho retiro no acarreó el cese de los derechos y obligaciones emergentes de las Decisiones 40 (doble tributación), 46 (régimen uniforme de la empresa multinacional andina), 56 (transporte internacional por carretera) y 94 (Sistema Troncal Andino de Carreteras).

El esquema cerrado acabó en 1989, tras la reunión efectuada en Galápagos (Ecuador), en que se decidió dar paso al modelo abierto. El comercio y el mercado adquirieron prioridad, lo que se reflejó en la adopción de un Diseño Estratégico y un Plan de Trabajo, donde el tema comercial era el predominante. Los países andinos eliminaron entre sí los aranceles y formaron una zona de libre comercio en 1993, donde las mercaderías circulaban libremente. Esto permitió que el comercio intracomunitario creciera y que también se generaran empleos. Se liberalizaron también los servicios, especialmente de transporte en sus diferentes modalidades.

El acuerdo de Cartagena hoy

Al día de hoy la Comunidad Andina, si bien ha logrado notables avances en el proceso de armonización macroeconómica, no ha logrado consolidar a la sociedad en torno a la necesidad de la conveniencia de los procesos de integración. En el sentido funcionalista de la integración, no se ha cumplido con interesar a todos los grupos de la sociedad para que propugnen integración.

Cuando Chile decidió salirse del acuerdo en 1976, su gobierno militar de ese entonces veía que el organismo supranacional que se buscaba afianzar dentro del grupo andino estaba marcado de pensamientos políticos que no sintonizaban con el plan nacional chileno de la época, y además limitaban el accionar en materia económica del plan chileno de apertura de fronteras.

En 1993, Perú también decidió salirse de las normativas del Acuerdo de Cartagena, por entonces bajo la institucionalidad del GRAN (grupo Andino). El retiro de Perú se daba por estar en

⁹ No disponible en la página electrónica de la Comunidad Andina.

desacuerdo sobre el arancel externo común vigente y los niveles de protección para su industria que tenían los otros países del Gran. El Gran solucionó el impasse logrando un acuerdo con Perú para la incorporación gradual de ese país a la Zona Andina de Libre Comercio Andina.

El 19 de abril de 2006,¹⁰ el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, anunció el retiro de Venezuela de la Comunidad Andina, argumentando que los TLC negociados por Colombia y Perú con Estados Unidos le han causado un daño irreparable a la Normatividad y a las instituciones andinas volviéndola inservible. Algo de razón tenía este reproche ya que los acuerdos internos de la CAN tomaban nuevo piso con la firma del Acuerdo por parte de Colombia y Perú. Pero analizar sólo la reacción no describiría del todo la situación. Colombia y Perú estaban dentro del Plan Andino para firmar un TLC con Estados Unidos, pero las diferencias irreconciliables de Venezuela con la política estadounidense postergaron el acuerdo. Venezuela tenía un voto importante dentro de la Comunidad, ya que contaba con el apoyo de Bolivia y Ecuador. Ante esta situación, y presionados por la finitud de los acuerdos de promoción de exportaciones mantenidos con los Estados Unidos, tanto Colombia como Perú entendieron, analizando su balanza comercial, la importancia de cerrar su negociación con el Estado del norte, en desmedro de un proyecto que veía una vez fracturado su porvenir.

Pero 2006 fue un año de cambios, los cuales esperaban ser calificados durante 2007. El panorama se veía alentador, al menos en lo estructural, pues la Comunidad empezó a tomarse en serio la agregación de nuevos miembros a su plan de integración. Así se acepta la reincorporación de Chile como miembro asociado, y se iniciaron conversaciones con Panamá y México, quienes ya están como observadores, para que se adhieran a la CAN, lo cual en cierta forma trastocaría la esencia de su nominación, pero podría ser un sacrificio válido en pos de objetivos más concretos. Ya eran para ese entonces miembros asociados (Decisión 613).¹¹ La incorporación de Chile se

10 Venezuela informa formalmente su decisión de denunciar el Acuerdo de Cartagena, a través de una comunicación enviada por el Canciller de ese país, Ali Rodríguez Araque, a la Secretaría General de la CAN el 22 de abril de 2006.

11 Comunidad Andina, Decisión 613: Otorgar la condición de Miembro Asociado a la República de Argentina, la República Federativa de Brasil, la República de Paraguay y la República Oriental del Uruguay, Estados Partes del MERCOSUR. Los Miembros Asociados podrán ser invitados a participar en las reuniones de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, a iniciativa del propio órgano o institución o como respuesta a una solicitud del

explica ya que entre 2002 y 2006 casi se triplicaron las exportaciones andinas a este país, acercándose a los US\$ 1.560 millones en 2005, lo que se explica por el significativo dinamismo de las exportaciones peruanas y colombianas, aunque todos los andinos registran crecimientos importantes. Entre los países andinos, Perú es el principal comprador de productos chilenos. Le siguen en importancia Colombia, Ecuador y Bolivia. Panamá y México por su parte, están interesados en el dinamismo de la CAN en los últimos años, y sus notables perspectivas de crecimiento.

El año 2007 no fue el calmado que se esperaba, porque si bien por un lado se buscaba reagrupar a los países en torno al objetivo común del Acuerdo de Asociación con Europa, Por otro lado, Venezuela, Bolivia y Chile entraban con fuerza al acuerdo de integración del sur latinoamericano, Mercosur, y de plano proponían la unión sudamericana a través de Unasur, un nuevo nombre para el acuerdo de integración sudamericano firmado en Cusco (Perú) bajo el nombre de Comunidad Sudamericana de Naciones en 2004.¹²

A comienzos de 2008, la situación dentro de la Comunidad Andina sigue apareciendo como inestable por los nuevos problemas que afrontará. Esta vez, el Presidente del Perú ha declarado su predisposición a llegar a un acuerdo con Europa bilateralmente si es que los otros miembros de la CAN no están interesados en hacerlo. A pesar que sólo fue una declaración, y no hay ninguna petición formal del Estado peruano detrás, la señal dada a los miembros de la CAN por parte de Perú es que sus planes como Estado pueden sacrificar procesos de integración estancados.

Como diría Jean Monet, *más que integración de Estados se necesita integración de la gente*. Y eso no se dado en la Comunidad Andina, principalmente porque no existe una estructura organizacional con respaldo de la sociedad por parte de los casi cien millones de habitantes de la comunidad. Sólo los exportadores, los pocos, que aprovechan el esquema andino pueden ser defensores recios del proceso, pero

Miembro Asociado, para abordar temas de interés común. En todos los casos, la participación de los Miembros Asociados en las reuniones de los órganos o instituciones del Sistema Andino de Integración, así como la agenda de los temas a tratar, deberá ser aprobada por los Países Miembros a través del órgano correspondiente. Cuando los Miembros Asociados participen en reuniones de los órganos o instituciones del Sistema Andino de Integración, dichas reuniones se desarrollarán en dos sesiones, siendo la primera entre los Países Miembros de la Comunidad Andina.

12 La creación política de la Comunidad Sudamericana de Naciones, en el marco de la III Cumbre Presidencial Sudamericana fue realizada en el Cusco (Perú) el 8 de diciembre de 2004.

son una minoría en el espectro social actual, y no muchas veces bien vistos por el resto de la población.

Las iniciativas que apunten a la comunidad deben partir desde los centros de formación temprana, en donde se deben estudiar los beneficios de la integración y la “naturalidad” del mismo en una región que ha compartido buena parte de su historia; en segundo símbolos más explícitos que mantengan el nivel de recuerdo de esta realidad supranacional en el día a día. Uno de ellos es el pasaporte andino, implementado ya, que incluso permite hacer los recorridos con sólo el documento nacional de identidad. Otras notables, son el establecimiento de normas comunitarias que garantizan la circulación y permanencia de nacionales andinos en la subregión con fines laborales sin perder sus derechos a la seguridad social y el hacer realidad la elección por voto popular y directo de los parlamentarios andinos

Por este motivo es que se sugiere que el proceso comunitario andino vuelva a la teoría y recoja las prácticas recomendadas para logros en lo no comercial: los procesos grandes se cimientan en ideas simples. Un anillo energético latinoamericano, la potenciación del IIRSA, el discado telefónico local para toda la comunidad, la promoción de aerolíneas de bajo costo, un agresivo programa de intercambio estudiantil a la manera del Erasmus europeo, el financiamiento de las iniciativas de proyectos de integración como los que presentaron los jóvenes investigadores sobre integración al Convenio Andrés Bello en noviembre de 2007, y libertades plenas no sólo para el tránsito turístico, sino para el comercio de servicios son garantía de mayor respaldo a una iniciativa que lleva casi dos siglos tratándose de implementar y más de 700 años rondando nuestra realidad.

A estas iniciativas base se le deben sumar símbolos que permitan identificar rápidamente el proceso y acaben con uno de sus principales enemigos: desconocimiento de los beneficios que conlleva. Igualmente, la realización de otras iniciativas propuestas pero no implementadas como las ligas de deportes andinas, ya no sólo nacionales, para que la realidad de los países vecinos al menos en materia deportiva sea de conocimiento general y ello contribuya empezar a formar una idea colectiva de jugadores de la Comunidad.

Quinto intento: Acuerdos bilaterales

Los intentos anteriores agruparon a los países en función a una vecindad geográfica y el convencimiento de que compartir pasado, creencias e idioma era suficiente para iniciar una integración total.

Los ejercicios anteriores han demostrado por el contrario, que lo que nos une es una cultura, pero que dicha integración cultural no basta para desarrollar lazos económicos y el bienestar.

El caso de Ecuador con Perú

Las relaciones humanas entre el territorio que hoy tiene el Perú y el que tiene Ecuador provienen de las primeras culturas arraigadas en los valles costeros del sur de Ecuador y el norte de Perú.

Durante el incanato y el virreinato la situación fue similar. El hecho que probablemente marcó las relaciones fue el conflicto armado de 1942 y las escaramuzas en las décadas posteriores que tenían como origen el reclamo del gobierno de Ecuador respecto de su derecho de ser país amazónico. Estas controversias y hechos de sangre terminaron con la firma del Tratado de Itamaraty, en 1998, con el cual se le otorga a Ecuador el uso del Amazonas a través del Marañón, y crea un parque para recordar a las víctimas de los actos violentos que tuvieron lugar en la frontera entre ambos países en el área de Tiwinza. Además se comprometen a trabajar conjuntamente en el desarrollo de la zona de frontera como una garantía de que la Paz perduraría.

Para 2006, el gobierno ecuatoriano lanzó el Plan Nacional de política exterior-Relaciones con vecinos. En él, hablan respecto de la relación Ecuador-Perú, de la zona de integración fronteriza (ZIF) que se empezó a trabajar luego de la firma de la Paz de Itamaraty.

El ZIF por el lado ecuatoriano involucra a una población total estimada es de 1'604.000 habitantes e incluye los territorios de 68 cantones ubicados en la provincia costera de El Oro, con 5.879 km² y 14 cantones; en la provincia serrana de Loja, con 11.100 km² y 16 cantones; y en la provincias amazónicas de Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Napo, con 115.613 km² y 38 cantones.

Por el lado peruano, involucra una la población estimada es de 2'900.000 habitantes y comprende las siguientes provincias: Tumbes, Zarumilla, Contralmirante Villar, Piura, Ayabaca, Huancabamba, Paíta, Talara, Sullana, Sechura, Morropón, Jaén, San Ignacio, Bagua, Condorcanqui, Utcubamba y Loreto; así como los distritos de Iquitos, Alto Nanay, Fernando Loes, Indiana, Las Amazonas, Mazán, Napo, Punchana y Torres Causana en la provincia de Maynas; Barranca, Lagunas, Manseriche, Morona y Pastaza en la provincia de Alto Amazonas; y Pebas en la provincia de Mariscal Ramón Castilla.

La extensión de la ZIF en el sector peruano es de 288.063 km², abarcando en total 130 distritos. En resumen, la ZIF ecuatoriana-

peruana tiene alrededor de 4,5 millones de habitantes y abarca más de 420.000 km², cifras que hablan por sí solas respecto a la extraordinaria importancia binacional de esta zona de integración fronteriza, pero en la cual los indicadores relativos a niveles de pobreza, desempleo, son poco alentadores.

Las relaciones entre ambos vecinos marcharon con mejores ánimos. Sin embargo, el estado de la integración en Ecuador en los últimos años probablemente ha sido marcado por la situación política de la última década, que no ha sido de las mejores y probablemente ha influido en su política de comercio exterior.

Adicional a esto, se puede destacar el hecho que la estructura de comercio y relaciones exteriores estaban separadas en dos Ministerios, el de Comercio Exterior, Industrialización y Pesca; y por otro, Relaciones exteriores, mientras que ahora se han unido en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración.

Respecto a las relaciones de comercio entre Perú y Ecuador, los indicadores disponibles muestran una notable diferencia a favor de Ecuador para los últimos dos años, en los períodos enero-noviembre, muestran que las exportaciones más que triplicaron el nivel de importaciones. Los datos además hacen notar que las relaciones comerciales entre Ecuador y Perú, por los montos involucrados como exportación, representan en promedio casi un 8% de los resultados totales para los 11 meses en Ecuador, mientras que para Perú no representan más del 1,4%. Cosa distinta se refleja en las importaciones, donde para Ecuador, las importaciones desde Perú no representan más del 4%, mientras que para Perú hasta 6,6% del total.

Estas cifras muestran que el comercio entre ambas naciones puede aún crecer más, pues se observa que no está muy diversificado. En general, por las situaciones de conflicto del siglo pasado hicieron que ninguno de los dos países tenga una política agresiva de comercio pues los riesgos de un conflicto que interrumpiera estos canales comerciales eran inminentes. Algunos historiadores ecuatorianos que colaboraron con el Plan Nacional de política exterior- Relaciones con vecinos, señalan que estos conflictos fueron ocasionados como una medida para consolidar la influencia de las Fuerzas Armadas en los gobiernos de turno.

Asistimos entonces, a una nueva época en la cual al parecer las relaciones de comercio se extenderán y diversificarán. Por el lado ecuatoriano por lo menos ya observamos casi un 50% de crecimiento de la relación comercial los últimos dos períodos de once meses (enero-noviembre de 2006 y 2007).

Respecto a las relaciones de migración, observamos que por parte de los peruanos, el flujo es más importante con Argentina que con Ecuador, pese a no ser un país vecino. En general, Ecuador resulta ser una región poco explorada por los peruanos en estos momentos. Las causas principales pueden estar relacionadas con los altos costos de viaje hasta 2006, en una economía dolarizada como Ecuador y otra con una moneda en depreciación. Bajo el panorama actual, de dólar en franca caída, se espera que los flujos migratorios hacia Ecuador crezcan considerablemente, tanto desde Perú como desde otras partes.

Tabla 1.

ENTRADA DE PERUANOS, SEGÚN PAÍS DE PROCEDENCIA, 1997-2006.

País	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*	2006 a/
Argentina	16.782	21.592	25.878	28.414	30.120	44.060	40.775	52.606	52.249	60.541
Bolivia	36.875	36.625	35.692	36.489	40.279	73.251	68.088	74.445	86.073	99.039
Brasil	10.062	11.604	12.304	13.164	16.634	17.906	19.854	27.270	29.643	30.561
Chile	152.413	147.291	148.223	157.855	148.444	183.191	179.984	543.515	217.864	258.028
Colombia	15.115	13.597	16.459	17.606	17.121	15.603	18.618	31.775	38.652	43.957
Ecuador	24.780	17.234	20.329	28.411	29.272	35.353	28.661	45.149	49.994	76.660

* Preliminar

a/ En Puesto de Control Migratorio Santa Rosa - Tacna, falta digitar aproximadamente 6.496 millones de TAM para los años 2005 y 2006.

Fuente: Ministerio del Interior (Mininter)- Dirección General de Migraciones y Naturalización.

Los hechos subyacentes

La relación entre Perú y Ecuador ha sido marcada por el conflicto, en especial después de la guerra de 1942 y los conflictos de 1982 y 1995.

Ecuador tenía un mapa político que incluía la región noroccidental del Perú señalada como zona ocupada por Perú, en los años ochenta del siglo pasado, incluso era puesto en lugares públicos oficiales como el aeropuerto o corredores viales.

Luego de la Paz de Itamaraty, firmada por ambos países en 1998, Ecuador consigue el trasfondo de su reclamo: Tener salida al Amazonas. El nivel del uso del mismo no ha significado un cambio profundo en los ingresos ecuatorianos, con lo cual, la voz de los historiadores que hablan de un manejo político del conflicto con Perú no parece estar del todo equivocada.

Al no haber tenido el conflicto dentro de territorio peruano urbano el siglo pasado, los recelos con los ecuatorianos por parte de los peruanos, poco a poco están pasando al olvido, y no es raro encontrar en el norte de Perú autos de placa ecuatoriana disfrutando en paz de las playas del norte peruano.

Los avances del proceso de integración entonces, independiente de lo logrado económicamente a través de la Comunidad Andina son notables, en primer lugar porque se puso fin a una discordia, y en segundo porque deben empezar a potenciar y estimular desde la academia con el objetivo de asegurar que la solidez de este proceso, que en la frontera Perú-Ecuador se ha vivido siempre.

El caso de Perú con Chile

Hoy en día mantienen una dinámica relación comercial que hace posible pensar en la consolidación del proceso de integración. Las inversiones chilenas en Perú, las cuales bordean los cinco mil millones de dólares, ubican a Chile como el séptimo inversionista extranjero en Perú, principalmente en áreas vinculadas con la energía (47%), la industria (20%) y los servicios (31%).

El 22 de agosto de 2007, Perú y Chile hicieron historia dentro de Sudamérica al ser los primeros países de la región en firmar un Tratado de Libre Comercio (Acuerdo de Promoción Comercial). Dicho acuerdo consolidaba las relaciones establecidas en el Acuerdo de Complementación Económica del año 1998, incorporando temas como solución de controversias, inversiones y comercio de servicios.

En el Tratado se acordó también que en el corto plazo se iniciarán negociaciones en los siguientes temas: servicios financieros, compras públicas, reconocimiento mutuo de títulos profesionales, tratamiento de las zonas francas y profundización del capítulo de acceso en bienes.

Los desencuentros respecto de la situación actual

El énfasis en el comercio de servicios es uno de los modos de más efectivos para consolidar una integración social. Sin embargo, se debe tener presente que si bien las relaciones económicas entre Estados reduce la probabilidad de conflicto, este poder pacificador se reduce cuando existen asimetrías entre países, especialmente si son de una misma región o si han tenido antes algún conflicto militarizado. Estas asimetrías se refieren por ejemplo a la capacidad de su comercio (países que comercian productos avanzados y otros que poseen industrias básicas) y asimetrías de poder (capacidad militar).

De acuerdo a cifras de ProChile, durante el primer semestre del año 2006, la participación de las exportaciones chilenas, por sector productivo, destinadas a Perú es la siguiente: sector industrial, 88,1%; sector minero, 4,3%; y sector agrícola, 2,4%. Según Promperú, más del 80% de sus exportaciones a Chile son de bienes primarios. Los datos revelan que existe un alto grado de concentración de las exportaciones de Perú a Chile, donde los principales 5 productos explicaron el 80% de las mismas durante 2006 (básicamente por el molibdeno y petróleo); mientras que en el caso de Chile las principales 5 partidas (gasolinas, papel en prensa, etc.) explicaron el 30%.

Según el economista Alan Fairlie,¹³ en general, los diversos índices comerciales calculados (Diversificación, Intensidad del Comercio, Ventajas Comparativas Reveladas-VCR, “Complementariedad” y Comercio intraindustrial) han evidenciado las asimetrías existentes en el comercio bilateral:

1. La concentración de las exportaciones peruanas aumenta considerablemente;
2. El sesgo de las exportaciones peruanas al mercado chileno es significativo básicamente en sectores primarios y extractivos (particularmente en los capítulos de Petróleo y sus derivados; y Minas y desechos de metales);
3. Chile tiene VCR en los capítulos de manufacturas (Manufacturas de caucho; productos comestibles; productos químicos; plásticos; manufacturas de metales; etc.); mientras que Perú en sectores primarios (metales; metales no ferrosos; petróleo; hierro y acero; ropa; hilados);
4. La “complementariedad” se refiere a que Perú exporta materias primas a Chile (petróleo y derivados, o minerales de molibdeno) y Chile les da valor agregado (gasolinas o molibdeno tostado). Aquí se destaca por ejemplo la inversión de ENAP (Chile) que hace que el rubro de gasolinas sea la primera exportación chilena, sin tener petróleo, pues lo compra del Perú y lo vende a través del grupo peruano Romero y sus grifos Primax;
5. El comercio intraindustrial existente entre ambos países es muy reducido, y los capítulos con comercio intraindustrial representativo (mayor a 50%) son sólo 7 y no han tenido una participación relevante en el comercio. A finales del

13 Alan Fairlie; Sandra Queija, “Relaciones económicas Perú-Chile: ¿Integración o conflicto?”, 2007.

año 2006, la inversión chilena con más de 250 empresas en el Perú alcanzó la cifra de USD 4,600 millones, ubicándose en distintos sectores, incluso estratégicos (energía, servicios financieros, puertos, etc.). En el caso de Perú, las inversiones en Chile no llegan a los USD 30 millones.

Tabla 2

RANKING DE PAÍSES CON MAYOR NÚMERO DE ARRIBOS DE VISITANTES AL PERÚ

2003-2006

Rank	2003		2004		2005		2006	
	País	(%)	País	(%)	País	(%)	País	(%)
	TOTAL	100.000	TOTAL	100.000	TOTAL	100.000	TOTAL	100.000
1	Estados Unidos	23,28	Chile	22,00	Estados Unidos	24,33	Estados Unidos	22,92
2	Chile	23,02	Estados Unidos	19,01	Chile	6,96	Chile	6,81
3	Bolivia	12,51	Ecuador	6,84	Bolivia	6,14	Bolivia	6,71
4	Ecuador	7,98	Bolivia	5,44	España	5,20	España	6,28
5	España	4,92	Argentina	3,94	Argentina	4,50	Argentina	5,02
6	Argentina	3,83	España	3,69	Francia	4,31	Francia	4,61
7	Brasil	3,83	Francia	3,57	Ecuador	4,08	Ecuador	4,32

Fuente: Ministerio del Interior (Mininter) - Dirección General de Migraciones y Naturalización.
Elaboración: Instituto Cuanto.

Por otro lado, se puede observar la gran importancia en términos de movilización de personas que significa Chile para el Perú. Para los últimos cuatro años se observa que junto con Estados Unidos, son los países que más arribos de visitantes han tenido al Perú.

Los hechos subyacentes

No sería posible dejar de mencionar los actuales niveles de desconfianza y recelo que existen entre peruanos y chilenos a pesar de lo profundo de sus relaciones comerciales.

Perú y Chile han sostenido dos conflictos armados en los casi 200 años de existencia como Repúblicas. Para nadie es un secreto, como dijo el alumno Jorge Luis Guillén de la Cátedra Andrés Bello de Piura, que en el Perú aún se vive una “Guerra del Pacífico mental”,¹⁴

¹⁴ Jorge Luis Guillén. Durante su ponencia como ganador del Concurso de jóvenes investigadores CAB, en el Encuentro de Universidades CAB realizado en Panamá en noviembre de 2007.

en clara alusión a lo vívido del asunto en las conversaciones a todo nivel dentro del país central. El resultado de la guerra es uno de los puntos más sensibles para el país incaico ya que enrostra su fracaso como nación en aquella época para proteger a sus ciudadanos de una invasión en toda la costa de su territorio,¹⁵ y al mismo tiempo cómo esa desorganización fue producto de las peleas internas entre las regiones del norte y el sur del país, sus caudillos y sus militares sin escuela militar. Quizá la profundidad del golpe aún tenga secuela el día de hoy, y haya hecho más que sensibles a los peruanos de la presencia chilena en alguna parte de su territorio.

Un hecho que ya cumplió más de un siglo, debería ser borrado de la gente para no vivir de odios innecesarios dicen algunos. Pero lo cierto es que sentir una pérdida de territorio que no estaba en disputa, como al parecer sí lo estaba alguna parte del boliviano, en un conflicto que no les atañía directamente; seguido de una invasión, ha sido un hecho que hirió profundamente la honra nacional peruana, pero que al mismo tiempo irguió y alimentó el coraje de una nación que se consideraba a lo largo de su existencia postergada, pero que en la bravura de sus hombres conseguía el sitio en la historia de las victorias que al mismo tiempo colocaba al Perú en el de los derrotados.

Esto es evidente, y poco o nada tiene que ver con las extensiones de los territorios perdidos. Así por ejemplo, los ajustes de territorios del siglo XIX favorecieron ostensiblemente a Brasil, en extensiones probablemente mucho más importantes que las que se disputaron con Chile. Sin embargo, hoy los conflictos territoriales con Brasil han sido casi olvidados de la memoria colectiva peruana, no así el mantenido con Chile.

Así, no es de extrañar oír a un visitante oriundo de Chile manifestar su reserva de ser reconocidos como tales en territorio peruano porque inmediatamente sienten el rechazo de sus interlocutores. Existe un encono guardado, un dolor no superado que es peligroso y atenta directamente contra el destino de la integración.

La pregunta que nos toca hacernos ahora es si este embate memorial tiene solución, o por lo menos vistas de solución en nombre de la Integración, y la respuesta debe de ser sí. Reconocer los conflictos y las causas de ellos es lo principal. Para ello hay que distinguir entre el actuar de un Estado-nación y las relaciones personales de amistad

15 Thomas Ward, "Bibliografía: Manuel González Prada", "Serie Bibliográfica INTI VIII", en Inti, revista de Literatura Hispánica N° 28, 1988, pág. 209.

y concordia que se pueden desarrollar entre dos personas independientemente de su nacionalidad. Por ello es que se hace necesario, que los Estados-nación (gobierno y militares principalmente) para cuya existencia es muy conveniente la visión histórica, y la sensación de victoria o derrota en ella incluida, promuevan vínculos estrechos entre los futuros ciudadanos de ambas partes de la frontera, pues esta acción despejará las nubes borrosas del desentendimiento que se forman cuando uno proyecta lo que el otro es, con base en la subjetividad de otros. Cuestión peligrosa, máxime cuando esa subjetividad es alimentada por Estados deseosos de existir y elevar su territorio y a sus gobernados a la cúspide del desarrollo por encima de todos los demás. Desde nuestro punto de vista esto es lo que principalmente daña el futuro de la integración, pues el pasado hecho está.

Para concluir, al cierre del presente trabajo, Perú ha presentado una solicitud ante la corte de la Haya para revisar la frontera marítima que lo separa de Chile. Este tema es sensible para el gobierno chileno que ha convocado a todos los expertos en el tema para hacer un trabajo conjunto de de defensa, al mismo tiempo a iniciado una serie de visitas y consolidación de alianzas internacionales respecto del tema (con Ecuador incluido, como se señaló en las relaciones Chile-Ecuador).

El caso de Chile y Ecuador

Las relaciones comerciales con Chile tienen excelentes resultados. En la actualidad, Chile es uno de los principales destinos de las exportaciones de los productos ecuatorianos. Entre los años 1994 y 2006, el intercambio chileno-ecuatoriano se ha expandido casi cuatro veces, al superar el último año los mil millones de dólares.

Las exportaciones de Chile a Ecuador aumentaron desde 83 millones de dólares en 1994 a 422 millones de dólares en 2006. A su vez, las importaciones desde Ecuador pasaron desde 187 millones de dólares en 1994 a 607 millones de dólares el año 2006.

Los principales productos exportados por Chile a Ecuador son gases de petróleo (butanos, licuados), servicios, medicamentos, polipropileno y preparaciones compuestas no alcohólicas para bebidas. Mientras que Chile importa desde Ecuador principalmente gasolinas, bananas, atunes, aceites crudos de petróleo y palmitos.

En materia cultural, los dos países suscribieron a comienzos de 1990 el Programa de intercambio y cooperación cultural y educativa y expresaron el apoyo de sus gobiernos a la iniciativa para establecer

el Foro América Latina/Asia del Este, así como para dar inicio a una Asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina.

En el área de cooperación técnica existe una amplia gama de acuerdos que han permitido a los dos países intercambiar activamente experiencias y conocimientos en temas agrarios, forestales, administración gubernamental, educación superior, salud, telecomunicaciones, comercio exterior, etc.

Un punto adicional en esta relación constituye Augusto Pinochet, quien estuvo casi cuatro años en Ecuador en una misión militar, y que tras esa estadía llegó a considerar a Ecuador su segunda patria.¹⁶ El militar chileno se interesó en las versiones ecuatorianas respecto a los territorios amazónicos que les pertenecerían. Se dice que tenía presente la figura de que un Estado-Nación tenía el comportamiento de *ameba* en crecimiento. Aunque durante su extenso mandato no emprendió ningún enfrentamiento importante de anexión territorial, sí escribió un libro llamado *Geopolítica*¹⁷ aún en circulación entre los militares chilenos, los cuales conocen a Pinochet académicamente porque estuvo muchos años ligado a la academia de guerra del Ejército, donde enseñó geopolítica, inteligencia y otros.

Los hechos subyacentes

En los meses presentes, y luego de un reclamo peruano por la delimitación marítima entre Perú y Chile. Las relaciones Santiago-Quito han tenido un inusitado aumento que incluye venta de naves marinas de defensa (fragatas) y firmas de acuerdos de cooperación. Se cree que un eventual triunfo del reclamo peruano, podría afectar la delimitación Ecuador-Perú.

Ecuador ha tenido un proceso político interno marcado por inestabilidad para con los gobiernos de turno. Esta parece haberse superado con el Presidente Correa, sin embargo, bajo su gobierno, Ecuador se ha alejado de la visión comercial y de política de Estado que manejan Chile, Perú y Colombia.

16 "Por supuesto. Mire, yo estuve muchos años en el Ecuador. Lo conozco entero y me hice muchos amigos, incluso de gente muy modesta. Tengo mucho cariño por los ecuatorianos, que siempre han sido muy respetuosos, amables y afectuosos. Todo ello se graba y puedo decir que este país es como *mi segunda patria*". En <http://www.ser2000.org.ar/protect/docs-sobresalientes/195em12.htm>

17 Augusto Pinochet, *Geopolítica*, 1968.

Reflexiones respecto del futuro de las relaciones en el Pacífico Sur

Los hechos descritos muestran un destino poco auspicioso para un proceso de integración. Sin embargo, el no tenerlo presente puede atentar seriamente contra los intentos de consolidar alguna unión. Se debe hacer hincapié en la importancia de reconocer que la mayoría de los hechos en contra de la integración provienen de la posición del Estado y no necesariamente de la posición que tengan los ciudadanos, quienes se observa tienen muy buenas relaciones a nivel de las fronteras de los tres países.

Los puntos clave para lograr esta unión son recoger un poco más finamente las experiencias exitosas en otros lados, aprender de los desaciertos, y al mismo tiempo, tratando de enfocar lo recogido en torno a una realidad a todas luces distinta de las experiencias de otros lados, en cuanto a proyectos futuros y la idea de nación.

La rica historia de convivencia de casi 700 años debe servir de base para relaciones futuras. Así por ejemplo, figuras importantes para más de uno de los tres países deben empezar a ser recordadas entre nuestras comunidades, y usando los vehículos más directos: televisión y centros educativos.

Una de estas líneas de base es casi imperceptible pero conviene nombrarla. Nos referimos al sistema democrático que compartimos y el modelo económico de libre mercado que adorna nuestra rica historia juntos. La otra es el notable esfuerzo de mantenimiento de la vinculación cultural proveniente de iniciativas como la del Convenio Andrés Bello, que vincula centros de enseñanza en redes de cooperación e Integración. Por ello es conveniente incidir en que si bien los gobiernos son los llamados a promover la integración por cuestiones de su naturaleza misma (Brindar seguridad, promover bienestar...) son las instituciones académicas las que aseguran que los futuros hacedores de política se sientan identificados y comprometidos en esencia con el proceso de Integración.

La característica de los conflictos aparece bajo la figura de los gobiernos de los Estados y su pensamiento estratégico geopolítico, más que como una iniciativa de un "pueblo guerrero". De este modo, la relación entre las personas de los pueblos hermanos de Chile, Ecuador y Perú son los llamados a cimentar las bases de futura unión y hermandad que promueva, proteja y haga sostenible procesos de integración que se sabe están al acecho de ideologías e intereses de los grupos que toman el poder y representan al Estado. Por ello, se debe promover toda iniciativa que vaya en función de este objetivo

de hacer un mercado común, de hacer comunidad, y el comercio de servicios es el vínculo por excelencia para lograrlo, sin embargo hasta el momento el Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina (Decisión 439) viene retrasándose desde 1998 (Decisiones 510, 629, 634, y 676) dando como último plazo el 28 de febrero de 2008 (Decisión 677).

Por último, la riqueza ambiental de Ecuador y Perú principalmente son un capital importante para los próximos 30 años, por los cambios climatológicos que se vislumbran, de ese modo, trabajar desde hoy en pos de un gran territorio supranacional que sepa aprovechar esos recursos resulta otro aliciente para los procesos de integración partiendo desde el interés de los gobiernos y en el cual se puede empezar a incluir el interés de los ciudadanos con un adecuado manejo de la información que se les dé al respecto.

CRECIMIENTO E INTEGRACIÓN

Si está probado que podemos estar mejor, al menos como posibilidad, cuando la economía está mejor, entonces conviene preguntarnos, qué clase de mejor economía necesitamos, o lo que es lo mismo: ¿Qué crecimiento necesitamos en la costa del Pacífico Sur?

Creer es en sí una consecuencia de un proceso evolutivo que denota, por lo expuesto anteriormente, mayores capacidades y *desarrollo* de aptitudes, cuerpo, naturaleza. Nuestro conocimiento de las cosas usualmente usa la analogía con el mundo tangente, lo conocido, lo perceptible por nuestros sentidos, para darle la categoría de *bueno* o *malo* a algo.

Si crecer es consecuencia de un proceso, debería entonces ser el fruto de un encuentro entre las potencias (las capacidades) y la posibilidad fáctica de ser (de realizarse). No se puede lograr sin el debido esquema básico de *alimento transformado* (comida en cuerpo, ideas en razonamiento y nuevas ideas), lo cual se puede denominar *receta*. Así, dichas *recetas*, aplicadas en el campo de la realidad económica definen el accionar (denominado metas intermedias) de los hacedores de política, quienes por supuesto, asumen en primer lugar, esta “tácita” relación entre *estar mejor* y *crecer* como economía; y en segundo lugar, la ubican dentro de un proceso que ya probó sus efectividad en los países hoy “crecidos” o “desarrollados” (una suerte de *hermanos mayores*) y que debe ser imitado por los “países en desarrollo” o en “crecimiento”.

Ser como los hermanos mayores implica hoy en día tener un *modelo de economía de mercado*, término adueñado por la actual teoría, para describir una zona geográfica en la que la oferta y la demanda rigen a sus habitantes en sus diferentes roles. Sabemos que esto es bueno para dicha zona geográfica, los iniciados en teoría microeconómica podrían empezar a hablar de la exactitud de los equilibrios; las ventajas de la especialización, el intercambio, las diferencias de capacidades... y si nos ponemos un poco más exhaustivos, en la conveniencia de la moneda y la calidad de información de los precios; la expansión del bienestar, producto de la optimización de los deseos de cada individuo y su aspiración infinita.

Mucha teoría se ha hecho alrededor de seguir a los hermanos mayores. Alguna de ella propositiva, otra alternativa, quizá radical; mucha de ella normativa, y alguna complaciente. Todas ellas tienen su espacio, han tenido su momento, y tendrán su lugar en el universo de la teoría social.

Contaminados del pragmatismo posmoderno, podemos dividir esa gran cesta de elucubraciones ideológicas en dos grandes grupos, el de las *posibles* y el de las *utópicas*. Las segundas son muy apetecidas, pues enarbolando la bandera de un gran bien social y del cambio que la pirámide social espera, acomete en su lucha por ser la panacea anhelada, por reclamar su lugar en el mundo de lo posible. El problema con este tipo de posturas, es que usualmente vienen acompañadas de un discurso radical y potente en el espacio histórico que le contiene, pero insufrible si lo que trata de ser es el molde (largo plazo) de un cuerpo (la economía de una región) que no tiene mucho de plasma. Las otras, las *posibles*, no hacen ningún esfuerzo por aparecer, ni por convencer, su tiempo es el de siempre, el de cuando pasa la tormenta o se apaciguan las aguas.

Los fundamentos teóricos que podrían ser fuente de una realización utópica no son posibles mientras no enrolden, y por lo tanto, comprendan, la naturaleza de la sociedad que “pretenden” gobernar. Generalmente no se entiende la idea, sólo una de sus características, y eso ocasiona su cortedad temporal.

Rompiendo paradigmas

Ser hermano mayor conlleva la opción, acaso obligación, de dar consejos, o de predicar con el ejemplo. Los moldes que han sobrevivido (de la historia, de la economía), son posibles porque describen la idiosincrasia continente, y responden las restricciones de bienestar;

sin embargo, y como el sentido común lo enseña, no necesariamente indican el mejor de los desarrollos de los hermanos menores, y en todo caso, sólo podría ajustarse a la desigualdad de tener siempre un mayor, mejor, más desarrollado; el cual ha hecho del entorno uno de sus instrumentos para mantener esa imparidad conveniente para su estatus. Así dicho, las aproximaciones esclarecedoras de Rodrik¹⁸ no hacen sino acentuar la validez de un pensamiento libre de atavíos sobre los modelos de crecimiento y más aún, sobre las relaciones económicas validadas porque funcionaron con los hermanos mayores. Entendida así la relación entre hermanos mayores y menores, y extrapolando el ejemplo a grados de desarrollo de la economía, es necesario hacer notar que una posible unión en el Pacífico sur no necesariamente debe tener establecido el modelo de crecimiento en función de la nación con mayor grado de desarrollo de su economía, ni a los alcances de una nueva visión que busque cambiar todo de raíz (dícese, radical).

Para ello, debemos tener presente diferentes semblanzas respecto al modelo que queremos aplicar en nuestro posible futuro, que debiera ser propugnador de mayores niveles de acercamiento con un sustento trascendental y una visión de región territorial autónoma.

Así expuesto, es necesario tener presentes consideraciones como cuál es el problema de los modelos de crecimiento actuales, cuáles son las pruebas que contrastan certificando o defenestrando ciertas teorías y cuáles son las válidas si a lo que se apunta es a una integración que busque bienestar, entendido éste no como el agregado de cúmulos territoriales, sino como el verdadero desarrollo de cada individuo (agente), si es que entendemos que éste último es el que lleva a cabo el primer impulso para hacer posible que luego los estados busquen formas de integrarse, como se expuso antes.

Creer no siempre es bueno

Una de las razones para que el título tenga asidero es que al medir el aumento en los bienes que produce una economía, se está midiendo lo que se consume, es decir, lo que se gasta, y esto es un tremendo problema si es que nos damos cuenta que en algunos países aquello que se gasta una vez, ya no se puede recuperar, restablecer, cosechar de nuevo fácilmente (en el peor de los casos, es no renovable). Por otro

¹⁸ Dani Rodrik, "The Rush to Free Trade in the Developing World: Why So Late? Why Now? Will it Last?", NBER Working Papers 3947, National Bureau of Economic Research, Inc. 1992.

lado, el aumento de los bienes nuevos de una economía en un período (PBI) tampoco garantiza que el crecimiento sea un bien público.

Los no renovables

Respecto de los no renovables que se consumen, tenemos el ejemplo de los recursos naturales, cuya producción y venta se contabiliza dentro de la producción económica de un Estado, y se entiende ésta como indicador de desarrollo económico y con ello de bienestar, además de adecuado norte en la brújula de los desarrollos de las economías (con lo cual se justifica la integración, ya que genera incentivos para que la producción crezca).

Esta actividad extractiva, indudablemente, le da dinámica y crecimiento a un país en el sentido del impulso al producto, pero este indicador no refleja la naturaleza de dicha actividad. Para que se entienda mejor la naturaleza de la actividad a la que nos referimos, podemos trasladarlo al caso particular de una economía personal, en la cual no es lo mismo, por ejemplo, que dos personas que tienen los mismos ingresos mensualmente (Un PBI en una moneda), sean comparables o demuestren el mismo grado de desarrollo y bienestar si una los obtiene vendiendo su pelo, órganos prescindibles y otros usos, mientras que la otra persona los recibe como contraprestación por algún esfuerzo determinado en función a sus capacidades, habilidades, conocimientos o sentido de la oportunidad. Esta situación hace imposible una comparación seria, pues lo descrito para el caso de una persona, revela un esfuerzo poco relacionado con la temporalidad infinita de una nación y más bien se asemeja al caso en que dos corredores que llegan a la meta, lo hacen uno por su entrenamiento, y otro quemando toda su azúcar.

Además de lo mencionado, la explotación de no renovables también condiciona las formas de crecimiento. En este sentido la literatura especializada ha desarrollado muchos documentos que analizan tal característica. Schuldt (2004) por ejemplo, opina que los recursos naturales no renovables extraídos de la rama minera se configuran en “enclaves”, debido a su ubicación y forma de explotación, convirtiéndose en “Estados” dentro de Estados. Además, no facilita ni garantiza la transferencia tecnológica o la generación de externalidades a favor de otras ramas económicas del país. Esto está en la línea de lo que ya planteaba Hirschamn (1959) respecto a la explotación de recursos naturales no renovables, que afirma están

sujetos a rendimientos decrecientes, y por lo tanto, son necesarios enlaces integradores y sinérgicos hacia delante, hacia atrás y de la demanda final para lograr un desarrollo.

Hirschman (1958), Seers (1964) y Baldwin (1966) han hecho importantes aportes en los comienzos de la discusión. Para ellos, las materias primarias tienen débiles eslabonamientos hacia delante y hacia atrás.¹⁹ El argumento sostiene que, como la extracción mineral es a menudo una actividad intensiva en capital, los requerimientos de mano de obra son reducidos, y los efectos sobre salarios e ingresos privados son insignificantes. A esto, se le agrega, el problema de que los bienes de capital requeridos por esta industria generalmente son importados, eliminando cualquier efecto sobre la demanda doméstica de bienes de capital.

Crecimiento y desarrollo

Por otro lado, referido al segundo punto del final de la entrada inicial de este acápite, cabe señalar que las teorías del crecimiento son diferentes de las teorías del desarrollo económico.

Las teorías del crecimiento tratan de analizar las razones y los factores que determinan el crecimiento del producto y la renta en una economía. El modelo tiene generalmente como ejemplo una economía cerrada, es decir, no toma en cuenta el efecto que pueda tener la existencia de otras economías (de otros países).

La característica principal de estos modelos de crecimiento endógeno es la eliminación de los rendimientos decrecientes del capital,²⁰ mediante la inclusión de rendimientos constantes o crecientes a escala, externalidades o efectos desbordamientos (*spillovers*), situaciones de *know-how*, inversiones en capital humano o progreso técnico endógeno. Dichos supuestos permiten sostener el carácter endógeno del crecimiento económico y explicar de esta manera la existencia de

19 Citado por Cecilia Perla, Agosto, 2005 PUCP, ¿Cuál es el destino de los países abundantes en recursos minerales? Nueva evidencia sobre la relación entre recursos naturales, instituciones y crecimiento económico. Podemos citar también a Jeffrey D. Sachs and Andrew M. Warner, "Natural resource abundance and economic growth", Center for International Development and Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge MA, November, 1997 y Erik Wibbels (Department of Political Science University of Washington) y Ellis Goldberg (Department of Political Science University of Washington) "Natural Resources, Development and Democracy: The Quest for Mechanisms", 2006 disponible en http://media.hoover.org/documents/Wibbels_Stanford_paper2.pdf

20 Gabriela Cuadra y David Florián, "Inversión extranjera directa, crecimiento económico y *spillovers* en los países menos desarrollados miembro del APEC".

tasas de crecimiento sostenidas, variables y diferentes entre países. Esta forma de endogenización, el progreso técnico supone que los países más desarrollados utilizan mayor variedad de factores en la producción de bienes finales que los países menos desarrollados.

Por el contrario, las teorías económicas del desarrollo tratan de analizar las posibilidades de crecimiento de los países pobres en un mundo en el que ya existen países ricos. Es decir, son modelos de economías abiertas, más complejos, en los que se tienen en cuenta muchos más factores.

Errores

El que el crecimiento económico sólo se alcance si se reciben inversiones externas o si se logra fuertes flujos exportadores, no son condiciones suficientes para generar desarrollo. Menos aún la expansión económica, para poder atacar los problemas de pobreza.

Este error no es ajeno a instituciones especializadas que casi siempre han defendido la idea de que el crecimiento económico, empujado por la liberalización comercial y las inversiones, podría acabar con la pobreza. Por ejemplo, los economistas del Banco Mundial: David Dollar y Aart Kraay publicaron un promocionado ensayo: *El crecimiento es bueno para los pobres* (Dollar y Kraay, 2000). Su idea de que la expansión del comercio estimula el crecimiento económico y esto permite reducir la pobreza han sido la base de acción política pública no especializada (de los hermanos menores), pues estaba claro que este aumento era consecuencia de algunos factores clave, principalmente más inversiones extranjeras y aumento en las exportaciones (la relación entre ellos es que el ahorro interno no es suficiente para el incremento de las exportaciones es por ello que se necesitan de inversiones extranjeras). Posiciones como éstas han mantenido la vigencia de la vieja idea del crecimiento económico como eje central del desarrollo, aunque ahora asociado a la apertura económica, tanto para exportar más como para recibir las inversiones externas.

Sin duda la inversión, a través de la transferencia tecnológica de las empresas transnacionales a los países en desarrollo (efecto *spillovers*),²¹ es un aspecto importante en el desarrollo, pero la simpleza en las relaciones conceptuales descritas líneas hacia arriba, hace que

21 *Spillovers* tecnológicos es una composición hecha a partir de un anglicismo que se define como las externalidades positivas (goteo, chorreo) generadas por las firmas cuando realizan inversión en investigación y desarrollo. Este proceso es entendido entonces como el desbordamiento de la IED en el mismo sector o diferentes sectores.

otros factores pasen desapercibidos. Por ejemplo, en el caso del empleo productivo, su creación requiere de un entorno macroeconómico favorable, pero la inversión por sí sola no es suficiente para solucionar ese tipo de problemas. Se requiere de varios años de crecimiento ininterrumpido y señales de política que garanticen la estabilidad macroeconómica, contribuyen decisivamente en los “espíritus animales”²² de los inversionistas, persuadiéndolos en invertir más, incrementando así el capital físico de la economía y generando más empleo.

Existen muchos ejemplos de inversiones orientadas a sectores como la minería donde la generación de empleo es comparativamente pequeña y parecen reducir el complejo problema de la competitividad a una simple asociación con el flujo de las inversiones. Esa visión sostiene que el incremento de la inversión es la forma de mejorar la competitividad y para que ello se produzca se hace hincapié en la necesidad de determinadas medidas para alentar el ingreso de capitales, como normas de propiedad intelectual, liberalización bancaria, etcétera. Incluso las medidas que se toman en áreas productivas parecen quedar condicionadas a objetivos relacionados con el flujo de capitales.

Francisco Sagasti, Javier Iguíñiz y Jürgen Schuldt, siguiendo lo dicho por Amartya Sen, recogen ideas que completan dicho panorama:

Si bien es preciso reconocer que el crecimiento económico es una condición necesaria para mejorar la calidad de vida, es también cierto que las personas buscan algo más que el bienestar material para realizarse plenamente (...) Estos aspectos forman parte de lo que se entiende como “lo social” en el sentido más amplio de la palabra, y de lo que se ha estado dejando de lado en las políticas de desarrollo de sesgo marcadamente economicista.²³

Algunos otros argumentan que el crecimiento económico es el producto del proceso donde las empresas requieren de insumos, y de la mano de obra (Waldo Mendoza y Juan Manuel García,²⁴ 2006). En consecuencia, cuando hay crecimiento económico, aumenta la nece-

22 *Animal spirits* es un anglicismo referido al factor irracional de la economía, la variable anímica en la determinación del nivel de actividad económica general.

23 Francisco Sagasti; Javier Iguíñiz; Jürgen Schuldt "Equidad, integración social y desarrollo: Hacia un nuevo enfoque para la política social en América Latina".

24 Waldo Mendoza; Juan Manuel García, "Perú 2001-2005: Crecimiento económico y pobreza".

sidad de mano de obra por parte de las empresas, lo que se refleja en el aumento efectivo de empleos y/o el aumento de los salarios. Además, cuando aumenta el nivel de empleo y/o los salarios, se produce la elevación de los ingresos de los hogares. El canal del crecimiento (el empleo, los ingresos laborales y los gastos) es más potente cuando el crecimiento está liderado por sectores intensivos en mano de obra, generalmente de baja calificación, donde están insertados los hogares pobres. Este tipo de crecimiento es el denominado “pro pobre”; es decir, los pobres se benefician proporcionalmente más que el resto de la población total del crecimiento.

Evidencia empírica

Éstos y otros ejemplos demuestran que los razonamientos que vinculan inversiones y exportaciones con crecimiento económico para reducir la pobreza (y en nuestro caso, justificar y propender a la Integración) siguen siendo extendidos y actuales. Sin embargo, existe evidencia empírica que obliga a ser mucho más cauteloso.

Así por ejemplo, si por un lado el crecimiento de las exportaciones ha coincidido con un aumento del PIB per cápita en algunos países como Chile, Costa Rica, Colombia, El Salvador y República Dominicana,²⁵ por otro lado, en países como Panamá y Uruguay, tuvo lugar un proceso casi opuesto, pues se incrementó el PIB per cápita mientras sus exportaciones aumentaron poco (a tasas por debajo del promedio del continente de 6% anual). Además, Brasil, Argentina y México registraron aumentos de las exportaciones pero el PIB per cápita apenas mejoró (por debajo del promedio continental de 1,1% anual durante esas dos décadas).

Esos casos ofrecen enseñanzas adicionales que también van en contra de las posturas promedio. Así, por ejemplo podemos también citar el caso de Brasil, un exportador, y además es el país que capta la mayor cantidad de IED en toda la región, pero aun así, sus tasas de crecimiento económico han sido bajas y, mientras en 1990 su desempleo era de 4,3% y la IED de US\$ 32,4 millones; para 2003 con una IED de US\$ 9.984, registraba 12,3% de desempleo y 38% de pobreza. Otro caso para mencionar y tomar en cuenta es el de México, el mayor exportador latinoamericano, que es el país con la más alta proporción de bienes manufacturados, pero sigue manteniendo altos niveles de pobreza (en el orden del 37% en 2004).

25 CEPAL, información por país 2006.

Igualmente, se puede decir que la inversión o las exportaciones por sí solos no pueden lograr descensos significativos de la tasa de desempleo o el número de pobres, como han argumentado por años muy destacados economistas. Los hermanos mayores deben ser examinados si se quiere plantear un modelo. No existen relaciones causales directas de unos sobre otros, y siempre es clave el papel que desempeñan los Estados en manejar esos procesos y los mecanismos de redistribución de riqueza y compensación que aplican. La insistencia en reducir la dinámica del desarrollo al crecimiento económico se presenta muchas veces como signo de sensatez, aunque en realidad es de simplificación.

Finalmente, la idea de solucionar la pobreza y la desigualdad por el “chorreo”²⁶ del crecimiento económico implicaría esperar décadas. El economista Schuldt²⁷ afirma que si bien hubo un *boom* económico, *hubo un goteo para abajo, un chorreo para arriba y la clase media comprimió su poder de compra*. Afirma además que el chorreo no existe, es un espejismo. Un estudio de la Fundación para la Nueva Economía toma el promedio del crecimiento económico de diferentes países entre 1980 y 2001 y a partir de ese aumento calculó el tiempo necesario para alcanzar el mismo nivel de distribución de la riqueza que la Unión Europea.²⁸ Es así que Brasil, con una tasa de crecimiento económico que promedió 0,5%, deberá esperar 304 años, México 187 años y Colombia 138 años. Chile, con una tasa promedio de 3,3%, requerirá 38 años.

Cruda realidad

El querer acabar con el flagelo de la pobreza gracias al crecimiento económico ha sido cuestionado (y con ello, la pertinencia de la Integración). Así, por ejemplo, de las ideas de los años sesenta del siglo pasado en que se igualaba crecimiento económico y disminución de la

26 El término popular asemejado en inglés es *trickle down effect* referido al proceso de la distribución hacia abajo de los ingresos en el país, con el fin de un crecimiento a favor de los pobres.

27 Entrevista Jürguen Schuldt, “No hay chorreo, apenas garúa”, Diario La República, agosto 2006.

28 Woodward y Simms, 2006. Destaca particularmente su frase: “La noción de que el crecimiento de la economía global es la única forma de reducir la pobreza para las personas pobres del mundo, es la retórica indulgente y de servicio a sí mismos de aquellos que ya disfrutaban de la mayor parte de los ingresos del mundo”.

pobreza se pasó a aquellas que distinguían el problema de crecimiento del de desarrollo. El tema dio para más, con lo cual pronto se vio afinado con discusiones sobre el desarrollo social, la generación del empleo, la composición y distribución del crecimiento, y la necesidad de incorporar instrumentos que generen equidad.²⁹

Por otro lado, Dudley Seers (1969) señaló la inconveniencia de confundir desarrollo con desarrollo económico, y desarrollo económico con crecimiento económico. Agregó también que el asumir que el incremento en el ingreso nacional, si ocurre más rápido que el crecimiento de la población, tarde o temprano llevaría a la solución de los problemas sociales y políticos, era una grave inocencia, que North describiría luego brillantemente.³⁰ Seers agregó que parecería como si el crecimiento económico no sólo falla en resolver las dificultades políticas y sociales sino que ciertos tipos de crecimiento pueden causar esos problemas (basado en Arndt, 1987). Estos consejos no fueron tomados en cuenta luego, y así, el crecimiento económico reapareció durante los años del Consenso de Washington,³¹ por ejemplo.

Entre los más recientes, en América Latina, Bernardo Kliksberg (2000) enumera diez falacias sobre los problemas sociales en América Latina. Una de ellas es la idea de que el crecimiento económico por sí solo bastaría para mejorar la calidad de vida de la población. En su documento afirma que el crecimiento económico es sólo un medio, y como tal no puede ser convertido en un fin.

Asimismo, las estrategias convencionales que se siguen aplicando sólo logran el crecimiento económico a costa de mantener o profundizar las desigualdades (Sánchez Parga, 2005), a lo que se le agrega la incompatibilidad ecológica con el crecimiento económico sostenible puesto que el medio ambiente³² y los recursos naturales ponen al crecimiento económico la satisfacción de las necesidades de la generación presente y futura. En la actualidad, las limitaciones que desencadenan confundir inversiones, exportaciones o crecimiento

29 Arndt, 1987.

30 Douglass C. North; Robert Paul Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Nueva York, Cambridge University Press, 1973.

31 Se entiende por Consenso de Washington un listado de políticas económicas consideradas durante los años 1990 por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Estados Unidos, como el mejor programa económico que los países latinoamericanos debían aplicar para impulsar el crecimiento luego de la crisis del modelo Cepaliano de Industrialización por Sustitución de Importaciones. (Enciclopedia Wikipedia)

32 Marcel Valcárcel, "Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo".

económico con desarrollo son cada vez mayores. La posición pasiva que asume el *spillover* del crecimiento hacia los sectores más pobres no funciona como se espera.

De la literatura se puede concluir que la visión clásica del crecimiento económico presta poca atención a ese tipo de componentes, y apenas acepta que se aplique como medidas paliativas de los impactos sociales, cuando en realidad debieran tener un papel protagónico en la estrategia de desarrollo desde las demandas sociales. Por lo tanto, es necesario ampliar el debate sobre las exportaciones, las inversiones y el crecimiento económico a un temario mucho más amplio, donde no sólo seamos los hermanos menores. La problemática del desarrollo es mucho más vasta que promover los embarques de exportación o agilizar los flujos de capital. A la luz de los procesos integracionistas actuales, se debe tener presente estas enseñanzas a la hora de elegir un modelo que agrupe las iniciativas de nuestros países.

LA GRAN POTENCIALIDAD: EL COMERCIO DE SERVICIOS³³

El comercio de servicios ha adquirido mayor importancia en los últimos años para todas las economías del mundo, independientemente de su grado de desarrollo. Es la intención del presente capítulo mostrar las bondades del mismo para tomarlo en cuenta en el proceso de integración del Pacífico Sur como un elemento fundamental.

Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), aunque los servicios representan más del 60 por ciento de la producción y el empleo mundiales, no suponen más del 20% del comercio total. Sin embargo, este porcentaje, aparentemente pequeño, viene incrementándose sistemáticamente debido a que los avances tecnológicos en el campo de las comunicaciones permiten cada vez más su movilidad internacional.

Perú y Ecuador participan en la normativa comunitaria en materia de la liberalización subregional de mercados de servicios (Decisión 439), y la relacionada con los temas de propiedad intelectual, transporte terrestre, aéreo y acuático, telecomunicaciones y una gama

33 Sobre la base de trabajo de José Luis Castillo y Limberg Chero para el CIES (en elaboración) "Bienestar luego de la liberalización de Comercio de servicios para el Perú" (2008); y el hecho por Juan Falconí, José Luis Castillo y Limberg Chero para la Comunidad Andina, "Impacto de la liberalización de Comercio de servicios para la CAN" (2006) en la que también participaron dichos autores.

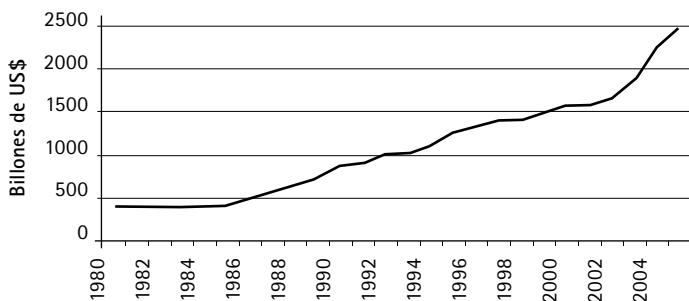
amplia de otros temas de comercio. Chile como país asociado (Decisión 666 del 8 de junio de 2007) tiene oportunidad de implementar mecanismos que converjan en este objetivo común: Aprovechar un sector dinámico que podría ser el futuro de la fortaleza del proceso de integración del Pacífico sur.

La evolución del comercio internacional de servicios

El comercio exterior de servicios ha mostrado una importante expansión y dinamismo a nivel mundial en los últimos años. Según la OMC, las exportaciones globales de servicios comerciales ascendieron en 2005 a 2,4 billones de dólares, monto que representa un incremento, en términos nominales, de 11% respecto del año anterior (en 2004 los servicios crecieron 19% en términos nominales).

Gráfico 1

COMERCIO MUNDIAL DE SERVICIO 1980-2005

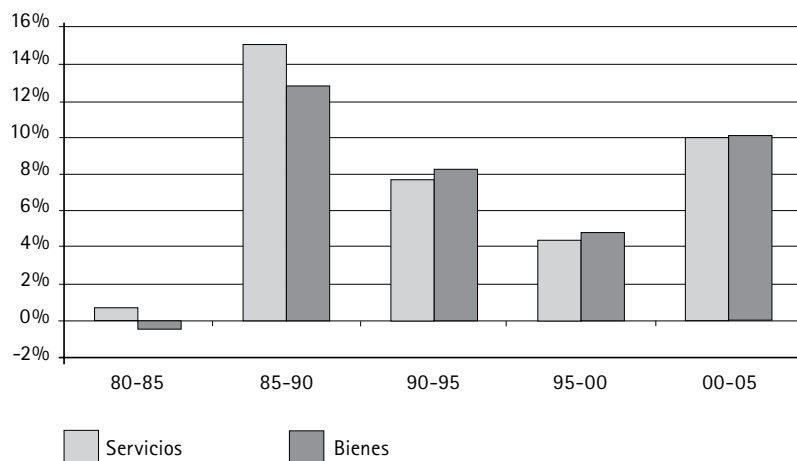


Fuente: World Development Indicators.

El gráfico 1 muestra el crecimiento que experimentó el comercio de servicios a nivel mundial a partir de la segunda mitad de la década de 1980 y, especialmente, en los últimos tres años.

Asimismo, como se puede apreciar en el gráfico 2, la tasa de crecimiento de los servicios comerciales fue sustancialmente mayor a la tasa de crecimiento del comercio de mercancías en la década de los ochenta, producto de los avances tecnológicos que facilitaron su intercambio a nivel global. Sin embargo, a partir de la década del 90, el crecimiento de los servicios comerciales ha evolucionado de

Gráfico 2

CRECIMIENTO DEL COMERCIO MUNDIAL 1980-2005

Fuente: OMC.

forma similar al crecimiento del comercio mundial de mercancías, alcanzando en los últimos años tasas superiores a las registradas en el período 1990-2000.

Comercio de servicios por sectores

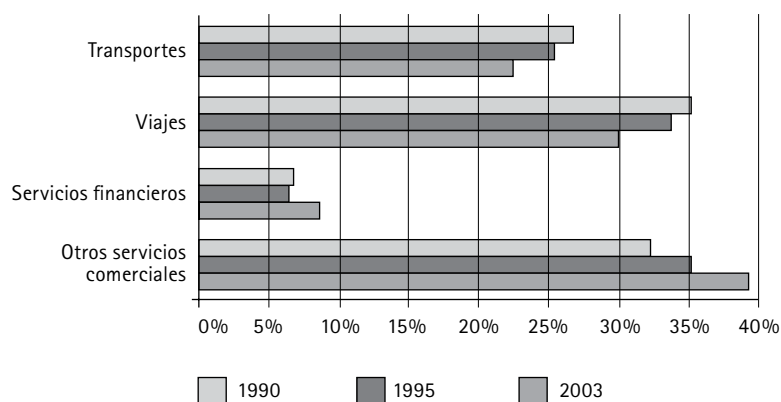
Si bien la OMC ha clasificado los servicios en 155 subsectores para fines de las negociaciones multilaterales,³⁴ las estadísticas para medir el comercio de servicios tienen aún un insuficiente grado de desarrollo, por lo que no es posible determinar la participación de cada uno de dichos subsectores en el comercio mundial. Las estadísticas sobre Balanza de Pagos recogen datos solamente para las categorías de “Transportes”, “Viajes” y “Servicios Financieros”. Los demás servicios se encuentran agrupados bajo la categoría de “Otros servicios comerciales”.

A partir del análisis de los flujos de balanza de pagos, se observa que la estructura del comercio exterior de servicios ha cambiado en la última década. El gráfico 3 revela que las categorías tradicionales

³⁴ La clasificación sectorial de servicios para fines de las negociaciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC) se encuentra en el documento MTN.GNS/W/120.

Gráfico 3

EXPORTACIÓN DE SERVICIOS POR CATEGORÍA 1990, 1995 Y 2003



Fuente: World Development Indicators

de “Transportes” y “Viajes” han reducido su participación en las exportaciones totales de servicios comerciales a partir de 1990, mientras que los “Servicios Financieros” y los “Otros servicios comerciales” han incrementado su participación.

El caso de los “Otros servicios comerciales” cobra especial relevancia por su dinamismo, pues representa cerca del 40% del total de servicios y ha pasado a ser la categoría con mayor participación porcentual.³⁵ Dicha categoría incluye servicios tan diversos como los servicios informáticos, profesionales, audiovisuales, entre otros.

Comercio de servicios en Estados Unidos

Estados Unidos es el mayor exportador de servicios a nivel mundial, con un total de US\$ 321.837 millones en 2004, lo que representa un incremento de 11% respecto del monto exportado el año anterior y una participación de 14,8% en las ventas mundiales de servicios en dicho año.

³⁵ El Departamento de Estadísticas del Fondo Monetario Internacional (FMI) tiene previsto incluir una mayor desagregación en las estadísticas sobre comercio exterior de servicios en la sexta edición del Manual de Balanza de Pagos, hacia el año 2008. Asimismo, la Secretaría General de la Comunidad Andina, en el marco del Proyecto UE-CAN de Asistencia Técnica Relativa al Comercio, viene trabajando con el fin de obtener un diagnóstico de la producción de estadísticas del comercio exterior de servicios en la región andina, el diseño y ejecución de un Plan de Acción para mejorar la situación del sector y la producción de un conjunto mínimo de indicadores armonizados.

Gráfico 4

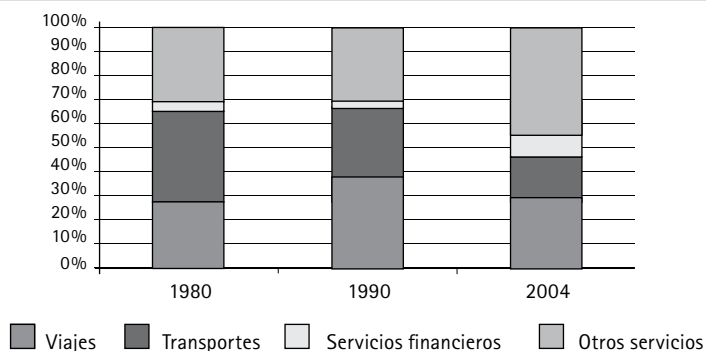
IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE SERVICIOS DE ESTADOS UNIDOS 1980-2004



Fuente: World Development Indicators

Gráfico 5

EXPORTACIÓN DE SERVICIOS ESTADOS UNIDOS 1980, 1990 Y 2004



Fuente: World Development Indicators

Los flujos de exportaciones e importaciones de Estados Unidos muestran una clara tendencia creciente en las últimas décadas. Su balanza de servicios es superavitaria (US\$ 58.239 millones para el año 2004) y con tendencia muy positiva (gráfico 4).

Es importante resaltar que la categoría con mayor participación en las exportaciones de EE.UU. es la relativa a “Otros servicios comerciales”, la misma que ha incrementado su participación de 30,5%

Gráfico 6

IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE LA UE 1980-2004



Fuente: World Development Indicators

en 1990 a 44,8% en 2004. Incluye, como se anotó, servicios tales como los informáticos, de telefonía, entre otros.

La participación de las categorías correspondientes a “Viajes” y “Transportes” ha crecido en términos absolutos en los últimos años y mantienen porcentajes de participación importante, pero con una clara tendencia a reducirse en favor de los “Otros servicios comerciales” y de los “Servicios financieros” (gráfico 5).

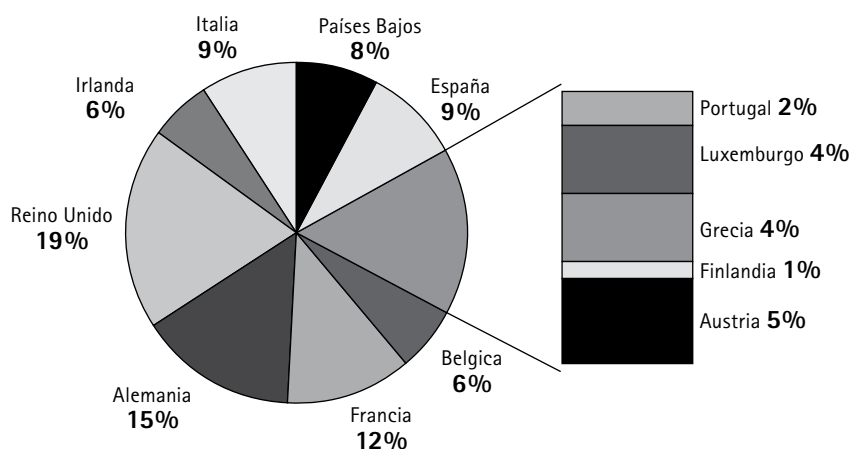
Comercio de servicios en la Unión Europea

La Unión Europea (UE), como bloque comercial, exporta servicios comerciales por un monto mayor que los Estados Unidos. En 2004 sus exportaciones ascendieron a US\$ 902.658 millones, lo que implica un crecimiento del orden de 13% respecto del año anterior.

La UE mantiene una balanza comercial de servicios superavitaria, que en el año 2004 llegó a los US\$ 53.582 millones. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en el caso de los Estados Unidos, las importaciones de servicios de la UE siguen muy de cerca el comportamiento de las exportaciones, por lo que la brecha superavitaria se ha mantenido constante en el tiempo (gráfico 6).

En cuanto a los países miembros de la Unión Europea que exportan los mayores montos de servicios comerciales, éstos son el

Gráfico 7

EXPORTACIONES DE SERVICIOS DE LA UE 2004

Fuente: World Development Indicators

Reino Unido, Alemania y Francia, con 19%, 15% y 12% del total exportado por dicho bloque comercial (gráfico 7).

Los países de la UE que menos servicios exportan son Austria, Finlandia, Grecia y Portugal. Sin embargo, solamente Finlandia exportó servicios en 2004 por un monto mayor que toda la Comunidad Andina en su conjunto.

La participación de la UE en las exportaciones mundiales de servicios es superior al 30%. En 1990 se ubicó en 36%, pero ésta ha venido reduciéndose ligeramente en los últimos 10 años, llegando a 33% en el año 2004.

A pesar de su importancia, en países en desarrollo (en estricto, en sectores de la sociedad de estos países, y no necesariamente sectores no calificados)³⁶ existe la percepción de que no les conviene la liberalización global del comercio de servicios debido a que sus industrias de servicios son ineficientes y no competitivas en este rubro (Whalley, 2003). Respondiendo a esta percepción, se puede decir que hoy en día muchos servicios son usados como un insumo intermedio para la producción y que las ganancias potenciales a partir

³⁶ Ver las encuestas de opinión y medios de prensa en los que se destaca las iniciativas anti TLC.

de la liberalización en servicios son significativas pues genera eficiencia y reduce los costos de producción a través de insumos más baratos. Asimismo, por ser intensivos en mano de obra, se presume que los países en vías de desarrollo deberían tener ventajas comparativas en la provisión de muchos de ellos.

La liberalización del comercio de servicios a partir de acuerdos comerciales preferenciales ha sido poco estudiada, principalmente debido a las limitaciones en la obtención de datos sobre los flujos comerciales de servicios, así como por la dificultad en la cuantificación de las barreras sectoriales. Según Whalley (2003), gran parte de los estudios existentes centran su atención en los efectos de una liberalización multilateral, a pesar que en la práctica la liberalización en el ámbito de los servicios se produce como resultado de acuerdos comerciales preferenciales o por decisión unilateral.³⁷ En el caso de Perú, Chile y Ecuador, es claro que su mercado está fuera de la región, y el acelerar los Acuerdos de Promoción Comercial (APC) interno es el primer paso para lograr aprovechar este mercado de servicios.

Para el caso peruano, por ejemplo, los estudios previos sobre el impacto de los acuerdos de libre comercio consideran los efectos de la liberalización en el ámbito de los bienes. El estudio realizado por Cuadra, Fairlie y Florián (CIES, 2004), utilizando modelos EGC,³⁸ refiere que como resultado del TLC Perú-EEUU, el PBI podría crecer hasta en 7%, y las exportaciones hasta en 12%. Por su parte, Morón (2005) y Luque (2005) emplean modelos dinámicos de equilibrio general (DCSE) para calcular el impacto del TLC Perú-Estados Unidos: Morón (2005) obtiene un impacto de largo plazo sobre el PBI del orden de 3,3% a 4,6%, mientras que Luque (2005) indica que el incremento sobre el PBI sería de 4,0%.

Se sabe que el impacto de la liberalización del comercio de servicios en el Perú y Ecuador estará marcado profundamente por dos acuerdos comerciales muy probables: el Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos de América (EEUU) y el futuro Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina (CAN) y la Unión Europea (UE), de modo que el comercio de servicios sea una parte importante de la agenda gubernamental y se incorpore en la opinión pública como una posibilidad más de exportaciones

37 El supuesto de liberalización en el marco multilateral presume la eliminación total de barreras al comercio de servicios aplicando el principio de Nación Más Favorecida (NMF), según el cual las concesiones de apertura deben ser otorgadas a todos los países miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sin discriminación alguna.

38 Equilibrio General Computable. Método de medición económica.

en las que Perú y Ecuador tendrían ventaja. En el caso de Chile, los impactos comienzan a verse, debido a lo avanzado de su política en estos ámbitos, gracias casi en su totalidad a la apertura del régimen democrático de la concertación.

La importancia de este tipo de enfoque radica en que los estudios más difundidos sobre el impacto de los acuerdos comerciales preferenciales (para el caso peruano en especial) solamente consideran la liberalización en el ámbito de los bienes y no toman en cuenta en específico la apertura de mercado que se produce en el ámbito de los servicios. Esta omisión genera una valoración incompleta de los posibles beneficios/costos de la suscripción de dichos acuerdos.

Dentro de los estudios que incluyen la liberalización del sector servicios se encuentra Jensen, et al (2003), en el que los autores consideran las ganancias potenciales de Rusia al acceder a la OMC, y encuentran que las ganancias del sector de servicios son significativamente mayores que las del sector de bienes. Del mismo modo, Light (2005) muestra que existen importantes ganancias potenciales en el sector de servicios para los países de la Comunidad Andina si es que se hubiera suscrito el ALCA.

EL PROCESO ANDINO DE LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO DE SERVICIOS

Antecedentes

Uno de los objetivos del proceso de formación del mercado común andino ha sido la constitución de una zona de libre comercio de servicios en la subregión. Con ese fin, la Comisión aprobó, el 11 de junio de 1998, la Decisión 439, Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina, el mismo que, en términos generales, establecía "...un conjunto de principios y normas para la liberalización progresiva del comercio intrasubregional de servicios, a fin de alcanzar la creación del Mercado Común Andino de Servicios, mediante la eliminación de las medidas restrictivas al interior de la Comunidad Andina".³⁹

La propia Decisión señalaba que en un plazo que no excedería del 31 de diciembre de 1999, la Comisión adoptaría, asimismo mediante Decisión, un inventario de las medidas contrarias a los

³⁹ Decisión 439, artículo 1.

principios básicos del proceso de liberalización mantenidos por cada país miembro.

Para avanzar en la formación de la zona de libre comercio de servicios, que tendría una cobertura sectorial sustancial, los países miembros levantarían gradual y progresivamente las medidas contenidas en el inventario mediante la celebración de negociaciones anuales coordinadas por la Secretaría General, cuyos resultados serían expresados en Decisiones de la Comisión.

La Comisión, en los casos pertinentes, reunida como Comisión Ampliada, podría asimismo, sobre la base de estudios sectoriales elaborados por la Secretaría General, adoptar Decisiones para la profundización de la liberalización o para la armonización de normas, en sectores o subsectores de servicios contenidos en el inventario al que se hace referencia y definiría, sobre la base de tales estudios, los sectores que por sus características y particularidades estarían sujetos a una liberalización o armonización sectorial específica.

Bajo este marco, a más tardar en el año 2005 debía culminar el proceso de liberalización del comercio intrasubregional de servicios, mediante el levantamiento de las medidas mantenidas por cada país miembro. Los sectores amparados por Decisiones específicas se regularían por lo establecido en tales Decisiones.

Los plazos establecidos por la Decisión 439 fueron modificados mediante la Decisión 629, adoptada ante las controversias que se produjeron entre los países respecto de:

1. La indefinición de regímenes sectoriales para sectores que, dependiendo de sus intereses, eran calificados de “sensibles”
2. El efecto de controversias internas que culminaron con el retiro de la República Bolivariana de Venezuela del esquema andino.

Como fuere, la Decisión 629 –que postergaba la entrada en vigencia de los compromisos de liberalización hasta el 31 de enero de 2007, bajo modalidades procedimentales específicas– deberá ser nuevamente redefinida, toda vez que, por lo anotado en 2., no ha sido posible dar cumplimiento a sus disposiciones.

Cabe relieves que las negociaciones emprendidas desde 1999 a nivel andino deberían ser priorizados si se apunta a promover el cambio de los patrones de vinculación de la subregión a los mercados internacionales.

Los servicios, como ya se ha señalado, representan un sector de creciente importancia en la economía internacional. El comercio

internacional de servicios en el mundo representa aproximadamente un 20% del total de flujos considerando bienes, servicios, rentas y transferencias. Después de los bienes, que son el 65% del flujo total, los servicios constituyen la segunda categoría en importancia en el intercambio internacional.

La región andina no es la excepción: así, los servicios generan al menos alrededor de 35% del PIB en cada uno de los países miembros de la CAN. El peso de los servicios en la producción de bienes alcanza, asimismo, según algunas estimaciones, a casi el 70%. De ahí la importancia de facilitar el suministro de servicios eficientes por parte de proveedores externos, en este caso, en la perspectiva de alcanzar mayor eficiencia y competitividad en cada una de las economías andinas.

Como se ha dicho, para evaluar el comercio intrasubregional de servicios no existen estadísticas actualizadas sin embargo, puede realizarse una aproximación al desempeño general de la cuenta de servicios andina, comparativamente al de otros grupos de países.

Cabe señalar que las negociaciones del TLC que han llevado adelante Colombia, Ecuador y Perú⁴⁰ tendrían un impacto directo sobre el estatus de la apertura andina en servicios: en efecto, la postergación de los plazos de la Decisión 439, para el caso de la apertura total prevista a nivel andino, una vez vigente el TLC,⁴¹ podría hacer obligatoriamente extensivas las ventajas que se concedan entre sí los países andinos a los EE.UU., sin que exista compromiso de parte de este último a otorgar cualquier beneficio derivado de las listas TLC a Bolivia, que hasta la fecha no participa de estas negociaciones.

Esto tiene especial relación con el régimen aún no definido que le aplicaría en caso de ciertos sectores de servicios (también revisados a la fecha), porque las versiones del texto TLC consagraron la vigencia inmediata de la norma NMF (Nación Más Favorecida) concedida a los países no parte del TLC, hacia las partes del mismo. Ocurre lo mismo en materia de Trato Nacional.

Finalmente se debe recordar que el acuerdo andino sobre Servicios no ha sido notificado a la OMC, como lo determina el artículo V del GATS, bajo cuya normativa se permite la aplicación de discriminaciones a terceros cuando existen acuerdos de libre comercio más profundos en términos de alcance y compromiso.

40 Ecuador, a la fecha, ha suspendido las negociaciones del TLC.

41 En caso de que, efectivamente, este instrumento entrase en vigencia antes de los compromisos andinos.

Se debe tener en cuenta que los procesos andinos de liberalización del comercio han sido notificados ante la OMC solamente en el caso de los bienes. En el marco de la OMC, la Comunidad Andina ha sido notificada como un acuerdo preferencial bajo la Cláusula de Habilitación, circunstancia que permite a los países miembros quedar exceptuados de la obligación de hacer extensivo a los demás Miembros de la OMC el trato más favorable que se otorgan en virtud del proceso andino de integración.

La inclusión de cláusulas de trato de nación más favorecida en acuerdos comerciales con terceros, sin prever una excepción para las ventajas que se otorgan entre sí los países miembros en el marco de la Comunidad Andina, podría poner en riesgo el desarrollo futuro de la normativa comunitaria y la posibilidad de una profundización del proceso de integración. Este es un tema que debería necesariamente ser estudiado en la coyuntura por la que atraviesa el proceso de integración.

Situación de los últimos años

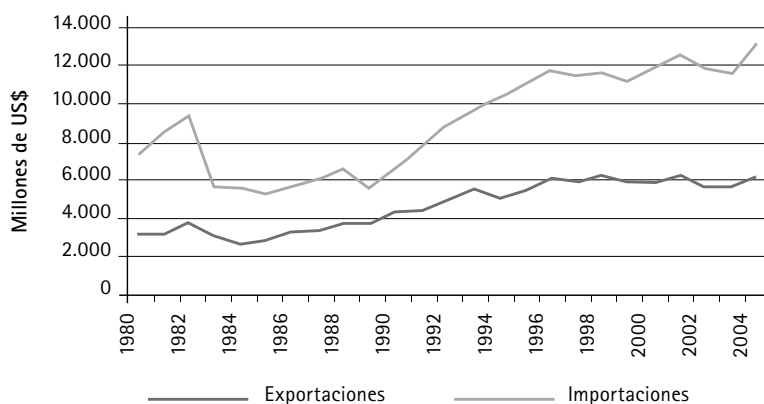
La Comunidad Andina, en donde están Perú y Ecuador —y ha vuelto Chile— exportó servicios al mundo por US\$ 6.213 millones en el año 2004, lo que representa un incremento del orden del 46% desde 1990. Dicho incremento es importante en términos absolutos, pero no ha sido suficiente para remontar la tendencia a la reducción de la participación de las exportaciones de la Comunidad Andina en las exportaciones mundiales.

La balanza de servicios en la CAN ha sido siempre deficitaria. En 2004 el déficit alcanzó los US\$ 6.986 millones, lo que implica que los países andinos compran servicios provenientes del exterior por aproximadamente el doble del valor de sus exportaciones de servicios. El gráfico 9 revela que la brecha entre importaciones y exportaciones de servicios se ha incrementado sistemáticamente desde 1990.

Si bien las exportaciones absolutas de servicios de la Comunidad Andina se han incrementado de US\$ 4.265 millones en 1990 a US\$ 6.213 millones en 2004, la participación de dichas exportaciones en el total general ha experimentado una tendencia decreciente debido a que las ventas de servicios del resto del mundo crecen a una tasa mayor. Es así que los países miembros de la CAN son actores cada vez menos importantes en el comercio mundial de servicios.

En lo que respecta a la participación de cada uno de los países en las exportaciones de servicios de la CAN, Colombia y Perú son los

Gráfico 6

IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES DE LA UE 1980-2004

Fuente: World Development Indicators

países con mayor participación, con 35% y 29% del total exportado respectivamente, mientras que Bolivia exporta sólo el 6% del total. Ecuador participa en 14% del total y Venezuela en 16%.

Por su parte, la estructura de las exportaciones de servicios en la CAN (cuadro 1) muestra que la categoría más importante para los países andinos es la correspondiente a “Viajes”, la misma que refleja la importancia de los servicios asociados al turismo, seguida por la categoría “Transportes”, que también mantiene una participación importante.

Cuadro 1.

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE SERVICIOS DE LA CAN – 2004.

	Exportaciones (Millones de US\$)	Viajes %	Transportes %	Servicios financieros %	Otros servicios %
Bolivia	384	46	30	12,4	11,6
Colombia	2.179	47,3	31,2	1,4	20
Ecuador	847	43,4	40,2	0,3	16,1
Perú	1.795	60,1	21,2	4,6	14,2
Venezuela, RB	1.008	47,3	35,1	0,2	17,4

Fuente: World Development Indicators.

Cuadro 2.

ESTRUCTURA DE LAS IMPORTACIONES DE SERVICIOS DE LA CAN - 2004.

	Exportaciones (Millones de US\$)	Viajes %	Transportes %	Servicios financieros %	Otros servicios %
Bolivia	578	34,8	25,6	20,5	19,2
Colombia	3.987	40,5	32,42	8,6	18,6
Ecuador	1.735	47,9	22,5	3,8	25,7
Perú	2.628	41,7	23,6	8,8	25,9
Venezuela, RB	4.271	42,1	25,2	6,9	25,9

Fuente: World Development Indicators.

La categoría “Otros servicios comerciales” ocupa el tercer lugar, con participaciones del orden de 11,6 % para Bolivia hasta 20% para Colombia. Sería útil conocer la participación de aquellos sectores en los que se presume que los países en vías de desarrollo tendrían ventajas, tales como los servicios profesionales, consultoría, software, entre otros. Sin embargo, las estadísticas disponibles no permiten una desagregación mayor.

En cuanto a las importaciones de servicios comerciales, la Comunidad Andina importó servicios por un valor de US\$ 13.199 millones en 2004. La categoría con mayor participación en las importaciones es la de “Transportes”, seguida por “Otros servicios comerciales” y “Viajes”.

La importancia e interés creciente de los servicios en el comercio mundial generó la necesidad de contar con reglas y disciplinas que normen el comercio internacional de servicios. Así, en el marco de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT fue negociado el denominado Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS). Más tarde, otros acuerdos comerciales denominados de “Tercera Generación”, dentro de los que se incluye el ya fenecido Tratado de Libre Comercio (TLC) Andino-Estados Unidos, irrumpieron en el escenario de las negociaciones internacionales. A partir del trabajo de la CAN (Secretaría General CAN, 2006)⁴² se puede concluir que el comercio de servicios ha mostrado un dinamismo importante en los últimos años, producto del progreso tecnológico que conlleva al incremento en su transabilidad.

42 Comunidad Andina, Juan Falconí, con la colaboración de José Luis Castillo y Limberg Chero, “Impacto de la liberalización...”, *op. cit.*

Asimismo, los países andinos del Pacífico sur presentan alta potencialidad en la exportación de servicios turísticos. Igualmente, existe complementariedad entre la potencialidad exportadora del sector servicios de los países andinos y la potencialidad importadora de los Estados Unidos. Aunque estos estudios no incluyeron a Chile, son relevantes para el país del sur debido a que su estado de país con APC con EUA lo incluyó en el modelo desarrollado para el trabajo de la CAN. La liberalización del sector servicios, según el modelo desarrollado, sería positiva. Así por ejemplo, en el hipotético caso de un TLC Andino-Estados Unidos, los países que lo suscriban (Colombia y Perú) se beneficiarán de la liberalización en el sector servicios, mientras que los países que no lo suscriban (Venezuela y quizá Ecuador) se verían *afectados* en sus indicadores económicos.⁴³

Se puede decir igualmente que los países andinos tienden hacia la liberalización de los servicios en negociaciones bilaterales y regionales más no en las negociaciones multilaterales. En estas últimas consolidan niveles de apertura en servicios inferiores al *status quo*. En contraposición, por ejemplo, EUA, como país desarrollado, tiende a consolidar en las negociaciones multilaterales niveles de apertura en servicios cercanos a su *status quo*.

El Perú es el país miembro de la CAN que más liberaliza su mercado de servicios en negociaciones regionales y bilaterales. Sólo Chile, el miembro asociado se le puede comparar. Ecuador parece abandonar esta ruta y comenzar una nueva junto a países como Venezuela y Cuba.

La liberalización del sector servicios para los países andinos más Chile, según la CAN, en el marco de un TLC Andino-Estados Unidos, incrementa sustancialmente los beneficios económicos en comparación con la liberalización sólo en el caso de los bienes.

Las negociaciones sobre comercio de servicios

En décadas pasadas, el pensamiento económico tradicional consideraba en general a los servicios como “no transables” debido a sus altos costos de transporte por unidad de valor. Por ello, las negociaciones comerciales internacionales no incluían compromisos en dicha área. Sin embargo, el progreso tecnológico, especialmente en el campo de las telecomunicaciones, abrió las posibilidades del intercambio inter-

43 Aunque recordemos que no es lo mismo aumentar el PIB que mejorar los niveles de vida necesariamente.

nacional de servicios tales como los financieros, seguros, educación a distancia, tele-medicina, entre otros.

Debido al incremento en la transabilidad de muchos servicios, resultó necesario generar reglas y disciplinas que normen el comercio de servicios a nivel internacional. Es así que durante la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales (1986-1993) surge el Acuerdo General Sobre Comercio de Servicios (AGCS).

Sobre la base de las disciplinas acordadas en el AGCS, muchos países han acordado acuerdos regionales o bilaterales que involucran el comercio de servicios, con variantes que los restringen a la modalidad de prestación transfronteriza y a las compras del estado.

CONCLUSIONES

- La integración como concepto irradiador necesita que se viva intensamente. No es posible que se hable de integración a nivel *macro* sin que la gente no lo entienda. Para que la gente lo entienda debe estar desarrollado a nivel *micro*, y no lo está.
- Los países analizados quieren integrarse a realidades supranacionales, sin embargo, aún tienen problemas para mostrar un grado de integración como país con todos los grupos étnicos de sus territorios. Muestran además, muchos conflictos “subyacentes” negativos que deben ser solucionados. Chile y Perú presentan la relación con mayor nivel de subyacentes negativos en este aspecto.
- La integración entre los tres países del pacífico sur latinoamericano se presenta como un posible gran reto de la integración pues el proceso histórico los ha enfrentado varias veces, y desde diversos frentes, producto de un hecho fundamental: Escasez. La escasez puede ser combatida con crecimiento de la economía de los tres países.
- Existe evidencia suficiente que en el panorama actual de relaciones económicas y globalización puede llevar a mejores estadios. Aunque aún están en debate los modelos más convenientes para llevar a cabo ese ansiado mejor nivel, lo que se sabe es que el comercio entre zonas con problemas subyacentes aumenta los niveles de interrelación positiva.
- Las fortalezas de la unión (apertura multilateral) son mayores niveles de comercio, mayores tasas de crecimiento, aprovecha-

miento de ventajas comparativas en sectores de auge como el comercio de servicios.

- Acciones específicas y concretas han mostrado tener mayor trascendencia en otras experiencias exitosas de Integración (como el tratado de Carbón y Acero europeo) siempre y cuando se desarrollen sobre los elementos que hagan posible niveles mayores niveles de integración y no como producto de posiciones dominantes o de origen en el unilateralismo armado (como con Tratado tipo el de Alsacia y Lorena). Distinguir aquéllos hechos es uno de los grandes retos. Si el comercio es un espacio ideal para el desarrollo de mayores niveles de integración, especializarnos en comercio de vanguardia (el de servicios) puede ser uno de los pequeños y concretos hechos.
- Estas acciones específicas incluyen también fomentar iniciativas de interconexión de bajo costo (aerolíneas, telefonía), programas de intercambio de los futuros ciudadanos (un “Erasmus” latinoamericano de intercambios estudiantiles, el relanzamiento de la Universidad Andina Simón Bolívar, y pasantías en multinacionales andinas, por ejemplo), trabajo sobre la idea de comunidad en los sectores de mayor resistencia (aquellos ligados al concepto de “patria dura” como el ejército y las representaciones deportivas) y un rol más activo con la integración de parte de las instituciones educativas. Las oportunidades son el compartir un origen, una cultura, una forma de gobierno y un horizonte comercial.
- Las debilidades de la misma son la acción del sentido patrio afirmado en la singularidad respecto al vecino, la poca trascendencia en los niveles de gobierno de las heridas de guerra, especialmente cuando se ven desde el punto de vista menos afectado.
- Las amenazas son la falta de planes de contingencia frente al cambio climático, la falta de recursos energéticos en la zona y, los procesos contracorriente internos.
- De lo analizado, se puede ver que Perú empieza a tomar la senda liberalizadora y comercial que siguió Chile; mientras Ecuador parece enrumbar por otro tipo de ruta.
- Perú y Chile se muestran como los más capaces de aprovechar en conjunto el escenario internacional futuro, y el APC bilateral en marcha ayudará a ello.
- Colombia aparece como el aliado cultural y económico más importante a futuro de la región Pacífico sur, pues conecta los

mercados con el Océano Atlántico y parece seguir el mismo derrotero que Chile y Perú. Se sugiere que el estudio debe continuar esta vez incidiendo en la relación Perú-Ecuador-Colombia con Chile.

BIBLIOGRAFÍA

- ACUERDO de Cartagena. www.comunidadandina.org/normativa/tratprot/acuerdo.htm
- BARBÉ, Esther, *Relaciones internacionales*, España, Tecnos, 1995.
- BISCEGLIA, Nicolás Emiliano, “Los procesos de integración y cooperación: Hacia nn modelo posible”, Ceepas, www.unionsudamericana.net/castellano/notas/opi_003.html
- CAPORASO, J., “Regional integration theory: understanding our past and anticipating our future”, *Journal of European Public Policy*, 1998; 5(1): 1-16.
- CHOMSKY, Noam, *El nuevo orden mundial (y el viejo)*, Barcelona, Crítica, 1996.
- CUADRA, Gabriela; David Florián, “Inversión extranjera directa, crecimiento económico y spillovers en los países menos desarrollados miembro del APEC”, Perú, 2003.
- CUEVAS Cancino, Francisco, “Del Congreso de Panamá a la Conferencia de Caracas”, Caracas, Oficina Central de Información, 1976.
- DEUTSCH, Kart, *El nacionalismo y sus alternativas*, Argentina, Editorial Paidós, 1971.
- DOLLAR, D.; Kraay, A., “Growth is good for the poor”, World Bank, Policy Research Department, Washington, EUA, 2000.
- DOUGHERTY, James E., *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, Argentina, Grupo editor Latinoamericano, 1993.
- EDWARD F. McClennen, “Utility and Equity: Sen vs. Harsanyi”, *The Journal of Philosophy*, 1981; 78(10): 600-601.
- FAIRLIE, Alan; Queija, Sandra, “Relaciones económicas Perú-Chile: ¿Integración o conflicto?”, Perú, 2007.
- GISCARD d’Estaing, Valerie, “The Principle of Subsidiarity”, Working Document, European Parliament Committee on Institutional Affairs, 1990.

- HAAS, Ernst B., *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford, Stanford University Press, 1964.
- “The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing”, en L. Lindberg; S. Scheingold (eds.), *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1971.
- *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces. 1950-1957*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 2004 y Stanford, Stanford University Press, 1958.
- HAAS, Ernst B.; Philippe Schmitter, “Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections about Unity in Latin America”, en *International Organization*, 1964; 18: 705-737.
- HARBERGER, Arnold C., “A Vision of the Growth Process”, en *The American Economic Review* 1998: 88.
- HELD, D., *Models of Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1996.
- HEREDIA, Raimundo, “América Latina: una mirada al proceso de integración de la región”, Documento de Trabajo N° 64, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, Chile, noviembre de 1997.
- HIRSCHMAN, AO., “La conexión intermitente entre el progreso político y el económico”, *Estudios Públicos*, Santiago de Chile, 1994; 56: 5-14.
- HOEKMAN, Bernard, “Assessing the General Agreement on Trade in Services”, en Will, Martin & L. Alan Winters eds., *The Uruguay Round and the Developing Economies*, Discussion Paper No. 307, World Bank, 1995.
- HOFFMANN, Stanley, “Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe”, en *Daedalus* 1966; 95: 862-915.
- JIMÉNEZ Herrero, L., *Medio ambiente y desarrollo alternativo*, Madrid, IEPALA Editorial, 1989.
- KEOHANE, Robert O.; S. Hoffmann, *The New European Community: Decision-making and Institutional Change*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1991.
- KEOHANE, Robert O.; Joseph S. Nye, “Power and Interdependence Revisited”, en *International Organization* 1987; 41(4): 725-753.
- KLIGSBURG, B., “Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina”, en *Socialismo y Participación*, Lima, 2000; 89: 49-75.
- KRASNER, Stephen D. (ed), *International Regimes*, N. York, Cornell University Press, 1983.
- KRUGMAN, P.; Obstfeld, M., *Economía internacional. Teoría y política*, Madrid, McGraw-Hill, 1997.
- LODGE, Juliet, “Loyalty and the EEC: The Limitations of the Functionalist Approach”, en *Political Studies*, 1978; 26: 232-248.

- MARIÑO, Jorge, *La supranacionalidad en los procesos de integración regional*, España, Mave Editor, 1999.
- MCCORMICK, John, *The European Union*, Westview Press, 1999.
- MENDOZA Cubillo, Margarita I., *El pensamiento confederativo de Simón Bolívar en las Naciones Unidas*, Guayaquil, Editorial Universidad de Guayaquil, 1990.
- MENDOZA, Waldo; García, Juan Manuel; “Perú 2001-2005: Crecimiento económico y pobreza”, Lima, PUCP, Departamento de Economía, 2006.
- MILWARD, S.; Lynch, F.; Ranieri, R.; Sorensen, Vibecke; y otros. *The Frontier of National Sovereignty: History and Theory 1945-1992*, Londres y New York, Routledge, 1993.
- MITRANY, D., *The Functional Theory of Politics*, New York, St. Martin's Press, 1976.
- MORGENTHAU, Hans, *Lucha por el poder y la paz*, Argentina, Colección Constelación Internacional, 1963.
- NACIONES Unidas, “Informe sobre las inversiones en el mundo – La inversión extranjera directa de los países en desarrollo y las economías en transición: consecuencias para el desarrollo”, 2006.
- NEF, Jorge, “Los procesos de integración y la globalización”, en Revista Diplomacia N° 82, Academia Diplomática Andrés Bello, enero-marzo 2000, Chile.
- NYE, Joseph S., *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, (Reprint) Lanham, MD, University Press of America, 1987.
- NORTH, Douglass C.; Robert Paul Thomas, *The Rise of the Western World: A New Economic History*, New York, Cambridge University Press, 1973.
- PUTNAM, Robert D., “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, en *International Organization* 1988; 42(3): 427-469.
- RODRÍGUEZ, F.; D. Rodrik, “Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence”, National Bureau Economic Research 2000.
- ROMER, Paul, “Increasing returns and long run growth”, en *Journal of Political Economy* 1986.
- ROS, Jaime, *La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento*, México D.F, Fondo de Cultura Económica: CIDE, 2004.
- ROSAMOND, B., *Theories of European integration*, New York, St. Martin's Press, Basingstoke 2000.
- SACHS, Jeffrey D.; Andrew M. Warner, *Natural Resource Abundance And Economic Growth*, Center for International Development and Harvard Institute for International Development, Cambridge MA, Harvard University, 1997.

- SAGASTI, Javier Francisco; Iguíñiz, Javier; Schuldt, Jürgen, *Equidad, integración social y desarrollo: Hacia un nuevo enfoque para la política social en América Latina*, Lima, Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 1999.
- SALA Martin, Xavier; *Apuntes de crecimiento económico*, Barcelona, Antoni Bosch Editor, 2000.
- SÁNCHEZ Parga, J., “Sin (creciente) desigualdad no hay crecimiento económico”, en *Socialismo y Participación*, Lima, 2005; 99: 11-27.
- SHERMAN, R.; Wang, Z.; Martin W., “Capturing the Implications on Services Trade Liberalization”, World Bank 2002.
- STIGLITZ, Joseph, *Globalization and Its Discontents*, W.W. Norton & Co, 2002.
- TOMASSINI, Luciano, *Teoría y práctica de la política internacional*, Chile, Ediciones de la Universidad Católica, 1989.
- VIDAL Villa, J.M., *Economía mundial*, Madrid, McGraw-Hill, 1995.
- VILLALOBOS, Sergio, *Chile y Perú, la historia que nos une y nos separa 1535-1883*, Santiago, Editorial Universitaria, 2002.
- WALLACE, William (ed.), *The Dynamics of European Integration*, Londres, Pinter Publications UK, 1990.
- WIBBELS, Erik; Goldberg, Ellis, “Natural Resources, Development and Democracy: The Quest for Mechanisms” 2004.
- WILKE, Marc; Helen Wallace, “Subsidiarity: Approaches to Power-Sharing in the European Community”, RIIA Discussion Papers N° 27, 1990.
- WOODWARD, David; Simms, Andrew, “Growth Isn’t Working: the Uneven Distribution of Benefits and Costs from Economic Growth” 2006.
- YEPES del Castillo, Ernesto (ed.), *Mito y realidad de una frontera Perú-Ecuador 1942-1949. Un testimonio inédito del departamento de estado: el informe McBride*, Lima, Análisis, 1996.
- ZELADA, Roberto, *Derecho de la integración económica regional*, Bolivia, BID/INTAL, 1989.

PERSPECTIVAS DE LA COMUNIDAD SURAMERICANA DE NACIONES

YAJAIRA BRACHO

NÉSTOR ROMERO

CÉSAR PRIETO

Cátedra de Integración Andrés Bello - Universidad del Zulia.

Centro Experimental de Estudios

Latinoamericanos (Ceela)

INTRODUCCIÓN

Desde hace más de tres décadas los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe vienen haciendo nuevos intentos para lograr la integración, como una de las estrategias de desarrollo que se considera indispensable para poder superar los problemas comunes de estos países relacionados con el comercio internacional: déficit en sus balanzas de pagos, devaluación de sus monedas, relación de intercambio desfavorable, endeudamiento externo, etc., así como también las repercusiones que ese comercio tiene en el nivel y ritmo de la actividad económica interna de cada país.

No obstante los esfuerzos realizados por los respectivos gobiernos de esos países por aplicar los acuerdos y resoluciones relacionados con la integración, los resultados obtenidos hasta ahora no han estado a la altura de los objetivos y metas propuestas. Continúa presente la urgente necesidad de cambiar las condiciones que imponen los países más desarrollados en el comercio mundial.

En estos momentos, se plantean dos enfoques: los que buscan acuerdos de integración latinoamericana incluyendo a Estados Unidos como es el caso del ALCA y los TLC bilaterales y los que buscan acuerdos de integración excluyendo a Estados Unidos como es el caso del ALBA, CSN, y el más reciente de UNASUR.

Se hace necesario entonces, un análisis objetivo de las perspectivas de la integración de Latinoamérica, pero concebida como una de las estrategias indispensables para alcanzar mayores niveles de desarrollo humano endógeno, autónomo y sustentable. Tomando en cuenta este nuevo contexto, caracterizado por el poder que ejercen a nivel mundial los países más desarrollados a favor de sus intereses y en detrimento de los demás, las únicas posibilidades de éxito que tienen los menos poderosos es formar bloques que contrarresten ese poder.

Ante la complejidad de elementos e interrelaciones que conforman esta situación, es indispensable y urgente hacer un análisis crítico y hermenéutico que nos permita la interpretación dialéctica

del sentido, del significado de la realidad, tomando en cuenta las interrelaciones existentes entre el todo y las partes (Muro 2004) de los modelos de desarrollo y de integración propuestos por Estados Unidos y por los organismos internacionales que estudian estos problemas, con especial énfasis en los principios éticos que subyace en dichos modelos, ya que los resultados obtenidos hasta ahora demuestran que sólo benefician a una minoría, generan pobreza para las mayorías y además están poniendo en peligro la vida en nuestro planeta.

El análisis que pretendemos hacer nos permitirá detectar obstáculos para el avance de los procesos de integración específicos de estos países latinoamericanos, así como incompatibilidades con la nueva concepción del desarrollo humano que también se viene promoviendo por parte de algunos estudiosos de esta materia como son los casos de Amartya Sen (2005); Javier Fernández y otros (2001); Adela Cortina (1999); Bernardo Kliksberg (2005) y otros.

Con base en los resultados del análisis, se hacen algunas propuestas para una Nueva Concepción del Desarrollo, y de la Integración basada en nuevos principios éticos, así como también algunas estrategias que esperamos contribuyan a superar los problemas detectados.

El presente informe está estructurado de la siguiente forma: el contexto, la concepción ética del desarrollo y de la integración, la propuesta de integración del área de libre comercio para América (Alca), la propuesta de integración de la alternativa bolivariana para América latina (Alba), Comunidad suramericana de naciones (CSN) fortalezas y debilidades de la CAN, fortalezas y debilidades del Mercosur, convergencia entre la CAN y el Mercosur, la energía como elemento dinamizador de la integración latinoamericana y hacia un indispensable y urgente cambio de modelo.

EL CONTEXTO

MUNDIAL

La demolición del muro de Berlín en 1989 marcó el fin de la denominada Guerra Fría que mantuvieron Estados Unidos (USA) y la Unión Soviética (URSS). Hay ahora un nuevo intento por parte de los países más poderosos, de acaparar los mercados y fuentes de abastecimiento de recursos naturales, principalmente de la energía.

Las estrategias de dominación han cambiado. Además del capital, las técnicas y las guerras que tradicionalmente han venido utilizando,

ahora como instrumentos nuevos utilizan los recientes avances en la electrónica, las comunicaciones, las computadoras, el procesamiento de información (*software*) y en general los últimos avances de la ciencia y de la técnica. Simultáneamente promocionan, a través de los medios de comunicación, los valores y principios del sistema capitalista neoliberal (el individualismo, la maximización de la ganancia, el mercado, la no intervención del Estado en la actividad económica, etc.) como el único sistema que permite alcanzar los niveles de vida que actualmente ellos tienen.

Aun cuando ellos en sus respectivas economías aplican el proteccionismo estatal, tratan de convencer, y en algunos casos imponer, a los demás países, que deben abrir sus mercados al comercio internacional, sus empresas a la inversión extranjera, en general, desregularizar sus economías para que se puedan incorporar al mundo globalizado, a la sociedad del conocimiento y en general a lo que ellos consideran progreso y desarrollo.

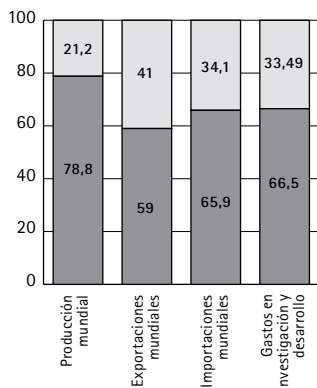
Aunque la globalización, según Aldo Ferrer, comenzó con los desembarcos de Cristóbal Colón en América,

Los países que respondieron con eficacia al dilema del desarrollo en el mundo global fueron aquellos que participaron activamente de las relaciones internacionales a partir de su cohesión e integración interna y de su dominio del mercado y los recursos. Los otros, aquellos a los cuales la globalización les fue impuesta como dependencias coloniales o, siendo en principio soberanos, la asumieron en cuanto periferia de los centros industriales, constituyeron el grupo de los países subdesarrollados y dependientes. (Ferrer, 2000:394)

Existen suficientes evidencias empíricas y estadísticas, que demuestran que las condiciones bajo las cuales se realiza el comercio internacional y en general el conjunto de acuerdos, tratados e instituciones internacionales, han contribuido a que un grupo minoritario de países se enriquezcan en detrimento de la mayoría. Con fines ilustrativos se muestra en los gráficos 1 y 2 y en los cuadros 1 y 2 que en los últimos años, a pesar de los diferentes intentos de cambiar las condiciones del comercio mundial, por parte de la mayoría de los países, los de mayor grado de desarrollo (Grupo de los 7) han obtenido los mayores beneficios del comercio internacional, la mayor concentración del capital, las mayores reservas internacionales en sus respectivas monedas, etc., lo cual les ha permitido concentrar cada vez mayor poder.

Gráfico 1.

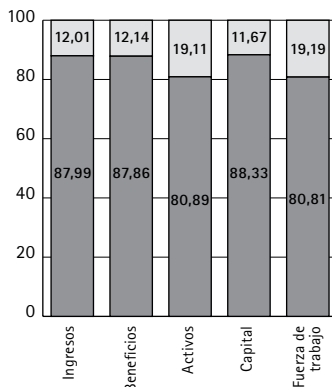
CONTROL DEL PODER GLOBAL.



Otros países
 Países del G7

Gráfico 2.

CONTROL DEL PODER GLOBAL DE LAS 100 GRANDES EMPRESAS TRANSNACIONALES.



Otros países
 Países del G7

Fuente: Parra, 2006

Ante este nuevo escenario, algunos países han retomado y acelerado viejos procesos de integración y de formación de nuevos “bloques” para lograr, entre otros objetivos, contrarrestar esa amenaza de dominación. A manera de ejemplo podemos citar el caso de la Comunidad Económica Europea, hoy denominada Unión Europea (UE); en el área del Caribe, la comunidad del Caribe (Caricom) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA); en América del Sur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur); en Asia, la Asociación del Sudeste Asiático (ASEAN), la Conferencia económica del Asia y el Pacífico (APEC), etc.

Debemos considerar además en el análisis, que el surgimiento de nuevos países con elevados niveles de crecimiento económico, como son los casos de China e India, le plantea a los países de bajo grado de desarrollo la posibilidad de liberarse de la dominación de Estados Unidos, si aprovechan la oportunidad de diversificar y aumentar su comercio internacional con los nuevos “bloques” y países que se perfilan hoy con posibilidades de disputar a Estados Unidos su hegemonía mundial. (Ver gráfico 3).

Cuadro 1.

CONCENTRACIÓN DEL PROCESO ECONÓMICO Y PODER MUNDIAL

	Exportaciones de mercancías (millones de dólares y porcentajes)								
	1980	1985	1990	1995	1997	1999	2000	2001	2002
Todo el mundo	2.034.000	1.954.000	3.449.000	5.161.000	5.577.000	5.708.000	6.445.000	6.191.000	6.455.000
Economías desarrolladas	62.30	66.13	71.37	68.51	66.62	67.11	63.96	64.33	63.50
Economías subdesarrolladas	29.63	25.18	23.01	24.88	26.48	26.44	29.03	28.29	28.79
Economías en transición	7.74	7.99	3.06	3.83	4.01	3.77	4.22	4.62	4.66
América Latina	5.39	5.55	4.26	4.43	5.10	5.26	5.60	5.63	5.43

Fuente: Rivas, 2005

Cuadro 2.

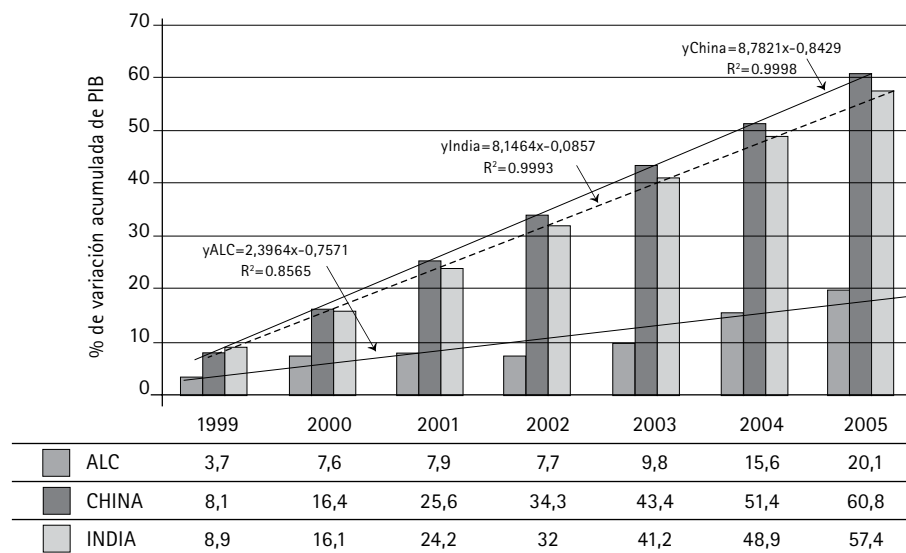
CONCENTRACIÓN DEL PROCESO ECONÓMICO Y PODER MUNDIAL

	Importaciones de mercancías (millones de dólares y porcentajes)								
	1980	1985	1990	1995	1997	1999	2000	2001	2002
Todo el mundo	2.075.000	2.015.000	3.550.000	5.278.000	5.725.000	5.901.000	6.697.000	6.452.000	6.693.000
Economías desarrolladas	68.24	69.11	74.11	67.84	66.48	69.96	68.46	68.02	67.44
Economías subdesarrolladas	24.02	22.86	21.18	25.7	26.39	23.86	25.24	25.16	25.35
Economías en transición	7.42	7.35	3.20	3.73	4.31	3.60	3.62	4.17	4.47
América Latina	5.95	4.19	3.65	4.78	5.73	5.63	5.75	5.84	5.24

Fuente: Rivas, 2005

Gráfico 3.

ALC, CHINA E INDIA: CRECIMIENTO ECONÓMICO ACUMULADO



Fuente: EIU, Banco Mundial, ONU, 2005

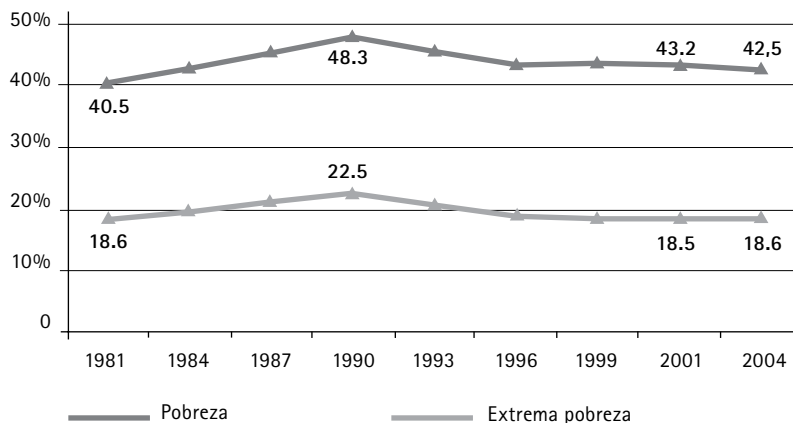
Regional

En el caso de América Latina y el Caribe también se han hecho varios intentos de integración, pero los resultados aún son muy distantes de las aspiraciones de desarrollo anunciadas en los acuerdos y demás documentos constitutivos de los organismos creados para su puesta en práctica.

Las estadísticas publicadas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su Estudio económico 2004-2005, constituyen una evidencia incuestionable de que los acuerdos de integración dentro del modelo capitalista liberalista, no han producido los resultados que se esperaban, respecto a el déficit de la balanza de pagos, relación de intercambio desfavorable, endeudamiento externo, pobreza, etc., que desde hace muchos años han venido padeciendo estos países. Aún cuando en los dos últimos años de la serie (2003-2004) el saldo de la cuenta corriente y el global son positivos, –debido principalmente

Gráfico 4.

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: POBREZA Y EXTREMA POBREZA
SEGÚN ESTIMACIONES DE LA CEPAL, 1981-2004**



Fuente: Morales, 2007.

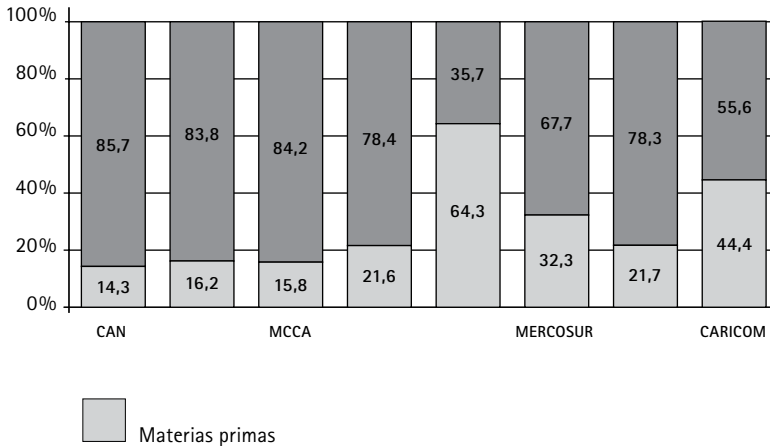
al aumento de los precios del petróleo— la tendencia en toda la serie es errática: varía de positiva a negativa con predominio de los saldos negativos. Los efectos positivos del comercio internacional los obtienen sólo los grupos económicos minoritarios más poderosos. (Ver gráfico 4)

En el gráfico 5, se puede apreciar que los procesos de integración que se han venido aplicando en esta región han producido una división internacional del trabajo que ha convertido, a la mayoría de los países de bajo grado de desarrollo, en productores de muy pocos productos especializados: materias primas, energía, etc., y a los países de mayor grado de desarrollo, en los proveedores mundiales de la mayoría de los productos manufacturados.

En materia de comercio internacional, a estos países latinoamericanos les queda aún un largo camino por recorrer, ya que su participación es de las más bajas. Esto puede ser asumido como un reto para retomar el proceso de sustitución de importaciones y de diversificación de exportaciones que, en la década de los años 1950 propuso la misma CEPAL, como alternativa para superar los problemas del subdesarrollo de estos países. Sin embargo, como plantearemos en el desarrollo de este trabajo, ahora hay que enfocar el problema de una manera diferente, tomando en cuenta el paradigma de la comple-

Gráfico 5.

COMERCIO INTRARREGIONAL Y EXTRARREGIONAL (AÑO 2004).



Fuente: Morales, 2007.

alidad de las ciencias sociales y las nuevas propuestas de Cooperación, Responsabilidad Social y Complementariedad en lugar de la salvaje competencia.

Respecto a los mecanismos, normas y procedimientos para poner en práctica los acuerdos de integración, hasta ahora ha sido muy difícil lograr una efectiva coordinación, eficacia y eficiencia en su aplicación, ya que desde la creación del Área de Libre Comercio de América Latina y el Caribe (ALALC) en la década de los sesenta, hasta hoy, se han venido creando una multiplicidad de organismos, comisiones, pactos, resoluciones, etc., que hoy resulta un complicado enredo de burocracia y normas, que hacen evidente la necesidad de redimensionar y simplificar urgentemente el proceso de integración. En la figura 1 se muestra también lo enmarañado y difícil que resulta esa multiplicidad de acuerdos para poder avanzar en el proceso de integración.

Teórico

En el modelo económico capitalista liberalista que ha servido de base para los procesos económicos y de integración que se han venido aplicando en estos países latinoamericanos, subyace una concepción

Figura 1.

ACUERDOS INTRARREGIONALES.



positivista racionalista que parte de una relación de causalidad (causa-efecto) que no siempre es verdad y que algunos autores, como es el caso de Morin (1997) lo denominan el paradigma de la simplicidad. Hay entonces que sustituir ese paradigma de la disyunción / reducción / unidimensionalización, por un paradigma de la distinción / conjunción / implicación que permita distinguir sin desarticular, asociar sin identificar o reducir, e interrelacionar.

En el campo de las Ciencias sociales hoy hay nuevas propuestas de enfocar los problemas sociales, económicos, políticos, psicológicos, etc., de una manera compleja. El mencionado autor en su obra *Introducción al pensamiento complejo* concibe el universo, la realidad, la

sociedad, el hombre, como un conjunto de múltiples y variados elementos cambiantes e interrelacionados, los unos con los otros, dentro de ellos mismos y con el todo, de manera coherente, antagónica, concomitante, ordenada, desordenada y azarosa, y al conocimiento, como el proceso permanente de búsqueda del mayor número posible y probable de esos elementos y sus interrelaciones.

Resulta evidente la necesidad de liberarse de los viejos modelos económicos cuyos fundamentos teóricos ya han sido superados, y los resultados empíricos de su aplicación no dejan lugar a ninguna duda de que los beneficios se reparten entre una minoría de la población, mientras que la gran mayoría en todos los países del mundo en los cuales se ha aplicado este modelo, vive en la pobreza y la exclusión.

Respecto al desarrollo, también hoy está superada la vieja concepción que lo relacionaba sólo con el proceso productivo y que debía ser alcanzado mediante las denominadas “recetas” de ajustes coyunturales y/o estructurales que “recomendaban” el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros.

En cuanto a la integración se continúa concibiéndola sólo como un proceso de ampliación del mercado para eliminar los desequilibrios en las balanzas de pagos, niveles de endeudamiento externo, aumento del nivel y ritmo de la actividad económica interna de cada uno de los países miembros de los respectivos acuerdos. En esa concepción subyace el modelo neoliberal de que el mercado es el mecanismo que regula todo el proceso productivo y que automáticamente “la mano invisible” de la competencia y la ganancia producirán el crecimiento económico y, por “derrame”, el desarrollo. Sin embargo, en el caso de Latinoamérica, abundan las estadísticas que demuestran que a pesar de los múltiples intentos y programas de desarrollo e integración, en líneas generales, los resultados no han sido totalmente satisfactorios.

HACIA UNA CONCEPCIÓN ÉTICA DEL DESARROLLO Y DE LA INTEGRACIÓN

Para analizar las relaciones que existen entre la ética, el desarrollo y la integración debemos definir cada uno de esos términos y, debido a que no hay consenso sobre esos conceptos, tenemos que asumir una posición al respecto, que nos pueda ser útil para descubrir y entender los problemas relacionados con el bajo nivel de desarrollo de estos pueblos de Latinoamérica y nos orienten hacia su solución.

Ética

Aguado, y otros (2001:16) definen la ética como:

La ciencia que estudia los actos humanos desde el punto de vista de su bondad o maldad. No es, en sentido estricto, una “ciencia pura”, tal como hoy en día se entiende a éstas, pues no admite una comprobación empírica real e inmediata, pero su ignorancia tiene graves consecuencias en las personas e instituciones.

Después de establecer diferencias con otras ciencias como la sociología, la psicología, la antropología y con la moral, establece que el objeto de estudio de la ética son los actos humanos realizados por una persona libre y conscientemente, y que la fuente de información procede del esfuerzo de búsqueda de los humanos por un sentido trascendente de la vida.

Citando a Aristóteles clasifica la filosofía práctica en tres áreas: la política, la ética y la economía. La ética define los fines y la política y la economía los medios para lograrlos. Aristóteles escribió, refiriéndose a una vida en la que las pasiones sean dejadas sin control alguno: “complacerse en estas cosas y buscarlas por encima de todo es propio de bestias. Y si alguien viviera sólo para los placeres del alimento y del sexo, sería absolutamente servil, pues para él no habría ninguna diferencia entre haber nacido bestia u hombre.” (Fernández y otros, 2001:15)

Aunque la ética aporta valores y principios trascendentes para la vida,

La reducción de la ética a una enumeración de pautas de lo que puede o no hacerse ha sido enormemente dañina. Cierta normativa puede ayudar, pero sólo dentro del ámbito de la búsqueda de la felicidad: no puede realizarse un estudio serio de ética general, y por supuesto tampoco de la empresarial, sin continuas referencias a otros elementos: la felicidad, los hábitos operativos, y el ejercicio y formación de la libertad **(para que las personas aprendan a saber –y sobre todo a saborear– los mejores aspectos de la existencia)** (Fernández y otros, 2001:14) (El destacado es nuestro)

El profesor Martín Fiorino (2006), explica el concepto de ética de la manera siguiente: ética deriva de la palabra griega *Ethos* que significa hábito, manera de ser, carácter. Hábito a su vez se define

como lo que se hace de modo acostumbrado porque es valioso para la vida, para la satisfacción, la felicidad. Carácter significa determinación para obrar porque se tiene convicción de que lo que se hace es bueno, proporciona satisfacción, felicidad para uno mismo y para los demás, es decir contribuye al bien común.

Utiliza la expresión “saber ético” en lugar de ciencia ética, porque como es un área de la filosofía, sus valores y principios no se pueden comprobar por métodos empíricos cuantitativos ni se pueden construir leyes de validez universal como ocurre con el conocimiento en las ciencias denominadas puras o exactas que generan dominio, poder. En cambio, el saber no implica dominio ni intervención sino comprensión e integración y en el caso de la sabiduría implica además sentido, finalidad.

Según esta concepción, la ética es un saber racional basado en el principio de la vida; en el principio de la diversidad: biodiversidad, sociodiversidad y diversidad de valores (axiológica); en el principio de la libertad, de la comunicación, del diálogo, de los acuerdos; y en la acción por convicción hacia la felicidad y el bien común.

Implica comparar el ser, el deber ser y el poder ser. Es decir, no se trata de un saber contemplativo sino de acciones humanas acordadas y congruentes hacia objetivos y fines valiosos para la vida, la felicidad y el bien común. Los principales referentes son la vida y la libertad, los principios y valores que favorecen la vida y lo aplican seres humanos libres, reales y concretos ubicados en el tiempo y en el espacio y sujetos a permanentes análisis críticos para la también permanente superación y desarrollo.

En el encuentro internacional “La agenda ética pendiente de América Latina” (Montevideo 2003), algunos organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Universidades y organizaciones civiles, así como algunos autores que estudian el desarrollo, como Amartya Sen, Bernardo Kliksberg, y otros, están intentando darle un rostro humano al desarrollo y hacerlo sustentable tomando en cuenta además de los aspectos económicos, aspectos sociales, ambientales, institucionales, políticos y éticos. (Kliksberg, 2005)

En ese sentido Amartya Sen, premio Nobel de economía en 1998, en su ponencia “reanalizando la relación entre ética y desarrollo” presentada en el mencionado encuentro, escribe:

Es importante investigar las implicaciones –posiblemente bastante complejas– de la comprensión básica de que la ética puede tener una

fuerte influencia en el comportamiento y en la práctica (en operaciones de negocios, en la conducta familiar, en la utilidad social, en los movimientos políticos) ¿Cómo puede ser utilizada esta aproximación general para hacer del mundo un lugar mejor?” Y, en particular, ¿cómo debemos pensar acerca de las instituciones sociales y su conveniencia a la luz de nuestro enfoque? (Sen, 2003:35)

Las conexiones institucionales, el sistema democrático, el Estado participativo y democrático, la formación de ciudadanía interactiva, la participación, la sustentabilidad, la responsabilidad social, la deliberación pública, son algunos de los elementos no económicos que son considerados en las nuevas tendencias. En general, la necesidad de considerar a las personas como agentes racionales y no como seres cuyas necesidades tienen que ser satisfechas o cuyos niveles de vida deben ser preservados.

Destacando la importancia de una nueva concepción del Estado, A. Sen, escribe:

El enlace interno entre los distintos asuntos institucionales está bien destacado en la discusión sobre el papel del Estado en el libro de Bernardo Kliksberg, *Towards an Intelligent State*: Es necesario desarrollar una nueva visión del Estado, un Estado que contribuya a resolver problemas en los que la política pública pueda jugar un papel esencial y no pueda ser fácilmente sustituido; un Estado que tenga capacidad de pensamiento inteligente, de acción innovadora, de descentralización, de flexibilidad, y que persiga hacer las cosas. Al mismo tiempo, este Estado debe estar realmente codirigido por los ciudadanos; este Estado debe basarse en los ciudadanos e integrarse con la sociedad civil para promover esfuerzos de desarrollo”. (Sen, 2003:37)

Carmelo Angulo, ex representante del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Argentina, en su ponencia “Desarrollo humano y calidad democrática: experiencias innovadoras de participación ciudadana” presentada en el encuentro internacional “Movilizando el capital social y el voluntariado de América Latina” (Chile 2003), organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el gobierno de Chile, escribe:

El paradigma del Desarrollo Humano, que el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo promueve desde hace más de una década, se centra en reconocer que la expansión de las capacidades y oportuni-

des de las personas es el elemento motor del bienestar social. Es pensar el desarrollo como un proceso integral apropiado por las personas, quienes a su vez son sus destinatarias últimas, es decir, “el desarrollo de la gente, por la gente y para la gente”, y particularmente “con la gente”, es decir con su participación. (Carmelo Angulo, 2003:251)

Estas nuevas tendencias de ampliar el concepto de desarrollo, incorporándole aspectos sociales, humanos, éticos, ambientales, políticos e institucionales constituyen un avance necesario pero no suficiente, ya que mantienen sin cambios los principales elementos del sistema capitalista liberalista. Parece que siguen pensando en el desarrollo en términos de riqueza, de bienestar material y, aunque no se diga, el modelo subyacente son los niveles de vida de los países desarrollados, particularmente, Estados Unidos. También parece que siguen pensando que esos problemas se pueden resolver ayudando a los pobres y convenciendo a los empresarios de que sean buenos, caritativos, y se solidaricen con los pobres expandiendo sus capacidades y oportunidades.

Desarrollo

El desarrollo no es una competencia entre los países para ver quien tiene más capital, tecnología, armas, y recursos en general, sino es alcanzar la realización, la felicidad, para toda la población de cada país, el bien común. Se trata de un proceso mediante el cual el hombre, socialmente considerado, dirige su constante esfuerzo hacia un conjunto de condiciones ideales (humanas y ambientales) que definen su bienestar y le permiten la permanente superación para sí mismo y sus semejantes. (Romero, 1988:18)

Cada nación, con base en su propia cultura, sus valores, costumbres, características y recursos, tiene que definir el proyecto de país que aspira a construir con la cooperación y solidaridad de sus ciudadanos, debidamente coordinados por el Estado, y estar en permanente superación.

Esto a su vez reducirá la dependencia, fortalecerá la autonomía, la libertad, la soberanía, y, en la medida en que también se apliquen los valores éticos de la vida, de la protección del ambiente, el modelo dejará de ser consumista destructor, depredador de recursos y se transformará en autosustentable.

La permanente superación debe ser del hombre, del ser humano y para beneficio del ser humano, pero no individualmente considerado,

sino socialmente. Por eso también hay que especificar que el desarrollo debe ser humano, el ser humano debe considerarse al mismo nivel que la sociedad y no el individuo por encima de la sociedad ni la sociedad por encima del individuo, ni mucho menos la riqueza por encima de los dos. El concepto de desarrollo no le es aplicable al país, al territorio, a las cosas, a las riquezas ni a las empresas; lo que hay que desarrollar es al hombre para que él en conjunto con los otros, desarrolle a los demás, a la colectividad, a la nación, en beneficio de todos. Es una obra colectiva para el bien común.

Esto sólo es posible a través de la educación, para que además de entrenadora de la mano de obra que cada país necesite, se utilice como instrumento de desarrollo que cambie al hombre y a la sociedad hacia los valores éticos que garanticen la vida, la libertad, el diálogo, el progreso, el bien común, la felicidad, etc. Parafraseando a Ives La Coste, hay que sembrar las semillas del desarrollo en la mente de los seres humanos (La Coste, 1973:65).

A pesar de los nuevos intentos de dominación y explotación a los que nos referimos al inicio de este análisis, hay que aclarar que así como son necesarias las comunicaciones y el diálogo entre personas para poder intercambiar ideas, bienes y servicios que permitan el avance de las ciencias, las técnicas, la economía, las artes y la cultura en general, del mismo modo son indispensables unas nuevas relaciones internacionales para el avance y el progreso de todas las actividades humanas.

Integración

En América Latina y el Caribe, se han hecho varios intentos de integración. Las primeras iniciativas concretas de integración aparecen en la década de los años sesenta. Fue así que se estableció en 1960 la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), posteriormente Aladi (1980); Acuerdo de Cartagena (1969), Pacto Subregional Andino y luego Comunidad Andina (CAN) y en 1991 el Mercado Común del Sur (Mercosur). Actualmente, se presenta nuevas propuestas, la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), el Alba y Unasur.

La esencia de estos acuerdos de integración en los años sesenta y setenta eran tratar de responder a las exigencias del proceso de industrialización basado en el modelo de sustitución de importaciones, fundamentalmente en lo que respecta a la estrechez de mercado; no

pretendía la construcción de un orden regional sino favorecer una industrialización que enfrentaba cada vez más obstáculos.

Esta integración denominada estructuralista si bien aumentó muy levemente el comercio intrarregional, no así la participación de América Latina en las exportaciones mundiales, es más, éstas disminuyeron. Tampoco logró un crecimiento sostenido, por el contrario, indicadores como la distribución del ingreso, niveles de pobreza, desempleo, educación, revelan cifras poco alentadores, no logrando por lo tanto impulsar el desarrollo económico de estos países.

Al finalizar la década de los años ochenta, en el marco de la nueva onda neoliberal, de apertura, y ante una serie de obstáculos tanto internos como externos de los países firmantes de los acuerdos, se inicia una nueva etapa de integración latinoamericana insertada en una estrategia de desarrollo orientada hacia el exterior, en contraposición a la planteada en los inicios de los años sesenta, setenta, de desarrollo orientado hacia adentro.

Es así como se instrumentan una serie de modificaciones a los mecanismos operativos de los acuerdos, de modo de hacerlos más flexibles ante ese nuevo escenario internacional, se inician nuevos esquemas y comienzan a proliferar numerosos acuerdos bilaterales. De tal forma que se sustituye el multilateralismo, característico de los esquemas de integración tradicionales de los años sesenta y setenta por el bilateralismo.

Dentro de los cambios en los acuerdos tradicionales podemos mencionar el del Grupo Andino, en marzo de 1996, cuando se suscribe el Acta de Trujillo, donde se aprueba su reestructuración institucional, creándose la Comunidad Andina de Naciones (CAN), con sustanciales cambios, no sólo formales, como su denominación, sino de fondo, de corte institucional, como la creación de nuevos órganos y la reestructuración de los existentes, a fin de hacerlos más sólidos políticamente y a al mismo tiempo más flexibles.

En ese mismo marco internacional, se crea el 26 de marzo de 1991 el Mercado Común del Sur, (Mercosur), con la firma del Tratado de Asunción por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, uno de los más dinámicos en términos comerciales dentro de América Latina. Se plantea como un modelo de integración abierto, donde la funcionalidad del mismo depende no sólo de las preferencias comerciales de las políticas oficiales de promoción, de las complementaciones entre cada uno de los sectores, sino al énfasis que se da fundamentalmente a las fuerzas del libre mercado.

De allí, que éstos y otros intentos de acuerdos (bilaterales), en sus planteamientos iniciales y formales se quedaban básicamente en el terreno comercial, diseñados según criterios técnicos y firmados por los Poderes Ejecutivos, sin la participación de los autores involucrados en el proceso (trabajadores, empresarios, consumidores), manteniéndose las tradicionales relaciones con los países desarrollados y muy marginales con los países latinoamericanos, sin poder concretarse aquel anhelado modelo de integración latinoamericana para el desarrollo.

Las eufemísticamente llamadas asimetrías, que no son otra cosa que los elevados niveles de exclusión, pobreza, desempleo, bajos niveles de salarios, etc., de Latinoamérica, constituyen evidencia incuestionable de lo antiético del sistema capitalista liberalista y de la integración en la cual estos países sirvan sólo para completar los fines de los países mas poderosos que dominan el contexto mundial y, elevar las ganancias de algunos empresarios de esos países.

Se ha pretendido que el proceso de integración abarque, al mismo tiempo, la mayoría de los aspectos económicos susceptibles de ser integrados y se han descuidado otros, como es el caso de los aspectos políticos, sociales y culturales. Se han firmado una multiplicidad de acuerdos, tratados, protocolos y se han creado una multiplicidad de organismos que han originado una excesiva burocracia, lentitud en los procesos, elevados costos de operación y dificultades para la coordinación, ejecución, evaluación y control indispensables para su eficaz y eficiente funcionamiento.

El desarrollo en general, tanto el personal como el colectivo, como ya se expuso, es un proceso de permanente superación, y este afán de superación tiene que ser promovido, estimulado en las personas por el Estado y todas sus instituciones a través de la educación sistematizada o no sistematizada, por los medios de comunicación y por todas las organizaciones sociales. Así mismo la integración como una estrategia de desarrollo debe ser promovida y estimulada en todas las poblaciones de los países que conformen la región que se quiere integrar. La educación, los medios de comunicación deben constituirse en los instrumentos para sembrar las semillas de la integración y del desarrollo, para crear la cultura de la integración y del desarrollo humano, autónomo, endógeno y autosustentable.

También se da el caso de que los académicos y expertos de los países más poderosos crean nuevas teorías o vertientes generalmente justificando el sistema capitalista, las ponen de moda, y al ser acogidas por los académicos y expertos de estos países latinoamericanos y asumidas por los políticos y sectores que detentan el poder, imponen

cambios en las políticas internas que en algunos casos han significado retrocesos y contradicciones en sus respectivos proceso de desarrollo. A manera de ejemplo se puede mencionar la aplicación del modelo keynesiano, el estructuralista y el neoliberalista durante las últimas décadas en esta parte de nuestro continente. Se deben establecer diálogos para construir consensos entre los diferentes grupos políticos y demás sectores de la sociedad, para darle continuidad a los programas de integración y desarrollo a largo plazo.

Existe una brecha entre voluntad política y las acciones diseñadas para su ejecución. Sin embargo, a pesar de los escasos resultados obtenidos, hoy el interés por la integración persiste, recobrando en la última década un rol protagónico.

Así vemos cómo frente a la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), iniciativa propuesta por los Estados Unidos a los países de América Latina y el Caribe, para enfrentar a la Unión Europea y al Bloque Asiático, en el nuevo escenario de relaciones internacionales que surge a raíz del fin de la Guerra Fría, en América Latina se plantea el 8 de diciembre del año 2004, en la ciudad de Cusco (Perú) una nueva iniciativa, la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Representando un gran paso en la integración suramericana, no sólo en el ámbito económico sino también político, social, cultural y ambiental. A ella se le suman otras propuestas a nivel de iniciativas, bajo un marco teórico diferente, el Alba y el Unasur.

LA PROPUESTA DE INTEGRACIÓN DEL ÁREA DE LIBRE COMERCIO PARA AMÉRICA (ALCA)

Los procesos de integración de América se han venido intentando realizar, en líneas generales, las siguientes etapas:

1. Disminución progresiva de aranceles al comercio entre sus miembros.
2. Área de Libre Comercio: Eliminación de aranceles al comercio entre sus miembros.
3. Unión aduanera: eliminación de aranceles al comercio entre sus miembros y establecimiento de un arancel externo común frente al comercio con terceros países no miembros de la unión.
4. Mercado Común: libre circulación de factores productivos, en especial, capital y trabajo entre los países miembros.
5. Unión Económica: coordinación de políticas macroeconómicas, sistema monetario y moneda común entre sus miembros.

Esta secuencia obedece al reconocimiento de que los países miembros del área de libre comercio, que se pretenda crear, deben tener un aparato productivo en similares condiciones, para que la competencia sea justa y logre el objetivo de convertirse en estímulo para el progreso. Primero hay que crear las industrias, producir, para poder después competir.

En el Alca el proceso surge como propuesta de un tratado promovido por la economía más poderosa de América: Estados Unidos, y en el respectivo “borrador del acuerdo” se establece el propósito de crear un área de libre comercio en toda América (excepto Cuba) pero no como un proceso por etapas, progresivo, sino de una vez, a partir de la firma, prevista en el mismo “borrador” para diciembre de 2005 y según el artículo 28 del mencionado “borrador” desde el 01 de enero de 2006 cada uno de los países firmantes debe abrir sus fronteras (sus respectivas aduanas) a los bienes y servicios producidos en los demás países del área y a los flujos de inversiones y tecnologías de los demás países firmantes, en todas las actividades económicas, incluyendo la educación y los servicios públicos, en condiciones más ventajosas que las que rigen actualmente en algunos países, para los inversionistas del propio país. El caso de la educación y los servicios públicos es sumamente grave para los países de menor grado de desarrollo ya que al dejar en manos de empresas extranjeras la educación, la salud, el agua, electricidad, teléfono, seguridad, etc., el Estado pierde poder y la posibilidad de educar y formar a sus ciudadanos de acuerdo con sus propias y particulares necesidades. (Romero, 2003:38-67)

En el artículo 2 del borrador del acuerdo se establecen los objetivos siguientes:

- [a] la liberalización del comercio para generar crecimiento económico y prosperidad, contribuyendo a la expansión del comercio mundial;]
- [b] generar niveles crecientes de comercio de [mercancías] [bienes] y servicios, y de inversión, mediante la liberalización de los mercados, a través de reglas [justas] claras, estables y previsibles; [justas, transparentes, previsibles, coherentes y que no tengan efecto contraproducente en el libre comercio]
- [c] mejorar la competencia y las condiciones de acceso al mercado de los bienes y servicios entre las partes, incluyendo el área de compras del sector público;]
- [d] eliminar obstáculos, restricciones y/o distorsiones innecesarias al libre comercio entre las partes, [incluyendo, prácticas de comercio

desleal, medidas para-arancelarias, restricciones injustificadas, subsidios y ayudas internas al comercio de bienes y servicios];

[e) eliminar las barreras al movimiento de capitales y personas de negocios entre las partes;]

[f) Propiciar el desarrollo de una infraestructura hemisférica que facilite la circulación de bienes, servicios e inversiones; y]

[g) establecer mecanismos que garanticen un mayor acceso a la tecnología, mediante la cooperación económica y la asistencia técnica.]

En el artículo 3 se establecen los siguientes principios:

[a) las reglas acordadas deberán ser claras, transparentes y estables, para evitar la posibilidad de que cualquier parte pueda aplicar medidas unilaterales, arbitrarias y/o discrecionales, en perjuicio de una o varias de las demás partes;]

[b) la transparencia en las acciones de las partes y de los órganos establecidos en este Acuerdo;]

[c) la congruencia de los derechos y obligaciones que emanen del presente Acuerdo con las reglas y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC);]

[d) La coexistencia de este Acuerdo con acuerdos bilaterales y subregionales, en la medida que los derechos y obligaciones derivados de estos acuerdos, tengan un mayor alcance que los de este Acuerdo;]

[e) El trato especial y diferenciado, considerando las amplias diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías de las partes para promover la plena participación de las partes;]

[f) La adopción de decisiones por consenso;]

[g) la igualdad soberana de las partes;]

[h) La buena fe en el cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes dentro del marco del Acuerdo.]

De la lectura del preámbulo, del artículo 1: propósito y de los artículos 2 y 3, queda claramente establecido que el acuerdo es un intento de Estados Unidos de establecer, de una manera legal e institucionalizada, en toda América, el modelo económico capitalista liberalista, que algunos destacados economistas y líderes nacionales e internacionales han calificado de “salvaje”. (Romero, 2003:38-67)

LA PROPUESTA DE INTEGRACIÓN DE LA ALTERNATIVA BOLIVARIANA PARA AMÉRICA LATINA (ALBA)

Es una propuesta de integración diferente hecha por el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela: Hugo Chávez Frías, en la 3° Cumbre de jefes de Estados y de gobiernos de la asociación de Estados del Caribe, realizada en Margarita, Venezuela, en diciembre de 2001. (Briceño y Linares, 2004:19-45)

Dicha propuesta la concreta en el documento publicado en el año 2003 por la Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela, en el cual se establecen, entre otros aspectos, los principios rectores y lineamientos generales que deben regir la integración latinoamericana. La define como una propuesta para construir consensos, para repensar los acuerdos de integración en función de alcanzar un desarrollo endógeno nacional y regional que erradique la pobreza, corrija las desigualdades sociales y asegure una creciente calidad de vida para los pueblos. (Chávez, 2003)

Surge como respuesta a los intentos de Estados Unidos de imponer a todos los países de América el modelo capitalista liberalista, mediante la firma del acuerdo de integración, para formalizar e institucionalizar un área de libre comercio en toda América (Alca).

El Alba se fundamenta en la solidaridad y la cooperación en lugar de la competencia; el Estado debe asumir la lucha contra la pobreza, la exclusión social, el desempleo, la defensa del ambiente, de los derechos humanos, las desigualdades en el comercio internacional, las negociaciones internacionales en bloques subregionales y no cada país en forma individual y, en general, basarse en los principios éticos y en el concepto de desarrollo humano, endógeno, autónomo y sustentable a los cuales nos hemos referidos.

El mercado lo supedita al control del Estado para la promoción y protección de la agricultura y la industria.

Se permite la “sana competencia” para evitar los abusos de los monopolios y oligopolios, pero se le permite al Estado el monopolio de ciertos servicios y actividades que se consideren de interés público, sin que los inversionistas puedan demandar compensaciones.

En cuanto a las inversiones se establecen 4 condiciones:

1. Que utilicen los bienes y servicios disponibles en el país receptor.
2. Que transfieran tecnología y asistencia técnica.

3. Que proporcionen la formación de los recursos humanos al país receptor.
4. El inversionista extranjero no podrá demandar contra leyes y regulaciones de interés público.

Para los servicios se deben establecer las siguientes condiciones:

1. Se mantendrán como servicios públicos todos los indispensables para la población que así lo determinen la Constitución y sus leyes.
2. Se excluye la liberalización que impida el acceso a servicios estratégicos (salud, educación, justicia, seguridad).
3. Se asegura la potestad de los Estados de regular, a través de leyes y reglamentos, los distintos sectores de servicios.

Respecto a las compras gubernamentales tienen prioridad las empresas nacionales como proveedoras de los entes públicos y se preservan los sectores estratégicos por su impacto multiplicador sobre otros sectores económicos y laborales.

La Agricultura se considera una actividad fundamental para la supervivencia de la propia nación: es mucho más que la producción de una mercancía. Es el fundamento para la preservación de opciones culturales, es una forma de ocupación del territorio y relación con la naturaleza que tiene que ver con la seguridad y soberanía alimentarias. Requiere trato especial y diferenciado y exclusión de productos sensibles.

En cuanto a la propiedad intelectual se establece la obligación de permitir la difusión del progreso científico y tecnológico y los gobiernos exigen el derecho de otorgar licencias obligatorias a favor de empresas nacionales para que fabriquen versiones genéricas de medicinas y alimentos.

Respecto a los subsidios y prácticas proteccionistas que aplican los países más poderosos, se establecen derechos compensatorios para los países latinoamericanos y caribeños, por los daños causados por tales prácticas de comercio desleal.

La solución de controversias se iniciará en primera instancia en el marco de las leyes e instituciones nacionales. Sólo se acudirá a instancias supranacionales cuando se hayan agotado las nacionales y no se haya podido resolver la controversia. El proceso debe ser transparente y abierto a la participación de las organizaciones sociales.

Se establece un Trato Especial y Diferenciado para las economías más débiles: Además de asistencia técnica se propone la creación de un Fondo Compensatorio para la corrección de las asimetrías. Estos fondos se alimentarían de la condonación de deuda externa, la retención de un porcentaje de los pagos que se hagan por deuda, así como de un impuesto internacional a las operaciones con divisas y a la inversión extranjera.

Transparencia en las negociaciones. Se debe promocionar una amplia participación social para que los pueblos se identifiquen con el proceso.

Para el ambiente se proponen los siguientes principios:

1. La defensa del medio ambiente no podrá ser calificada como un obstáculo al comercio o a la inversión.
2. Los acuerdos sobre medio ambiente mantendrán su vigencia y tendrán prioridad sobre cualquier otra normativa de tipo comercial.
3. Las empresas transnacionales alinearán sus prácticas a los acuerdos ambientales más exigentes y quedarán obligadas a utilizar tecnologías limpias.

Sobre los Derechos Humanos se propone que los intereses comerciales o de los inversionistas no podrán tener supremacía por encima de los derechos humanos y la soberanía de los Estados.

Ante estas propuestas, Alca, Alba, ¿cuáles son las perspectivas de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN)?

COMUNIDAD SURAMERICANA DE NACIONES (CSN)

La Comunidad Suramericana de Naciones, se planteó en sus inicios, como un gran proyecto autonomista; formar un bloque regional latinoamericano con gran poder de negociación, en plano de igualdad con los grandes bloques de poder mundial: América del Norte; Unión Europea y el Bloque Asiático. Un proyecto de Unión de los pueblos contra la exclusión social y la pobreza.

La Comunidad Suramericana de Naciones es una iniciativa de integración, concertada el 08 de diciembre del año 2004, en la milenaria ciudad peruana del Cusco, por doce países: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay,

países integrantes de la CAN y del Mercosur; Chile, Surinam y Guyana.

Países que, en conjunto, representan sin duda una gran potencialidad que podrían convertirla a mediano y largo plazo en una potencia política y económica, ya que conforman un área de aproximadamente de diecisiete millones de kilómetros cuadrados, un 45% del continente, de los cuales ocho millones son bosques; con mercado potencial de 361 millones de habitantes, un Producto Interno Bruto para 2005 de alrededor de 900.000 millones de dólares, exportaciones cercanas a los 200.000 millones de dólares y un comercio intrarregional de unos 300.000 millones de dólares lo que podría convertirla en una potencia económica mundial. Lo anterior, de acuerdo con Bigio (2004), se refuerza si se considera que la subregión posee el 27% del agua dulce del planeta, recursos en gas y petróleo suficiente para un siglo y el liderazgo mundial en varios productos alimenticios y biodiversidad.

Pero frente a esta visión optimista, hay una realidad que no se puede ocultar y es que la región es una de las que tiene la peor distribución del ingreso del mundo y la pobreza afecta a altos porcentajes de la población. Todo ello conlleva a la generación de conflictos sociales que amenazan la estabilidad política.

En un estudio reciente (Costa, 2005, citado por Pulgar, 2007), opina que estableciendo la preferencia absoluta al comercio intrarregional y creando los mecanismos comerciales y financieros apropiados a esta preferencia, los países sudamericanos podrían aumentar en breve tiempo su intercambio comercial en casi todas las líneas de producción. Ese argumento se basa en que las capacidades ociosas que prevalecen en muchas industrias de esos países son de tal magnitud que al ser utilizadas plenamente cubrirían la demanda diferida, se reactivaría el parque industrial y se impulsaría la producción y el empleo en todas esas economías.

De tal manera que América del Sur podría duplicar en poco tiempo su comercio intrarregional, el cual ascendería de alrededor del 25% a más del 50% del comercio exterior total de los países de la región. Ello se podría lograr solamente reorientando hacia la región las actuales exportaciones de alimentos y energía para cubrir las necesidades de los países. En otras palabras, el grado de complementariedad de las economías suramericanas es de tales proporciones que, en su conjunto, América del Sur dispone de capacidad productiva, recursos naturales y fuerza de trabajo suficientes para cubrir casi totalmente sus actuales necesidades. El cuadro 3 ofrece una panorámica sucinta

Cuadro 3.

DATOS SOBRE LA COMUNIDAD SURAMERICANA DE NACIONES (2005).

Posee un PIB de 973.613 millones de US \$, que la convierte en la quinta potencia mundial

Tiene una población de 361 millones de habitantes, la cuarta a nivel mundial

Ocupa una superficie superior a los 17 millones de km²

Sus exportaciones alcanzan casi 200.000 millones de US \$

Posee el 27% del agua dulce del mundo

Dispone de 8 millones de km² de bosques y colinda con dos océanos

Es la región que más alimentos produce y exporta en el mundo

Dispone de ingentes reservas de minerales, petróleo y gas natural

El 95% de sus habitantes tiene una sola religión

Sus habitantes hablan dos lenguas mutuamente inteligibles

Tiene una historia común y valores compartidos.

Fuente: Comunidad Andina, 2007.

del grado de autosuficiencia que tiene actualmente la región. (Pulgar, 2007)

Según Pulgar (2007), el histórico documento constitutivo, suscrito por los presidentes de todos los países suramericanos, incluyendo a Suriname y Guyana, se compone de una serie de compromisos que abarcan campos fundamentales, a saber:

En el campo político, los presidentes se basaron en las potencialidades no aprovechadas de la región, tales como el fortalecimiento de sus capacidades de negociación y su proyección internacional; la importancia de los valores de la democracia, la solidaridad, los derechos humanos, la libertad, la justicia social, la integridad territorial, la diversidad, la no discriminación, la autonomía e igualdad soberanas de los Estados y la solución pacífica de las controversias; la afirmación de la democracia como sistema de gobierno, y la vigencia de la participación ciudadana, la transparencia, el apego al estado de derecho, la lucha contra la corrupción, y la sujeción a la *Carta democrática interamericana*. Por lo tanto, se trata de un verdadero proyecto político sudamericano que podría convertirse a mediano plazo en un catalizador de los procesos de integración de otras subregiones, como son la centroamericana y México, y la caribeña, y conducir progresivamente a la unión política e integración de toda América Latina y el Caribe.

Cuadro 4.

**NIVEL DE AUTOSUFICIENCIA DE AMÉRICA DEL SUR.
US\$ MILLONES FOB (PORCENTAJES).**

Superior al 80%		Inferior al 80%	
Alimentos		Minerales	
Cereales	123	Carbón y coque	40
Carnes	123	Cromo	73
Pescados y afines	188	Titanio	(*)
Leche y derivados	105	Tungsteno	(*)
Frutas y verduras	115		
Energéticos		Materias primas	
Petróleo crudo	142	Roca fosfórica	45
Petróleo refinado	100	Potasio	(*)
		Soda cáustica	73
Minerales		Productos básicos	
Mineral de hierro	257	Fertilizantes	70
Mineral de cobre	128	Pesticidas	45
Bauxita	183	Medicamentos	30
Manganeso	161	Cemento	100
Azufre	97	Fibras sintéticas	85
Metales básicos		Manufacturados	
Hierro y acero	100	Máquinas y equipamientos	50
Cobre	282	Automóviles y camiones	70
Aluminio	120	Textiles	105
Plomo	123		
Zinc	104		
Estaño	114		
Níquel	100		

(*) Autosuficiencia inferior al 10%

Fuente: Pulgar, 2007. Tomado de Costa, D. (2005:152).

En materia de integración, se comprometieron a desarrollar un espacio sudamericano integrado en lo político, social, económico y ambiental y de infraestructura, que, además, se articule en un futuro con otras experiencias de integración regional, como las centroamericana y la caribeña.

En el área socioeconómica, enfatizaron la necesidad de asegurar mayor equidad en la distribución del ingreso, el acceso a la educación, la cohesión y la inclusión social, y la preservación del medio ambiente.

Darán prioridad al desarrollo de las regiones interiores del espacio sudamericano como condición para mejorar la calidad de vida de esas poblaciones y profundizar el proyecto comunitario. Asimismo, reiteraron el compromiso de luchar contra la pobreza y el hambre, así como aplicar políticas que generen empleo y garanticen el acceso a la salud y a la educación.

En materia cultural, darán prioridad a la consolidación de la identidad sudamericana y, en el campo ambiental, además de precisar los objetivos de preservación y sustentación del medio ambiente, introdujeron el concepto de la conciencia ambiental responsable.

Ahora bien, la CSN se plantea como un proyecto geopolítico que toma como modelo la integración de la Comunidad Europea, hoy Unión Europea. Se trata por lo tanto, de crear un espacio no sólo de tipo comercial, mercantilista sino de desarrollo, en la que se plantea la integración industrial, productiva, armonización de políticas, transferencia de tecnologías, tratamiento a las asimetrías, integración física, energética, financiera, cooperación en educación, ciencia y cultura, incluso una moneda única en perspectiva.

Para su instrumentación se adopta una Agenda Estratégica y un Plan de Acción, con miras a la profundización de la coordinación política, de la convergencia de los esquemas subregionales: CAN - Mercosur. En este sentido, en la Declaración de Cusco que da origen a esta iniciativa se establecen acciones concretas a este respecto:

- Concertación y coordinación política y diplomática de la región.
- Convergencia entre Mercosur, CAN y Chile en una zona de libre comercio, con la asociación de Surinam y Guyana sin perjudicar a estos dos últimos en sus compromisos con el Caricom.
- Integración física, energética y comunicacional. Impulsando el IIRSA.
- Armonización de políticas de desarrollo rural y agroalimentario.
- Transferencia de tecnologías y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura.
- Creciente interacción entre empresas y sociedad civil en la integración.

A tales efectos, los presidentes adoptaron la Cumbre de Brasilia de 2005 una agenda de acción prioritaria (CEDIC-SELA, 2007, citado por Pulgar, 2007)) cuyos principales elementos son los siguientes:

- El diálogo político
- La integración física
- El medio ambiente
- La integración energética
- Los mecanismos financieros sudamericanos
- Las asimetrías
- La promoción de la cohesión social, inclusión social y justicia social
- Las telecomunicaciones.

En su II Cumbre de Presidentes de la CSN, efectuada en Cochabamba, los presidentes reafirmaron los objetivos y principios rectores de la integración suramericana, adoptaron un *Plan estratégico para la profundización de la integración suramericana* y establecieron una *Comisión de altos funcionarios* para asegurar en el plano ejecutivo la instrumentación de las decisiones presidenciales y ministeriales y la coordinación de las iniciativas existentes. Dicha Comisión contará con la asistencia de las Secretarías de integración y cooperación de la región, y establecerá grupos de trabajo en las áreas de infraestructura, integración energética, políticas sociales y mecanismos financieros. De esta manera, la institucionalidad de la Comunidad se ve fortalecida al contar con las siguientes instancias:

- Reuniones anuales de jefes de Estado y de gobierno
- Reuniones semestrales de cancilleres
- Reuniones ministeriales sectoriales
- La Comisión de altos funcionarios
- La Secretaría Pro Tempore.

Conceptualmente, el proyecto de la CSN es una estrategia destinada a constituir un esquema de integración que tienda a reforzar los lazos vecinales, desde los económicos hasta los culturales; a promover la explotación conjunta de los recursos naturales y a la complementación de las ventajas comparativas comunes, entre otros. Todos estos elementos coadyuvan a una mejor inserción internacional y, al mismo tiempo, a un avance en el proceso de integración por el que transitan actualmente la CAN, el Mercosur y Chile, contribuyendo así a mitigar las asimetrías entre países, la exclusión económica, social, étnica y de género y, en lo fundamental, a mejorar el bienestar de la población. (Pulgar, 2007)

Consideramos que la CSN debería ser la nueva etapa del proceso de integración subregional latinoamericana, más articulada y menos fragmentada, que dé respuesta en un doble sentido:

1. A lo interno de los países latinoamericanos en lo que respecta al desarrollo humano integral de su población, motorizado por la educación; un proceso de integración centrado en la gente, que permita mas allá de lo comercial, enfrentar el grave problema de pobreza y desigualdad de estos países, creando riqueza con distribución. Para ello, se debe establecer un nuevo consenso social sustentado en la economía solidaria. Por ende, el proceso de integración debe tomar en cuenta también, entre otros aspectos: la política industrial, agrícola y de servicios basada en la productividad, competitividad y cooperación, desarrollo tecnológico, educación, ambiente, que produzca una verdadera vinculación de la economía con la educación; política social; equilibrios macroeconómicos; política monetaria, fiscal, así como elementos institucionales.
2. A lo externo, cónsono con las características de los países integrantes, formar un bloque regional latinoamericano con gran poder de negociación, en plano de igualdad con los grandes bloques de poder mundial: América del Norte; Unión Europea y el Bloque Asiático. Un proyecto de Unión de los pueblos con base en la cooperación, complementación y solidaridad contra la exclusión social y la pobreza en el actual contexto de poder global.

Sin embargo, la base de la CSN está sustentada en la convergencia de los esquemas de integración: Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur); esquemas de integración que han surgido en contextos bien distintos, marcados por distintas formas de concebir la estrategia de desarrollo para la región suramericana.

Entonces, nos preguntamos ¿es posible la convergencia entre la CAN y el Mercosur? Se puede afirmar que ésta es una tarea prioritariamente necesaria e imprescindible, pero a la vez gigantesca que apenas comienza y su posibilidad está sujeta a la voluntad política y social.

En este sentido, el Presidente de la República Bolivariana de Venezuela, Hugo Chávez Frías, en la reinauguración de la sede de la Secretaría del Sistema Económico Latinoamericano señaló:

¡Claro que hay que integrarse económicamente! Pero esos no son los caballos que jalan la carreta. Los caballos que jalan y deben jalar la integración deben ser los caballos de la política y la sociedad, los liderazgos del continente. La integración debe comenzar por lo político, convenzámolos de ello. Si no estamos destinados al fracaso más estrepitoso. (SELA, 2001:7).

Por lo tanto, se deben mancomunar esfuerzos orientados a generar puentes de convergencias que coadyuven a reforzar las sinergias entre este grupo de países, que promuevan una mayor compatibilidad entre estos esquemas de integración, a fin de lograr un proceso de integración único que rompa definitivamente con la multiplicidad de acuerdos que en vez de ayudar, obstaculizan el avance del proceso. En el caso de la CAN y el Mercosur, se puede decir que han logrado avances innegables, que podrían ser preservados, profundizados y ser las fortalezas en que descansen la CSN.

Fortalezas y debilidades de la CAN

La Comunidad Andina constituye la primera expresión de subregionalización latinoamericana, que se institucionaliza en el seno de la Asociación latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), en mayo de 1969, con la suscripción del Acuerdo de Cartagena, enmarcado dentro de una estrategia de “crecimiento hacia dentro” que abogaba por crear un mercado más grande para superar el obstáculo que el reducido tamaño del mercado nacional suponía para la industrialización y evitar, a través de la planificación económica, que los países desarrollaran las mismas industrias o aplicaran medidas proteccionistas entre ellos.

La suscripción del Acuerdo de Cartagena que dio origen al Pacto Subregional Andino, denominado desde 1995 Comunidad Andina de Naciones (CAN), marcó en aquel entonces, un hito histórico de integración latinoamericana, particularmente en lo que se refiere a que además de los mecanismos propios de mercado constitutivos de cualquier proceso de integración, se constituyeron los mecanismos de industrialización e institucional, elementos innovadores por excelencia, que lo distinguía de los otros esquemas de integración implementados en esos momentos.

El mecanismo de industrialización se basaba en la implementación de programas de desarrollo de industrias nuevas en sectores clave, previamente convenidos y programados de racionalización de

industrias ya existentes pero adaptadas a las nuevas condiciones de competencia. Estos sectores eran: químico, farmacéutico, metalme-cánico, siderúrgico, automotriz, electrónico, telecomunicaciones y fertilizantes.

El mecanismo institucional planteaba la armonización de polí-ticas económicas y sociales con miras hacia una Unión Económica. Además de la armonización de políticas existentes y de establecer otras nuevas en el campo industrial y comercial, se planteaba abarcar áreas como: capitales, tecnología, infraestructura, desarrollo fronterizo, regímenes agropecuarios y relaciones con terceros países. Incluso se planteó regulaciones a las inversiones extranjeras (Acosta, 1999).

Aun cuando las expectativas fueron superiores a los resultados, muchos de sus objetivos, mecanismos son muy parecidos a lo propuesto en la CSN, particularmente en lo que se refiere a una integración para el desarrollo, programas industriales, programas sociales y educativos entre otros.

De allí que la CAN, aun cuando en la práctica ha funcionado como un esquema de integración básicamente comercialista, su filo-sofía, fundamentos y acciones propuestas van mas allá, tocando áreas social, educativa, institucional, desarrollo fronterizo, entre otros.

Presenta una serie de fortalezas entre las cuales se pueden se-ñalar:

- Poseen enormes reservas de petróleo, gas, energía hidroeléctrica y carbón. Ello otorga a la CAN un polo energético y a Suda-mérica la posibilidad de optimizar su potencial en el mundo, a condición de poder establecer redes energéticas viables y eficientes.
- Avances hacia una Estrategia Andina de Cohesión Social en el marco del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS), pro-puesta que responde a una visión integral y estructural sobre los fenómenos de pobreza, la inequidad y la exclusión social que persisten en la región (SELA, 2006), comprende programas y proyectos en áreas de salud, educacional y la constitución de una red andina de organizaciones sociales no gubernamentales y entidades académicas.
- Un marco institucional y jurídico, plenamente operativo, con funciones supranacionales y ejercitando una suerte de contra-peso, control y balance entre los intereses nacionales y los co-munitarios. Así tiene: El Consejo Presidencial Andino (órgano máximo de deliberación); Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y Comisión de Ministros de comercio (órganos con

capacidad legislativa y normativa con capacidad de propuestas); Secretaría General (de carácter ejecutivo y administrativo); Parlamento Andino (órgano deliberante); Consejo Consultivo Empresarial, Consejo Consultivo Laboral (órganos consultivos); Tribunal de Justicia (órgano judicial); Corporación Andina de Fomento (CAF), Fondo Latinoamericano de Reservas (órganos financieros); convenios científicos educativos y sociales (Andrés Bello, Simón Rodríguez e Hipólito Unanue, Universidad Andina Simón Bolívar). Todos ellos conformando lo que se conoce como el Sistema Andino de Integración.

- Otra de los aspectos a tomar en cuenta es lo referido al desarrollo fronterizo, concretado en junio de 2001, con la decisión 501 “Zonas de Integración Fronterizas (ZIF) en la Comunidad Andina” dirigida a la adopción de políticas y ejecución de planes, programas y proyectos en aquellos ámbitos territoriales fronterizos entre naciones miembros. En conjunto con esta decisión surge la Decisión 502 “Centros Binacionales en Fronteras (CEBAF) en la Comunidad Andina” dirigida a facilitar los procedimientos administrativos y operacionales en la prestación del servicio aduanero integrado. Propuesta que concretiza una necesidad de décadas de establecer y regular el espacio fronterizo más inmediato al límite bajo una agenda común y bilateral. (Linares, 2005). A pesar de que esta propuesta no ha avanzado como debería de ser por una serie de limitaciones, particularmente en lo que se refiere a la falta de una infraestructura física y social adecuada, por primera vez se aborda en un esquema de integración un proyecto de Zona de integración fronteriza y se ha venido avanzando en el caso de las CEBAF, en la homologación de los procedimientos aduaneros y migratorios, en la identificación de necesidades técnicas y de inversiones, en estudios de factibilidad para su establecimiento y en el caso de las ZIF se ha venido también avanzando con el establecimiento de algunas de ellas (colombo-ecuatoriana, colombo-peruana, ecuatoriana-peruana, boliviana-peruana).
- Con respecto a la integración económica y comercial, la Zona de Libre Comercio Andina comenzó a operar plenamente el 1º de enero de 2006, fecha en la cual se terminaron de liberar las relaciones comerciales entre Perú y el resto de los socios. A la fecha ya se encontraba liberado de obstáculos el intercambio entre Colombia, Ecuador y Venezuela, al tiempo que Bolivia también ya tenía liberadas las importaciones desde Perú. En

cuanto a la conformación de la Unión Aduanera, la vigencia del Arancel Externo Común (AEC) fue suspendida hasta el 31 de enero de 2007. (SELA, 2006)

Los avances en la zona de libre comercio y la Unión Aduanera permitieron un notable crecimiento de las exportaciones intracomunitarias. Así, entre los años 1992-2003, los flujos comerciales ente los andinos mostraron un crecimiento anual de 10,6% mientras que los flujos a terceros países crecieron a una tasa anual de 3,9%. Luego de un período de caída, está retomando los máximos históricos en 2004. Aparte de esto, cabe destacar que la CAN tiene una serie de instrumentos aduaneros que permiten una administración adecuada. Posee una nomenclatura común (Nandina) que permite a los países andinos designar, clasificar y codificar las mercancías de manera uniforme; una norma de Valoración Aduanera que posibilita contar con una misma base imponible para la aplicación de los gravámenes arancelarios a los productos importados, un instrumento de gestión aduanera (ARIAN), una norma sobre Asistencia Mutua que establece los procedimientos que deben seguir las aduanas para la prevención, control y lucha contra el contrabando y los demás ilícitos aduaneros, entre otros. En lo que atañe a las normas y reglamentaciones técnicas, la CAN tiene un sistema de calidad que propicia la fluidez al comercio intracomunitario a través de la eliminación de los obstáculos técnicos innecesarios (Decisión 419); un Reglamento actualizado de la Red Andina de Normalización; una norma comunitaria sobre reconocimiento y aceptación de certificados de productos que se comercializan en la CAN (Decisión 506) directrices para la elaboración, adopción y aplicación de los reglamentos técnicos en los países andinos y a nivel comunitario (Decisión 562) y un programa en marcha de cooperación y asistencia técnica CAN-UE sobre calidad. En los ámbitos sanitario y fitosanitario, la CAN cuenta con un Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria (Decisión 515), normas armonizadas sobre requisitos zoonosanitarios para la totalidad de las especies animales domésticas y sobre requisitos fitosanitarios para 31 productos agrícolas priorizados por los países; un Inventario de Plagas por cultivo para los cinco países; requisitos y procedimientos armonizados para el registro y control de plaguicidas químicos de uso agrícola y muchos más. A partir de 1991, la CAN tiene vigentes normas para corregir ex post las distorsiones a la competencia derivadas del dumping y subsidios, de las restricciones a las exportaciones y de las prácticas restrictivas a la competencia (Decisiones 283, 284, 285). (Vilchez, 2004).

Entre las principales limitaciones podemos señalar, entre otras, las siguientes:

- La principal falla es que los instrumentos que se definieron, al momento de crear el Grupo Andino, para propiciar el desarrollo de estos países no tuvieron los resultados esperados. Luego vino la crisis de la deuda, el ajuste y el Consenso de Washington y con ello la agenda de la integración se comercializó. Pero básicamente se requiere voluntad política de los líderes de los países miembros para seguir impulsando el proceso. En sus reuniones más recientes los presidentes andinos han cambiado esta situación y la CAN tiene una agenda que busca, a través de la integración, el desarrollo con inclusión social.
- Varios países del grupo parecen privilegiar acuerdos comerciales con socios fuera del grupo. Así tenemos el TLC que Colombia, Ecuador y Perú negocian con Estados Unidos así como otra gran cantidad de acuerdos bilaterales, tanto extrarregionales como intrarregionales que al no negociar los cinco países en conjunto, hacen más difícil armonizar esas negociaciones.
- Constante incumplimiento de las normas acordadas por los países miembros, numerosas reclamaciones en materia de restricciones al comercio intrasubregional por el uso adecuado de medidas, obstáculos técnicos y de orden cuantitativo (Cepal, 2006)

Fortalezas y debilidades del Mercosur

El proyecto integracionista del Mercosur parte de la suscripción del Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991 por parte de Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. Es un modelo que emerge en una época de grandes transformaciones internacionales. La intensa competencia entre las empresas transnacionales a nivel mundial ocasiona la globalización y mercados abiertos. Es por ello que este modelo nace bajo una filosofía neoliberal, diferente a la filosofía con que nace de la CAN. Por lo tanto, es un modelo de integración abierto donde su funcionalidad depende no sólo de las preferencias comerciales de las políticas oficiales de promoción, de la complementaciones entre cada uno de los sectores, sino que en su origen se fundamenta en las fuerzas del libre mercado.

Entre sus fortalezas se pueden señalar:

1. El tamaño de su mercado, representado por su población que

para 2006 se ubicaba en 232,9 millones, así como la abundancia de recursos naturales y buena calificación de recursos humanos.

2. Los avances que el Grupo ha tenido entre los que se pueden destacar:

- La profundización de la unión aduanera.
- El importante crecimiento del Grupo con la Unión Europea. En efecto, los intercambios comerciales entre la UE y el Mercosur y Chile alcanzaron 49.000 millones de euros en 1998, en el caso de las exportaciones europeas al Mercosur han tenido un rápido crecimiento en los últimos años, situándose en más de 24.000 millones de euros. (Comisión Europea, 2001, citado por Briceño, 2002:228)
- Se han fortalecido los proyectos de integración política, económica, comercial, institucional, social, cultural y física.
- Instrumentación del Acuerdo Marco sobre Complementación Energética Regional entre los Estados Parte del Mercosur y los Estados Asociados, que significa un avance en la integración de los sistemas de producción, transporte, distribución y comercialización de energéticos en los Estados Parte, con el fin de asegurar los suministros y minimizar los costos de las transacciones en este sector.
- Instrumentación Convergencia Estructural y Financiamiento del Proceso de Integración y por la aprobación de la Decisión sobre Reglamento del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM), que fija los criterios de presentación, aprobación, ejecución y seguimiento de los proyectos que serán financiados por el FOCEM; los aspectos institucionales; así como la modalidad de administración y utilización de los recursos financieros que integran este importante instrumento para el tratamiento de las asimetrías en la subregión.
- En materia de asuntos sociales, se registran progresos en las áreas de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social, así como avances por parte del Grupo de Alto Nivel para elaborar una Estrategia de crecimiento del empleo, que constituirá un instrumento sustancial para consolidar la dimensión social del proceso de integración. Estas acciones van dirigidas a crear condiciones propicias para la aprobación de un Protocolo Sociolaboral del Mercosur.

- Otro avance fue el anuncio de creación de una Base Única de la Seguridad Social, que permitirá a los trabajadores sumar los aportes de los años trabajados en cualquier país del Mercosur al momento de jubilar. El sistema garantizará que los aportes de una persona se puedan computar y transferir a otro país. Además, después de tres encuentros en Buenos Aires, los coordinadores alternos, junto a los directores de aduanas, acordaron casi la totalidad de los puntos que requerían un acuerdo de alto nivel antes de la redacción del código aduanero común de Mercosur, que deberá entrar en funcionamiento en 2008 (SELA, 2006).

En cuanto a sus debilidades podemos mencionar:

- El predominio del concepto integrador comercialista.
- La falta de políticas compensatorias de los socios mayores respecto de los menores.
- Existe consenso entre los analistas respecto de que las actuales estructuras y prácticas institucionales son deficientes y obstaculizan el avance del proceso hacia el objetivo fundacional de mercado común.

Convergencia entre la Can y el Mercosur

A juicio de Pulgar (2007), la convergencia entre los procesos de integración que adelantan tanto la CAN como el Mercosur está destinada a conformar gradualmente una *zona de libre comercio* sudamericana, así como avanzar en la complementación de las economías de los países de América del Sur. Al respecto, han sido acordadas las siguientes áreas temáticas de negociación: a) *aranceles*; b) *disciplinas de comercio*, dentro de las cuales se distinguen medidas no arancelarias, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, reglas de origen, mecanismos de defensa comercial, regímenes aduaneros, y el régimen de solución de controversias; y c) *áreas complementarias*, entre las cuales se han acordado el comercio de servicios, inversiones, propiedad intelectual, políticas de competencia y compras del sector público.

- a. La negociación en materia de *aranceles* es la que se encuentra más avanzada, en virtud de los procesos de desgravación arancelaria que habían transcurrido en cada uno de los esquemas y los efectuados en el marco de los numerosos

acuerdos bilaterales y plurilaterales, negociados en el marco del Tratado de Montevideo 1980 y denominados Acuerdos de Complementación Económica (AEC), preexistentes entre los países participantes de ambos esquemas y entre estos dos conjuntamente.

En la actualidad, se encuentran muy avanzados los trabajos respectivos destinados a la creación de la *zona de libre comercio*, tales como el análisis de la situación de las desgravación arancelaria en toda la región y la identificación de las relaciones preferenciales en las que faltaría culminarla. Ya han sido elaborados documentos analíticos y conclusivos en cada una de las áreas (Aladi, 2006) que arrojan importantes propuestas de acción, tales como:

- Acelerar la convergencia hacia el libre comercio para que los países pequeños alcancen tal situación, con lo cual para el año 2010 el 90% del intercambio comercial entre ambas agrupaciones podría quedar totalmente liberado de aranceles;
 - y
 - Profundizar acuerdos subregionales de desgravación ya vigentes, tales como el del sector automotor.
- b. La armonización a nivel comunitario de las mencionadas disciplinas comerciales, también conocidas como *normas de política comercial*, es absolutamente necesaria para que la *zona de libre comercio* pueda convertirse en una realidad y funcione efectivamente. Tanto en ambos procesos subregionales como en los ACE han sido pactadas tales disciplinas y si bien es cierto que en cuanto a ellas entre ambos esquemas existe un nivel de coincidencia que parecería suficiente como para avanzar en un necesario proceso de armonización, se requiere, sin embargo, concertar acuerdos comunitarios sobre su funcionamiento y normas reguladoras de aplicación comunitaria, de manera de garantizar transparencia y certeza jurídica a los agentes económicos involucrados en el proceso.
- c. En cuanto a las denominadas *áreas complementarias*, a saber: comercio de servicios inversiones, propiedad intelectual, política de competencia, y compras del sector público, que han tenido un desarrollo importante en ambos esquemas, las mismas requerirían de un tratamiento comunitario en el mismo sentido que tome muy en cuenta los compromisos

adquiridos para algunas de ellas en la Organización Mundial del Comercio Exterior (OMC), con miras a superar sus deficiencias y lograr acuerdos que pudieran, incluso, trascender sus reglas.

En resumen, en cuanto a las disciplinas comerciales y las materias complementarias, se plantea la necesidad imprescindible de contar con un conjunto de normas y disciplinas de aplicación comunitaria que a la vez que viabilicen y garanticen el intercambio comercial incluyan medidas para enfrentar la problemática de las asimetrías.

En este sentido, durante los últimos años, en América Latina y el Caribe, se han acordado diversos convenios bilaterales y multilaterales, que superan el ámbito geográfico de los esquemas tradicionales, CAN, Mercosur, Caricom, entre otros. Las circunstancias en las que viven, los obligan a la búsqueda persistente de salidas esperanzadoras, manifestadas, por acuerdos y tratados de diversos signos, entre los cuales, se destaca, los del ámbito energético.

Así, el más importante de los organismos regionales, la Organización de Estados Americanos, OEA, en la declaración de Panamá del pasado 5 de junio de 2007, ante la inminencia de los acontecimientos que se han venido desarrollando en torno a la integración energética que promueven algunos gobiernos con el impulso de sus respectivos pueblos, en el documento oficial que los 34 cancilleres de las Américas, afirman la necesidad de reducir la vulnerabilidad de los países ante las fluctuaciones en los precios y la oferta de la energía; incrementar la cooperación e integración energéticas; y, tomando en cuenta los desafíos presentados por el cambio climático, promover energía limpia y eficiente. Los Estados también afirmaron su determinación de desarrollar e invertir en las infraestructuras energéticas con el fin de facilitar la disponibilidad y el acceso a la energía, así como protegerlas y avanzar en la integración energética regional. Con estos propósitos –insisten los funcionarios– “destacamos la conveniencia, de acuerdo con las legislaciones nacionales, de impulsar alianzas y/o acuerdos entre los sectores públicos y privados, priorizando aquéllos donde el esfuerzo favorezca nuestro desarrollo sostenible”. (Declaración de Panamá, 5 de junio de 2007).

La energía como elemento dinamizador de la integración latinoamericana

Los años transcurridos en este siglo XXI han sido de intensas y frecuentes discusiones sobre este tema común: la integración de los gobiernos y los pueblos en la búsqueda de caminos viables para superar las barreras que nos separan del progreso, del crecimiento económico, la derrota de la miseria, la pobreza y la exclusión de los sectores más deprimidos de siempre.

Una frase de El Libertador Simón Bolívar pronunciada en 1829 es argumentada para darle fuerza a las posiciones de quienes abogan por una integración sin la participación del gobierno y los grandes capitales representados por Washington: “Los Estados Unidos (...) parecen destinados por la Providencia para plagar América de miserias en nombre de la libertad”. Hoy, 178 años después, vemos como esa intuición de Bolívar es una cruda realidad: la unidad regional reclamada por el Libertador en los albores de los nuevos Estados recién independizados de la corona española, nunca llegó. Por el contrario, la dispersión –absurda en muy buena medida– en repúblicas separadas con que Latinoamérica vivió desde su formal independencia no ha sido sino una manera de facilitar al país del norte su papel de potencia hegemónica a nivel continental ‘América para los americanos’, del Norte, claro está (Colussi, 2005).

El 8 de septiembre de 2006, la Organización Latinoamericana de Energía, OLADE, autoriza, mediante la Resolución XXXVII/D/446, a la Secretaría Permanente a buscar recursos económicos para que apoye a los Países Miembros, en la instrumentalización y desarrollo de marcos jurídicos de integración, en los diversos acuerdos energéticos regionales, subregionales, binacionales e incluso los llamados ejes de integración.

Éstas y otras inquietudes son recogidas el 8 de diciembre de 2004 en la Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones de la III Cumbre Presidencial Sudamericana, cuyo mandato ordena a los Ministros de Relaciones Exteriores elaborar una propuesta concreta de cursos de acción que considere, entre otros aspectos, las reuniones de jefes de Estado como instancia máxima de conducción política y de Cancilleres como ámbito de decisión ejecutiva del proceso. La Cumbre de Presidentes ordena que los Ministros contarán con la cooperación del Presidente del Comité de Representantes Permanentes del Mercosur, del Director de la Secretaría del Mercosur, del Secretario General de la Comunidad Andina, del Secretario General

de la ALADI, y de la Secretaría Permanente de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, así como de otros esquemas de cooperación e integración subregional. Las reuniones de jefes de Estado y de Cancilleres sustituirán a las denominadas Cumbres Sudamericanas.

Tal situación ha motivado a algunos analistas a realizar estudios sobre esta temática, mostrando su preocupación por la débil participación de la región en el comercio y la economía mundial. En esa línea se enfoca el uruguayo Gerardo Honty (2006), quien señala que América Latina tiene una participación menor en el concierto energético mundial representando el 6,5% de todo el consumo y el 8,7% de toda la producción de energía. El petróleo constituye el 40% de la oferta energética latinoamericana, seguida por el gas natural con 28%, la hidroelectricidad con 15% y las biomásas con el 11%. El carbón y otras fuentes de menor importancia completan la oferta energética de la región.

Colussi (2005), por su parte, describe que Petróleos de América o Petroamérica es el proyecto de creación de una empresa multinacional que estaría conformada por el conjunto de empresas energéticas estatales de la región latinoamericana y el caribe: Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), Petróleos de Venezuela (PDVSA), Empresa Nacional de Energía de Argentina (Enarsa), Petróleos de Brasil (Petrobrás), Petróleos de Ecuador (Petroecuador), Cupet de Cuba y Petrotrin de Trinidad y Tobago, a las que se adscribirían nuevas refinerías y gasolineras donde se comercializarían los productos refinados en naciones no productoras de hidrocarburos. Esta iniciativa –que controlaría el 11,5% de las reservas mundiales de crudo y podría influir decisivamente en el mercado mundial de la energía dominado hoy día por pocos oligopolios, estaría destinada a atender proyectos de inversión que promuevan la integración energética del área, a la par que garantizaría el incremento del valor agregado del petróleo crudo y del gas con la producción de subproductos petroquímicos necesarios para impulsar un genuino desarrollo sostenible y no dependiente para toda América Latina y el Caribe.

Si bien desde fines de la década de los años 80 América Latina ha sufrido la influencia de los centros de pensamientos neoliberales, que promovieron la privatización del sector energético, los últimos años han marcado un giro en procura de un reposicionamiento del Estado. Así, se ha visto la nacionalización del gas natural boliviano, la creación de una nueva empresa estatal de energía en Argentina o cómo los uruguayos decidieron en un plebiscito que no permitirían

la participación privada en la empresa estatal de petróleo; más recientemente, Ecuador ha tomado decisiones que avanzan hacia el rescate de su soberanía energética. En general, la región está “de vuelta” del impulso liberalizador que se vivió en la década de los años noventa, pero aún no logra revertir la situación creada durante esos años.

A pesar de que las crisis económicas de los primeros años de este nuevo siglo abatieron la tendencia al crecimiento constante del consumo de energía, los países del Mercosur no pudieron evitar que les faltara suministro energético. Especialmente la crisis de producción de gas natural, que se suscitó en Argentina en el otoño de 2004 y que arrastró a Chile y Uruguay, puso en evidencia las debilidades de la integración energética regional (Honty: 2006).

Ejemplo de la firma de convenios suscritos en la búsqueda de salidas a su precaria situación energética es el de Uruguay-Venezuela, cuyos gobiernos firmaron el 3 de marzo de 2005 un convenio integral de cooperación energética, mediante el cual se “aspira a la integración energética en beneficio del desarrollo económico y social de los pueblos de América Latina mediante el acceso democrático a los recursos naturales energéticos no renovables”,

Ambos países actuaron basados en la Resolución XXXIV/D/420 de la OLADE, sobre la creación de Petroamérica, y la firma de la Declaración de Iguazú como iniciativa para la conformación de Petrosur, el 08 de julio de 2004, lo cual es invocado en el referido documento (OLADE, Resolución XXXIV/D/420 del 08 de julio de 2004).

Acuerdos pioneros en materia energética

Pacto de San José

Fue ideado y firmado el 3 de agosto de 1980 por los presidentes de México y Venezuela, José López Portillo y Luis Herrera Campins, como mecanismo de apoyo y colaboración a las economías emergentes de varios países de Centroamérica y del Caribe.

En el programa participan Barbados, Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

El Convenio establece que Venezuela y México suministren 160.000 barriles diarios de crudo y/o productos refinados a cambio de facilidades crediticias para el intercambio comercial. El mismo forma parte del Programa de Cooperación Energética para Países de Centroamérica y el Caribe, caracterizándose por su fiel cumplimiento,

habiendo funcionado hasta el presente de manera ininterrumpida. Su última renovación se produjo en agosto de 2005.

El Pacto de San José contempla además un esquema de cooperación destinado a financiar proyectos de desarrollo social-económico en los países participantes, así como el intercambio comercial de bienes y servicios a los que concurren empresas de México y Venezuela.

Está previsto que para 2007 se instrumente un mecanismo de créditos compensados, lo cual permitirá un mejor aprovechamiento del esquema financiero del Acuerdo, así como reforzar la cooperación en favor de los países participantes (Ostos, 2007).

Acuerdo energético de Caracas

Esta iniciativa, antecesora de Petroamérica y sus entidades asociadas, en agosto del año 2000, en donde se estableció que no se trataba de liquidar al Pacto de San José, sino llevar a cabo un acuerdo de complementación, que permitiera incluir a otros países del Caribe

Ante esas restricciones y controversias de otros productores de petróleo en América Latina, el gobierno de Venezuela ha asumido el uso de sus hidrocarburos como el elemento más importante para provocar cambios en el comercio internacional y en los procesos de integración y desarrollo en esta región. Por tales razones, las estadísticas y gráficos utilizados en este trabajo, que ponen en evidencia la trascendencia del uso de la energía como elemento que ha facilitado los cambios en el modelo de integración y desarrollo, en su mayoría se refieren a Venezuela.

El Acuerdo Energético de Caracas suministra petróleo con financiamiento hasta por 15 años, período de gracia de un año y una tasa de interés del 2% para la porción de la factura financiada, que varía de acuerdo al país.

El “Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas” (19 de octubre 2000), y el “Convenio Integral de Cooperación entre Cuba y Venezuela” (30 de octubre 2000), tienen como norte la ayuda y la cooperación de Venezuela –como primera potencia energética del hemisferio– con los demás pueblos del Caribe y de Centroamérica, dentro del marco de la integración regional.

El “Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas”, antecesora de Petroamérica, en tanto, compromete a Venezuela a suministrar petróleo por una cantidad total de 32,0 MBD.

Mediante este acuerdo, año 2000, se prevé suministrar a República Dominicana 20.000 barriles diarios, a Guatemala 10.000, a

Costa Rica, Panamá y El Salvador 8.000; a Jamaica 7.400; a Haití 6.500; a Honduras 5.000; a Nicaragua 4.900; a Barbados 1.600 y a Belice 600 para un monto total de 60.000 barriles diarios. Los volúmenes asignados dependieron de las características, de la estructura energética y del consumo de cada país.

Acuerdos recientes

Durante el primer trimestre de 1999, luego de la asunción del nuevo gobierno venezolano, se inició una reorientación de su política petrolera. La misma comienza a tener concreción con una gira que realizó el presidente Hugo Chávez por los grandes países productores de petróleo, incluyendo los no integrantes de la OPEP, tales como Canadá, México, Noruega y la Federación Rusa.

La gira tuvo como propósito la adopción de una política común en materia de volúmenes de producción petrolera, de tal manera que se pudiesen mantener la estabilidad de los precios del crudo en unos márgenes considerados justos para los países exportadores. Se propuso como mecanismo estratégico fundamental el respeto a las cuotas de producción establecidos por la OPEP para sus países miembros, cuotas que habían sido recurrentemente violadas en el pasado reciente —antes de 1999— por casi la totalidad de los países signatarios. A partir de entonces los precios internacionales del petróleo adoptaron un nuevo comportamiento.

Los cuadros 5 y 6 son demostrativos de la evolución de la política petrolera internacional de Venezuela en el período 1995-2005.

Un análisis de esos cuadros estadísticos permite comprender mejor el sentido de esta nueva política. Obsérvese en el cuadro 5, referido a las exportaciones de petróleo crudo por regiones, cómo entre 1995 y 1998 se da un incremento absoluto y relativo de las exportaciones hacia América del Norte de 122.869.000 barriles de crudo anuales, es decir, 336.628 barriles diarios, significativos de un crecimiento del 2,44%. En el cuadro 6, en tanto, se aprecia que, al sumar las exportaciones de productos refinados a los de crudo, la proporción con respecto al total disminuye en razón de la baja potencia de Venezuela en la refinación y consecuente comercialización de productos refinados.

Los resultados de la nueva política petrolera del gobierno venezolano presenta sus primeros resultados a partir del año 2000, cuando las exportaciones de crudo hacia América del Norte (EEUU y Canadá) disminuyen en una proporción del 6,65% respecto al año 1998, al

Cuadro 5.

**VENEZUELA: EXPORTACIONES DE PETRÓLEO CRUDO
POR REGIONES. (MILES DE BARRILES) 1995-2005.**

	1995		1998		2000		2003		2005	
	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%
América del Norte	432.458	64,14	555.327	67,28	443.387	60,63	355.091	58,97	360.253	53,91
América Latina, Caribe	164.237	24,74	207.551	25,15	234.906	32,12	189.624	31,49	227.253	34,08
Europa	64.652	9,74	53.005	6,42	4.368	6,07	30.693	5,10	40.097	6,60
Otros destinos	2.488	0,39	9.492	1,15	8.614	1,18	26.702	4,43	39.295	5,88
Total	666.935		825.375		731.275		602.110		668.283	
Exportaciones Promedio (Barriles diarios)	1.819.000		2.261.000		1.998.000		1.650.000		1.831.000	

Fuente: PODE, Ministerio de Energía y Petróleo 2004.

2005: Coordinación de Estadísticas, precios internacionales y Economía. Viceministerio de Hidrocarburos. MENPET. Cálculos propios.

Cuadro 6.

**VENEZUELA: EXPORTACIONES DE PETRÓLEO CRUDO Y REFINADOS
POR REGIONES. (MILES DE BARRILES) 1995-2005.**

Regiones	1995		1998		2000		2003		2005	
	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%	Vol.	%
América del Norte	576.700	63,02	582.394	51,78	580.154	56,76	435.895	55,46	456.494	50,40
América Latina, Caribe	248.565	27,16	349.159	31,04	358.314	35,08	235.491	29,96	276.881	30,57
Europa	82.490	9,01	61.605	5,48	63.602	6,23	54.991	7,00	67.399	7,44
Otros destinos	7.300	0,80	14.599	1,30	19.422	1,90	59.611	7,58	104.081	11,49
Total	915.055		1.124.784		1.021.492		785.988		905.743	
Exportaciones Promedio (Barriles diarios)	2.507.000		3.082.000		2.791.000		2.153.000		2.481.000	

Fuente: PODE, Ministerio de Energía y Petróleo 2004.

2005: Coordinación de Estadísticas, precios internacionales y Economía. Viceministerio de Hidrocarburos. MENPET. Cálculos propios.

pasar de 67,28% a 60,63%; y continúa disminuyendo esta proporción para ubicarse en 58,97% en 2003 y en 53,91% en 2005.

Las exportaciones hacia América Latina, en tanto, que habían tenido una participación relativa del 25,15% en 1998, pasan a ser de 31,49% en 2003 y de 34,08% en 2005. También hacia otros destinos, donde hay que incluir de manera fundamental a la República Popular China, se observan notables incrementos al pasar de tan sólo 0,39% en 1995, a 4,43% en 2003 y a 5,88% en 2005.

La puesta en marcha de los últimos acuerdos ha sido denominada Petrodiplomacia, en alusión a la importancia del petróleo como eje central de la actividad integracionista. Así lo han admitido funcionarios del gobierno de Venezuela, al señalar que se han activado una serie de convenios de complementariedad económica en donde el petróleo es el eje central de esta política. Con estas iniciativas se potencia la propuesta de la Alternativa Bolivariana para las América-Alba, como contrapeso al Alca.

Esta iniciativa, que a la larga se constituyó en el pilar fundamental de la diplomacia venezolana, dio nacimiento, en los últimos años, a la creación de varias instituciones que serán conocidas como los entes constitutivos de la integración energética latinoamericana y del Caribe.

En muchos casos la pretendida liberalización comercial va acompañada por algunos elementos de cooperación en el ámbito de la infraestructura física, del suministro de materias primas, de la promoción y facilitación de inversiones mutuas, del intercambio de servicios, de normas de política comercial, de la propiedad intelectual y otros elementos de cooperación económica y sectorial (Ostos, 2005).

Según lo han ponderado varios analistas en materia internacional, la gran mayoría de los acuerdos bilaterales corresponden a esta modalidad; integración y cooperación.

Los acuerdos bilaterales de integración se han suscrito entre los mismos países miembros de Aladi (Asociación Latinoamericana de Integración) bajo la forma de Acuerdos de Complementación Económica (ACE); y entre países miembros y no miembros de Aladi, con los países de la región americana calificados en la Asociación como de menor desarrollo económico relativo, como pueden ser Cuba, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, entre otros.

A estos entendimientos se añaden otros elementos. En primer lugar, están vigentes varios acuerdos antiguos, que comprenden for-

mas de complementación y cooperación económica tradicionales. En segundo lugar, se han concertado diversos convenios y tratados de cooperación sectorial como, por ejemplo, en el sector energético, el transporte, la integración fronteriza, la ciencia y la tecnología.

Los nuevos aires que soplan en Latinoamérica han traído consigo una nueva ola de acuerdos, convenios, tratados, entre los diferentes países, todos en la búsqueda de ventajas que les permita superar los estadios de atraso y estancamiento que han vivido secularmente. Así, se han suscrito documentos comprometedores de cooperación, asistencia y complementariedad entre: Argentina y Brasil, Argentina y Venezuela, Brasil y Venezuela, Venezuela y Uruguay, Paraguay y Venezuela, y todo ello sin desconocer lo que significan Mercosur, el Alba, Olade, Cepal, Aladi y tantas otras organizaciones regionales.

Es así como Brasil y Venezuela firmaron el convenio energético más grande de Sudamérica. En efecto, tal como lo reseña el diario El Cronista Comercial de Argentina el 30 de septiembre de 2005, los presidentes de Brasil y Venezuela, Luiz Inácio Lula da Silva y Hugo Chávez, anunciaron que las petroleras estatales de los dos países invertirán 4.700 millones de dólares en los próximos años en proyectos conjuntos de refinación y explotación de gas y petróleo. En el Palacio del Planalto, la sede del gobierno de Brasil, Lula y Chávez y los titulares de las estatales Petrobrás, de Brasil, y PDVSA, de Venezuela, firmaron un acuerdo para construir una refinería que procesará crudo pesado en el noreste brasileño. Todo se dio en el marco de la I Cumbre Sudamericana de Naciones (CSN). Además, los dos presidentes rubricaron otros ambiciosos acuerdos de integración energética, que contemplan la formación de una empresa conjunta para desarrollar campos de hidrocarburos en Venezuela situados al norte de Paria y la explotación del yacimiento Carabobo 1 en la Faja Petrolífera del Orinoco, entre otras iniciativas.

“El acuerdo permite extraer petróleo y gas y al mismo tiempo refinar en forma conjunta. Estamos dando un paso gigantesco”, dijo Lula, quien elogió a Chávez y a los cambios que realizó en PDVSA, especialmente tras la huelga que en 2002 afectó la producción petrolera en el quinto mayor exportador mundial de crudo. “Antes del gobierno de Chávez, PDVSA pensaba diferente que hoy. Hoy PDVSA sabe que antes que todo es venezolana. Sabe que tiene que dar resultados para mejorar la vida del pueblo venezolano”, dijo Lula. “No sé si en algún momento de la historia, PDVSA, o mejor, Venezuela, tuvo un presidente que utilizó tan bien los recursos del petróleo para ayudar

al pueblo pobre de Venezuela”, agregó el presidente brasileño, quien, sin embargo, dijo que él no podría hacer lo mismo que Chávez en su país.

La refinería conjunta de PDVSA y Petrobrás será instalada en el estado brasileño de Pernambuco. Cada empresa tendrá una participación accionaria en la unidad de 50%. Los estudios detallados para su construcción se iniciaron en febrero de 2006, pero en una nota Petrobrás indicó que la refinería tendrá capacidad para procesar 200.000 barriles de crudo pesado por día, de los cuales cada compañía aportará la mitad. Durante su construcción y montaje la unidad generará 230.000 empleos en cuatro años, entre directos, indirectos y por efecto de los ingresos. La última vez que se construyó una refinería en Brasil fue en 1980, en San Pablo. Chávez, en un discurso en la casa de gobierno de Brasil, dijo que los acuerdos de integración sirven para que Sudamérica deje de ser dominada por los Estados Unidos. Lula, en cambio, dijo: “no queremos pelear con nadie, no queremos ningún adversario”, aunque agregó que “no aceptamos que nadie nos diga qué pasos tenemos que dar”.

Cumbre Energética Sudamericana (Unasur)

Los esfuerzos dirigidos a hacer de la integración energética una realidad no se detienen. La primera Cumbre Energética Sudamericana, realizada la segunda semana de abril de 2007 en la caribeña isla venezolana de Margarita, dejó en claro que se avanza en la conformación de un sistema sudamericano, que integre a las doce naciones de la región, cuya locomotora sea un Tratado Energético, a definirse en el mediano plazo sobre cuatro líneas de acción estratégica: petróleo, gas, energía alternativa y ahorro energético (Aharonian, 2007).

La Declaración de Margarita, adoptada por consenso, incluye temas por demás interesantes en la materia de la integración energética. Así, señala formalmente la creación del Consejo Energético Suramericano, una instancia de planificación conjunta que congregará a todos los ministros de Energía de la región, que debe establecer las líneas estratégicas de la unión energética de Sudamérica para presentarla en la III Cumbre Sudamericana de Naciones programada para realizarse en Cartagena de Indias, Colombia, el segundo semestre de 2007.

Como una justificación para la creación de este organismo supranacional, el presidente de Venezuela advirtió: “en el mundo se está cocinando una crisis energética que puede alcanzar grandes

dimensiones. Ya ha generado guerras y algunos golpes de Estado con factura petrolera. La invasión a Irak con fuerte olor a petróleo y la amenaza a Irán con el mismo olor”. (Aharonian, 2007).

Lo más importante de la Declaración de Margarita subraya que:

La integración energética debe ser utilizada como una herramienta importante para promover el desarrollo social y económico, así como para erradicar la pobreza. Fue así que los países reiteran el compromiso de la universalización del acceso a la energía como un derecho ciudadano, aprovechando las complementariedades económicas para disminuir las asimetrías existentes en la región y avanzar hacia la unidad suramericana”. (Aharonian, 2007).

También se acordó promover a través de inversiones conjuntas el desarrollo y expansión de la infraestructura de integración energética de la región, con el objetivo primordial de que los recursos de los países productores lleguen a toda la región suramericana y coadyuven a la equidad y a la justicia social.

Se establece, además, el desarrollo de las energías renovables, pues cumplen un papel importante en la diversificación de la matriz de energía primaria, la seguridad energética, la promoción del acceso universal y la preservación del medio ambiente, y plantea la necesidad de desarrollar programas y actividades de cooperación en materia de ahorro y uso eficiente de la energía.

Otros acuerdos en el marco de la Cumbre de Margarita

El gran Gasoducto del Sur. Argentina, Brasil y Venezuela firmaron acuerdos sobre energía.

El 9 de diciembre de 2005, en el marco de la Cumbre del Sur, Argentina, Brasil y Venezuela firmaron un acuerdo de prefactibilidad técnica y económica para la construcción de un gasoducto de 8.000 kilómetros que abastecería de energía a la región, señala una nota de prensa (Clarín, 2005).

El acuerdo entre los mandatarios de los tres países, dijo el ministro de Planificación de Argentina, Julio de Vido, “permitirá ratificar el que ya alcanzaron los secretarios de Energía en Caracas, extensivo a una declaración sobre integración gasífera sudamericana”.

En ese mismo escenario, Argentina y Brasil concretaron otro convenio bilateral. Julio de Vido adelantó la firma de un convenio

bilateral con Brasil “para intercambio de energía, por el cual Argentina proveerá 1,5 millones de metros cúbicos de gas en verano y Brasil aportará 700 megavatios de electricidad en invierno”.

Integración energética como estrategia de integración:

Caso Petroamérica

Petroamérica es un proyecto de integración energético contenido dentro de la Alternativa Bolivariana para las Américas, Alba e intenta llenar el vacío dejado por el Consenso de Washington, propulsor de las políticas neoliberales generadoras de pobreza en América Latina.

Inicialmente, Petroamérica parecía ser la propuesta de creación de una empresa multinacional conformada por las empresas estatales de la región. Sin embargo, se está constituyendo en el corazón de Unasur con la firma de un Tratado de Integración Energética para los países de América del Sur.

Posee una enorme capacidad para impulsar la integración, tal como sucedió con la CEE con el carbón y el acero, ya que sin el carbón era imposible obtener el acero.

Como estrategia adecuada a los diferentes requerimientos subregionales, el gobierno venezolano propone instrumentarlo a través de tres figuras complementarias: Petrocaribe, Petroandina y Petrosur.

Petrocaribe

Es definida como una iniciativa propuesta por el Gobierno Bolivariano de Venezuela, fundamentada en el uso racional de los recursos energéticos no renovables, y dirigida a la integración y el desarrollo sostenido de los pueblos caribeños, quienes por años se vieron afectados por la especulación de los intermediarios.

En junio de 2005 nace formalmente Petrocaribe en la ciudad de Puerto la Cruz en la República Bolivariana de Venezuela, con la firma de 14 países. En septiembre de 2005 se produce su primera reunión en Jamaica donde se firman un conjunto de acuerdos bilaterales y se producen interesantes pronunciamientos. Sus miembros son: Venezuela, Jamaica, Antigua y Barbuda, Belice, Cuba, Dominica, Grenada, Guyana, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves y San Vicente y las Granadinas y Surinam.

Trinidad y Tobago y Barbados no suscribieron el acuerdo: Barbados porque, desde que cerró su única refinería en 1998, envía su petróleo a Trinidad y Tobago para ser procesado.

Trinidad y Tobago requiere trato especial ya que cuenta con producción propia. Su empresa estatal Petrotrin nace en 1993 e incorpora a Trinton, también estatal, que operaba las refinerías que fueron propiedad de la Shell (Point Fortín) y la de Texaco (Punta de Piedra). Mantiene presencia y estrechas relaciones con las empresas transnacionales.

Petroandina

Esta organización es una de las variantes de Petromérica. Representa un frente energético entre las naciones integrantes de la Comunidad Andina de Naciones para fomentar empresas interrelacionadas en el sector de los hidrocarburos y las áreas de producción y servicios. Todas estas iniciativas buscan no sólo el intercambio energético, sino también el aprovechamiento de los bienes y servicios que produce cada región y el impulso al desarrollo social de sus pueblos.

De Petroandina se habla por primera vez en el Consejo Presidencial Andino, en julio de 2005, como propuesta de la República Bolivariana de Venezuela que se llevaría a la Cumbre ministerial en septiembre.

Las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de Colombia con EEUU y las intenciones similares presentes en Perú y Ecuador llevaron a Venezuela a separarse de la Comunidad Andina, por lo que el proyecto de Petroandina como tal desaparece y la integración energética se canaliza a través de relaciones bilaterales.

Con la llegada de los Presidentes Evo Morales a Bolivia y Rafael Correa a Ecuador, se retoma la propuesta, con claros indicios de renovación de las conversaciones. El gasoducto entre Venezuela y Colombia con sus posibilidades de extensión hasta Centroamérica y la región andina la fortalecen.

Petrosur

Constituye una plataforma energética en la Comunidad Suramericana de Naciones, hoy Unasur, y prevé que los países miembros coordinen esfuerzos en las áreas de producción, refinación y distribución de petróleo hacia las regiones y el mundo. A través de esta iniciativa se busca minimizar los efectos negativos que sobre los países de la región tienen los costos de energía.

Numerosos acuerdos se han firmado en este marco, unos bilaterales, otros con la participación de tres miembros y, más recientemente, en el marco de la Cumbre Energética del Sur, todos los países de la

región se han comprometido a participar en las discusiones que se adelantan en la Comisión permanente con sede en Quito.

De Petrosur se comienza a hablar durante la visita presidencial a Argentina, durante el último semestre de 2005, país con el que se negocia la reparación de tanqueros petroleros de bandera venezolana y se concretan planes para la construcción de nuevas unidades: la Negra Matea y la Negra Hipólita. Se habla de la necesidad de impulsar la industria petrolera argentina y se acuerdan envíos de combustible desde Venezuela para atender el déficit coyuntural que sufre el país.

Para el gobierno de Venezuela, la integración energética es la palanca más poderosa para impulsar la Comunidad Suramericana de Naciones, ya que el desarrollo económico actual es inconcebible sin energía y ésta es la gran ventaja de este continente. Suramérica detenta el 10,4% de las reservas mundiales, 4,3% de los inventarios de gas, 14% de las exportaciones petroleras y 17% de la producción de gas. En contraste aloja 7,5% de la población mundial y apenas consume el 6% de toda la energía mientras que EEUU con 5% de la población mundial, demanda el 25% de la energía que se genera. La integración energética mejorará la vida y se derrotará la pobreza, ella se encuentra entre los ocho temas prioritarios de la Comunidad Suramericana de Naciones.

En la XV Cumbre Iberoamericana, octubre de 2005, el Ministro de Energía y Petróleo de Venezuela, Alí Rodríguez, insistió en que “la integración energética debe ser el eje de la integración suramericana” y expresó su disposición a afrontar la crisis energética que enfrenta Centroamérica, sometida al incremento de los precios por parte de las intermediarias, ya que estos países no sólo privatizaron sus empresas petroleras sino que, teniendo capacidad de almacenamiento, la han alquilado a estas mismas firmas privadas.

En este sentido, Petrosur ha estimulado el comercio de los hidrocarburos en la región, el cual tiende a ampliarse hacia los energéticos y petroquímicos, con base en la complementariedad. Entre sus principales logros se pueden señalar:

Ha promovido la coparticipación en la construcción de ductos, tanqueros, depósitos de almacenamiento, refinerías, estaciones de embarque y desembarque entre Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay y Paraguay con Venezuela.

1. Ha permitido a Venezuela apoyar a Argentina y Bolivia en momentos de crisis.
2. Ha servido como plataforma para la promoción de empresas estatales que participan activamente en el negocio de los

hidrocarburos entre Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay, Paraguay y Venezuela.

3. Desarrolla proyectos para avanzar en la independencia financiera de la región: Banco del Sur.
4. Igualmente, Venezuela se ha constituido en el corazón de lo que será la Unasur con el Tratado Energético de la América del Sur.

Se puede concluir señalando que la integración energética, vía Petroamérica, en sus variantes Petrocaribe, Petrosur y Petroandina, constituye un componente fundamental, si no el más importante del proceso de integración regional. Ella camina inicialmente hacia la solución de los problemas de abastecimiento de petróleo y sus derivados, a precios y condiciones más justas. Sin embargo, se muestra abierta a abordar el desarrollo regional con base a la disponibilidad de energía para atender el sector petrolero en sus diversas exigencias de transporte (astilleros, ductos), refinación, distribución de refinados; además de la realización de proyectos de exploración y producción conjunta. También, el desarrollo de la industria gasífera, la petroquímica y las fuentes renovables de energía.

La búsqueda de superación del déficit energético de los países de la región debe ir acompañada por la necesidad de actuar con criterios de alta racionalidad energética, promoviendo los usos más adecuados para cada combustible. Ej: transporte público y soluciones energéticas acordes con las características de cada localidad.

Se requiere un mayor esfuerzo para atender las necesidades energéticas de zonas alejadas de los centros de producción y procesamiento de los recursos no renovables (fronteras, zonas rurales, regiones selváticas, etc.) con fuentes alternas. Ej.: el Centro Las Gaviotas de Colombia. Minicentrales, molinos de viento, energía solar directa o fotovoltaica, de manera de favorecer las actividades que facilitarían el desarrollo de la agricultura integral, el turismo ecológico, la ocupación racional de regiones deshabitadas, la autosuficiencia alimentaria.

Debe valorarse de manera adecuada el esfuerzo de desarrollo de los biocombustibles, dadas sus exigencias en tierra, agua y energía convencional, para tomar las previsiones más convenientes para que la integración energética latinoamericana se canalice con el menor de los traumas para todos, de modo que se cause el menor impacto para la autosuficiencia alimentaria, el uso racional del agua y el equilibrio ambiental y asumir el desarrollo petroquímico con la conciencia

de los efectos contaminantes que históricamente esta actividad ha generado.

De no hacer estos correctivos se estaría actuando en dirección contraria en la línea de luchar contra la pobreza y la construcción del desarrollo sustentable, compromiso de América Latina en la Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo –Cumbre de Río (1992) y en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en el año 2002–.

Es por ello que no dudamos en calificarlo como un proyecto que puede impulsar el desarrollo integral que irá asumiendo áreas estratégicas hasta ahora monopolizadas por el capital transnacional, fortaleciendo la gestión estatal en un sector de alto interés estratégico para la región. Para garantizar esta visión del desarrollo sostenible resultaría conveniente que la gestión de su implementación fuese compartida con las comunidades organizadas de cooperativistas, indígenas y campesinos con alta experiencia en la protección de su entorno.

Hacia un indispensable y urgente cambio de modelo

Los nuevos intentos de parte de algunos académicos y de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Kliksberg 2005), de darle un rostro humano y ecológico al desarrollo –lo cual implica reconocer que el modelo actual es inhumano y depredador– así como el actual estancamiento de los procesos de integración de Suramérica, imponen cambios profundos en la concepción del desarrollo y de la integración.

Hay que diseñar un nuevo proceso de integración en Latinoamérica, pero concibiéndola de acuerdo a la primera acepción del término a la cual ya nos referimos, es decir, para formar un todo que nosotros mismos definamos y que además se establezca claramente que constituye una estrategia para alcanzar el desarrollo y por lo tanto debe permitir la máxima libertad y soberanía a todos los pueblos participantes para que sean ellos mismos los que definan su propio desarrollo.

La Declaración de Cusco suscrita el 08-12-2004 por los países miembros del Mercado Común de Suramérica (Mercosur), de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y Chile, constituye una excelente propuesta de conformar un nuevo bloque de toda Suramérica: La Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) y de simplificar y desburocratizar el proceso; sin embargo, consideramos que se deben tomar en cuenta entre otros, los siguientes aspectos:

1. Hay que partir de una nueva concepción del sistema económico; sin los extremismos del capitalismo liberalista ni del socialismo, ni del modelo de desarrollo que contiene; y diseñar un nuevo modelo propio de cada país estableciendo de manera expresa que aun cuando se mantengan la propiedad y la ganancia individual como estímulo para algunas actividades económicas, estarán esos derechos supeditados a los valores éticos a los que nos hemos referidos y que hayan sido asumidos, con la debida participación de los pueblos, por los países firmantes. A su vez, el desarrollo, de acuerdo a la concepción en que nos estamos basando, debe ser un proceso dinámico, permanente, realizado por el hombre en cooperación y coordinación con los demás, para su beneficio y superación y del bien común. La ganancia, la acumulación de capital, si bien son necesarias, no deben ser el objetivo principal del desarrollo económico sino el bien común y la conservación y mejoramiento de la vida, del ambiente, la libertad, la paz, la solidaridad y los demás valores mencionados.
2. Cada uno de los países firmantes debe conservar su derecho a definir, con la debida participación de sus respectivos pueblos, su propio modelo de desarrollo, sin que nadie pretenda imponerle modelos consumistas, derrochadores o cualquier otro modelo foráneo.
3. Los respectivos Estados deben ser democráticos y asumir el nuevo papel de promotor y coordinador del proceso de desarrollo sin la imposición de modelos extranjeros y bajo el imperio de sus propias leyes que hayan sido aprobadas con la debida participación de todos los pueblos y en armonía con los valores éticos que hayan acordado.
4. Los objetivos de la integración deben ser formulados respetando al máximo la libertad de los pueblos, su soberanía, de tal manera que no genere resistencia, sea factible su cumplimiento y aporte beneficios tangibles a cada uno de los pueblos que suscriban el acuerdo. En este sentido en la “Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones” (CSN), se establece de manera muy clara lo que debe ser el Objetivo fundamental: “FORTALECER LAS CAPACIDADES DE NEGOCIACIÓN Y PROYECCIÓN INTERNACIONALES”. Dicho objetivo debe estar presente en todas las decisiones que en materia de relaciones

internacionales tomen sus miembros. En consecuencia, ninguno debe negociar por separado. Mediante diálogos francos deben lograrse consensos políticos, por convicción de que sólo podemos obtener mejores condiciones en las relaciones internacionales si asumimos el compromiso de ir unidos, con una posición previamente acordada, formando un solo bloque, en todos los escenarios, foros y negociaciones tanto públicas como privadas. Si se logra esa unidad se empezarán a obtener mejores precios y condiciones para nuestros productos y los beneficios serán tangibles y facilitarán el avance del proceso. Para que sea factible llevar a la práctica este fundamental objetivo y principal razón de ser de este nuevo proceso de integración, hay que excluir inicialmente, a los países desarrollados, así como a las empresas extranjeras más poderosas, porque se trata precisamente de quienes hasta ahora han venido imponiendo las condiciones del comercio internacional que nos perjudican. De esos denominados terceros países, es de quienes debemos defendernos y tomar medidas proteccionistas. Negociando en forma individual, como hasta ahora lo hemos venido haciendo, no vamos a mejorar nuestros niveles de desarrollo. Hay que unirnos para luego negociar con ellos en mejores condiciones.

4. En materia monetaria hay que hacer esfuerzos para crear y/o fortalecer un Banco Latinoamericano que además de financiar el comercio entre sus miembros, adopte medidas que permitan crear también aquí una moneda común para el comercio internacional que nos permita liberarnos de la dominación y dependencia del dólar. Habrá que comenzar a diversificar a nuestros proveedores y compradores externos y lograr acuerdos para que progresivamente nuestras transacciones con el exterior se realicen con otras monedas diferentes al dólar.
5. Cada país debe asumir “La preeminencia del ser humano, de su dignidad y derechos” como un principio fundamental. Si se logra la convicción y conversión en norma de conducta, de este valor, nos liberaremos de dos de los principales defectos del sistema capitalista: el predominio del individuo sobre la sociedad y el del capital por sobre todos los seres humanos. En el caso del sistema socialista también nos liberamos de dos de sus principales defectos: el predominio de la sociedad sobre el individuo que elimina su libertad y todos los de-

rechos y dignidad de los seres humanos y el de la dictadura de las minorías políticas que detentan la representación de la sociedad y en su nombre también cometen toda clase de abusos y restricciones a la libertad. Si se logra incorporar este principio en todas las actividades humanas, se le estará dando un rostro humano y ecológico a nuestro proceso de integración y desarrollo.

6. Se debe concebir la integración como una estrategia para aumentar el poder de negociación internacional y tener acceso a mejores niveles de vida de los pueblos mediante acuerdos de complementación y cooperación en lugar de competencia.
7. Se debe asumir el compromiso esencial de luchar contra la pobreza, la eliminación del hambre, la generación de empleos decentes y el acceso de todos a la salud, a la información y medios de comunicación y a la educación como herramientas fundamentales para el desarrollo de los pueblos.
8. Se deben hacer estudios muy realistas para determinar las posibilidades de integrar en primer lugar aquellas actividades económicas en las cuales tengamos fortalezas y nos aumenten nuestro poder de negociación frente a terceros (ejemplo: petróleo y demás fuentes energéticas, hierro, aluminio, etc.). En lo interno, someter a acuerdos de integración sólo aquellas actividades que sustituyan importaciones de terceros países y/o diversifiquen exportaciones en las que se puedan establecer acuerdos de complementación y no de competencia en la cuales algunas partes salgan perdiendo. También las que faciliten la armonización de políticas de desarrollo rural y agroalimentario. Es de observar que en algunos casos los Estados deben conservar el derecho a proteger algunas actividades porque salvaguardan al ser humano en su dignidad y derechos humanos fundamentales. Especial protección merecen los avances científicos y tecnológicos. Se debe fomentar la transferencia tecnológica y cooperación científica horizontal entre los miembros, etc.
9. La simplificación de los procesos y de la organización, para reducir los gastos operativos. Sobre este aspecto se deben hacer estudios para determinar la factibilidad de redimensionar y reorganizar todos los procesos anteriores y comenzar de nuevo aprovechando los aspectos positivos alcanzados

hasta ahora e incorporarle las nuevas concepciones que sean aplicables a nuestras propias realidades, para superar la actual crisis y avanzar hacia la nueva visión, misión y objetivos del desarrollo humano, autónomo, endógeno y sustentable.

10. Asumir las nuevas propuestas de valores éticos, así como las nuevas concepciones de desarrollo e integración, para mediante el diálogo y la negociación entre los actores, convertirlas en acciones concretas para lograr mayores niveles de desarrollo humano, endógeno, autónomo y sustentable.
11. Mantener de manera permanente y masiva un proceso de concientización y educación que posibilite que todos los pueblos de los países miembros, asuman por convicción los valores éticos del desarrollo humano, endógeno, autónomo y sustentable y de la integración.
12. La Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) es una iniciativa de integración que representa por un lado, una gran potencialidad en cuanto a mercados, recursos humanos, energéticos, biodiversidad y por la otra, una propuesta de integración para el desarrollo humano de los pueblos, mucho más que el libre comercio
13. Es una propuesta que descansa fundamentalmente en la convergencia de dos esquemas de integración subregional: La CAN y el Mercosur, procesos que han ido de avances y retrocesos, esquemas de integración que han surgido en contextos bien distintos, marcados por distintas formas de concebir la estrategia de desarrollo para la región sudamericana.
14. Una de las fortalezas más importantes de la CAN, como se analizó, es su estructura institucional, donde se destacan una serie de convenios y organismos con funciones ejecutivas, administrativas, legislativas y judiciales con carácter supranacional. Son instituciones que están ahí, cumplen un modesto papel pero lo cumplen. Lo que quiere decir que no se parte desde cero sino de estructuras ya existentes, que hay que evaluarlas y adecuarlas a las nuevas exigencias y necesidades de estos pueblos. Asimismo, los avances en propuestas de desarrollo comercial, industrial, salud, educativo y fronterizo como la ZIF, la CEBAF son experiencias muy importantes de la CAN que deben también tomarse en cuenta y estudiar sus debilidades para superarlas.

15. Por lo tanto, se debe aprovechar el conocimiento y experiencia acumulados en estos cuarenta años del proceso. En este sentido, sobre la base de una evaluación de las fortalezas y debilidades del proceso integración latinoamericano hasta hoy implementado, elaborar propuestas que impulsen esta nueva iniciativa, denominada Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN)
16. De allí, que la CSN sería una nueva etapa del proceso integración subregional latinoamericano, en la que se busca romper con la fragmentación que genera la multiplicidad de acuerdos existentes para dar paso a una integración más articulada que dé respuesta en un doble sentido: a lo interno de los países latinoamericanos en lo que respecta al desarrollo humano integral de su población, motorizado por la educación; un proceso de integración centrado en la gente, que permita mas allá de lo comercial, enfrentar el grave problema de pobreza y desigualdad de estos países, creando riqueza con distribución; a lo externo, cónsono con las características de los países integrantes, formar un bloque regional latinoamericano con gran poder de negociación, en plano de igualdad con los grandes bloques de poder mundial: América del Norte; Unión Europea y el Bloque Asiático.
17. Sin embargo, éste es un proyecto de gran envergadura, apenas comienza y su futuro es una gran interrogante. No tan fácil de acometer especialmente por los actores involucrados y el tipo de orientación que se debe seguir el proceso. Por un lado, tenemos a países con acuerdos suscritos y por suscribir con el ALCA, y por otro existen una serie de conflictos y reclamos limítrofes que generan roces que alejan la unión.
18. No obstante, la Unión latinoamericana y caribeña es hoy más que nunca necesaria y urgente, no podemos permitir que nos sigan dividiendo y fragmentado nuestra unión. América Latina vive un momento sumamente trascendental, hay razones y condiciones para pasar de la retórica a la concreción de estrategias, decisiones y acciones. Pero para ello se necesita de voluntad política. Un desafío importante para los actuales líderes políticos y sociales latinoamericanos.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Nebis, *La estructura económica mundial y el proceso de globalización* (en publicación), 2007.
- ACOSTA, N; Arenas, O., *América Latina en el mundo actual*, Maracaibo, Editorial Ediluz, 1999.
- AHARONIAN, Aram, “La unión con mucha energía”, en revista Question, Año 4, N° 53, Caracas, abril-mayo 2007.
- ALADI, Directorio, obtenido de www.aladi.org. El 25-02-2007.
- ANGULO, Carmelo, “Desarrollo humano y calidad democrática: experiencias innovadoras de participación ciudadana”, Ponencia recopilada por Bernardo Kliksberg en *La Agenda ética pendiente de América Latina*, Argentina, Fondo de cultura económica, 2003.
- ARISTIDES Quillet, S.A., “Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) III Cumbre Sudamericana”, Cusco, 8 de diciembre de 2004, www.google.co.ve el 03-04-2005
- BIGIO, I., *Perspectivas de la comunidad sudamericana de naciones*, 2004, consultada en marzo 12 de 2005 en www.bigio.org.
- BRICEÑO, José, “América Latina y la Unión Europea: el nacimiento de una nueva relación en la integración latinoamericana”, en Briceño, J. y Bustamante AM. (Eds.), *La integración latinoamericana. Entre el regionalismo abierto y la globalización*, Mérida, Consejo de publicaciones de la Universidad de los Andes, Grupo CEFI, Editorial Litorama, 2002, págs. 219-253.
- BOHÓRQUEZ, Carmen, “La integración latinoamericana, a partir de Francisco de Miranda”, en Revista Cuadernos Latinoamericanos, Año 15, N° 26, diciembre 2004. Del Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos Dr. Gastón Parra Luzardo, (CEELA) de la Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela.
- CASTRO, G., EcoPortal.net, directorio ecológico y natural de Argentina.
- CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2005-2006*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.

- CHÁVEZ, Hugo, 2003 *Venezuela frente al ALCA: Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe. Principios rectores del ALBA*, Caracas, Venezuela, Presidencia de la República Bolivariana de Venezuela.
- “Resumen de las palabras del Presidente de Venezuela, Hugo Chávez, con motivo de la reinauguración de la sede de la Secretaría Permanente del SELA”, 2001. Consultado el 23 de septiembre de 2005. Sistema Económico Latinoamericano, en [http://www.sela.org/cgiwin/be_alex.exe?Descriptor=CHAVEZ +HUGO&Nombrebd=selacetro&TiposDoc=U1](http://www.sela.org/cgiwin/be_alex.exe?Descriptor=CHAVEZ+HUGO&Nombrebd=selacetro&TiposDoc=U1)
- COLUSSI, “Petroamérica: Una verdadera opción alternativa”, en *Librínsula*, publicación semanal, año 2, N° 70, 2005, www.argenpress.info/nota.asp?num=020439.
- COMISIÓN Económica para América Latina (CEPAL), Informe Económico 2004-05,
- CORTINA, Adela, *Ética de la empresa*, Madrid, Frotta, 1999.
- DIARIO Panorama, 21-22-23 y 24 de abril 2006, Maracaibo, Venezuela.
- DICCIONARIO Enciclopédico Quillet, tomo IV, 1967, pág. 3, Argentina, Editorial Argentina.
- EGREMY, N., “El fracaso del Plan Puebla Panamá”, publicado en www.voltaire.net el 15 de marzo de 2007.
- EL CRONISTA Comercial, 30 de septiembre de 2005, diario argentino.
- FERNÁNDEZ Javier y otros, *La ética en los negocios*, Barcelona, Ariel, 2001.
- FERRER, Aldo, *Historia de la globalización II*, México, Fondo de cultura económica, 2000.
- GALEANO, E., “Salvavidas de plomo”, Publicado en www.rebellion.org el 19 de agosto de 2006.
- GAZETA Mercantil, “Amorim niega presiones de Chávez y defiende adhesión de Venezuela a Mercosur”, Río de Janeiro, 12 de julio de 2007.
- HERNÁNDEZ-Barbarito, María, Conferencia dictada en el Centro de Estudios Petroleros y Carboníferos de la División de Estudios para Graduados de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad del Zulia en mayo de 2007.
- HONTY, G., “Tercer Mundo económico”, en revista *Tendencias / Energía* N° 205. Artículo “Integración energética en el Mercosur” de junio 2006, Montevideo, Uruguay.
- KLIKSBERG, Bernardo, *La Agenda ética pendiente de América Latina*, Argentina, Fondo de Cultura económica. CEPAL, *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- KOJULJ, R., “La integración gasífera latinoamericana: una prospectiva cargada de incertidumbres”, en revista *Nueva Sociedad* N° 204, 2006.

- LA COSTE, Ives, *Los países subdesarrollados*, Editorial universitaria de Buenos Aires, 1973.
- LINARES, R. “Zona de integración fronteriza y su dimensión territorial en la frontera Táchira (Venezuela) – Norte de Santander (Colombia)”, en revista *Aldea Mundo*, Año 10, N° 19, 2005, págs. 45-54.
- MAZA Z., Domingo, “Síntesis del pensamiento económico actual”, en revista *Foro 7*, 2002 del Banco Central de Venezuela, Caracas, Venezuela, 2002, págs. 27-39.
- MORALES, Edison, *Integración, reformas estructurales y participación*, en publicación, 2007.
- MACROECONOMÍA, www.macroeconomia.com.mx. Revista de análisis, México, D.F.
- OEA, “Declaración de Panamá, 5 de junio de 2007”, Boletín de Prensa de la Secretaría General.
- OLADE, www.org.ec. 2007.
- Resolución XXXIV/D/420 del 08 de julio de 2004 sobre la creación de Petroamérica, y la firma de la Declaración de Iguazú como iniciativa para la conformación de Petrosur www.olade.org.ec.
- OSTOS, E., en la revista *Petróleosyv*, censuario; N° 16, 2005, Caracas, Venezuela.
- OCHOA, Haydee, *Tecnocracia y empresas públicas en Venezuela*, Maracaibo, Ediluz, 1995.
- PARRA, Gastón, *El poder global y la integración*, en publicación, 2006.
- PANORAMA, “Venezuela tiene posibilidades de vender 40% de su gas”, edición del 15 de marzo de 2007.
- PETRAS, J., “Chávez ahora está haciendo esfuerzos para fortalecer el ALBA”, Entrevista del periodista argentino Efraín Chury Iribarne al sociólogo James Petras el 5 de julio de 2007 por Radio Centenario de Buenos Aires, Argentina.
- PETRÓLEOYV, 2006, Revista semanal N° 16, artículo publicado en abril 2006.
- REYES, Giovanni, *Desarrollo e integración en América Latina*, en publicación, 2007.
- REYES, G., “Venezuela en la dinámica de la integración suramericana: Mercosur, ALBA Y Comunidad Suramericana de Naciones”, Simposio CEELA-BCV. 1° y 2 de julio de 2006, Maracaibo.
- ROACH, Stephen: “Global: It’s All about Duration” en *Global Economic Forum: The Latest Views of Morgan Stanley Economists*, en www.morganstanley.com/GEFdata/digests/20010820-mon.html,

- 20/8/2001. XM (consultora del Grupo ISA): “Coordinación e integración de gas y electricidad”, Gerencia Centro Nacional de Despachos, Bogotá, 5/6/2006.
- RIVAS, David, *La realidad económica actual. Sistema económico mundial*, Madrid, Thomson Editores, 2005.
- ROMERO, Néstor, *Reflexiones para una nueva concepción del desarrollo y del subdesarrollo*, Maracaibo, Ediluz, 1988.
- “Venezuela y el ALCA”, en revista Cuadernos Latinoamericanos, Año 14, N° 24, Julio-Diciembre 2003 del Centro Experimental de Estudios Latinoamericanos Dr. Gastón Parra Luzardo (CEELA) de la Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. págs. 38-67.
- SISTEMA Económico Latinoamericano, *Evolución de la integración regional 2005-2006*, Caracas, Secretaría permanente del SELA, 2006.
- SELA, “Boletín sobre integración de América Latine y el Caribe”, N° 106, Caracas, julio-agosto, 2006.
- SEN, Amartya, “Reanalizando la relación entre ética y desarrollo”, 2003, Ponencia presentada en el encuentro internacional “La agenda ética pendiente de América Latina” recopilada por Bernardo Kliksberg, Argentina, Fondo de Cultura Económica, 2005.
- VILCHEZ, P., “Los acuerdos de Asociación: Un reto para la Unión Europea y la Comunidad Andina”, 2004. Consultada en 25 de mayo de 2005 en www.comunidadandina.org/documentos/docIA/prisea_vilchez.htm
- VENERES, <http://www.venpres.gov.ve>
- ZAKARIA, Fareed, *El futuro de la libertad*, Madrid, Taurus, 2005. Revista Nueva Sociedad N° 204.

FRONTERAS, VECINDAD E INTEGRACIÓN. UNA MIRADA DESDE COLOMBIA

SOCORRO RAMÍREZ

Cátedra de Integración Andrés Bello - Instituto de Estudios
Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI)
de la Universidad Nacional de Colombia¹

¹ Esta investigación acompañó las Cátedras de Integración Andrés Bello que desarrollé, en el primero y segundo semestre de 2007, como Cátedra Ecuador y Cátedra Venezuela, en la Universidad Nacional y la Academia Diplomática. Para su realización aproveché múltiples eventos con académicos de los países vecinos, viajes a las fronteras colombianas y a naciones colindantes. En calidad de asistentes de investigación ayudaron a conseguir información, construir cuadros, revisar prensa y depurar las bases de datos Harvey Ferrer y Fredy Álvarez de la maestría de Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos y de ciencia política de la Universidad Nacional; Margarita Cuervo y Diana Ramírez Rosales de ciencia política de la Universidad de los Andes. Los resultados de esta investigación han dado origen a ponencias en los seminarios internacionales O Quebra-Cabeça da Integração Sul-Americana. Desafios Nacionais, Regionais e Globais, 15, 16 y 17 de agosto de 2007, IRI/PUC-Río de Janeiro; de Americanistas, "Situación andina", Universidad del Norte 16 al 18 de octubre de 2007; y la ponencia "Dinámicas y encrucijadas de la integración andina y suramericana" en el evento internacional de los cincuenta años de Flacso, Quito, 29 a 31 de octubre de 2007; "Fronteras en globalización: localidad, biodiversidad y libre comercio en la Amazonia", sede amazónica de la Universidad Nacional de Colombia, Leticia, noviembre 1 y 2 de 2007.

FRONTERAS, VECINDAD E INTEGRACIÓN. UNA MIRADA DESDE COLOMBIA

La problemáticas acumuladas en las regiones fronterizas andino-amazónicas,² su relación con los estados nacionales y su vinculación con los procesos de regionalización e integración, han estado siempre y continúan estando sometidas a una constante redefinición. Esta redefinición se hace ahora más significativa debido a muy diversos procesos que surgen desde el interior de cada país y de sus zonas fronterizas internacionales, desde las relaciones de vecindad, desde la integración regional y desde la propia globalización.

A algunos de esos procesos acumulados o en curso quiero referirme en las dos grandes partes de este artículo. En la primera me concentraré en ciertos procesos nacionales, locales y transfronterizos de naturaleza política y de seguridad que han estado en la base de muchas de las problemáticas acumuladas en las zonas fronterizas y en su relación con los estados centrales y con la integración regional. En la segunda, analizaré algunos de los efectos que generan los cambios políticos en la región andina los cuales pese a las divergencias ideológicas que conllevan han ido generando acercamientos pragmáticos que pueden repercutir en la redefinición de las dinámicas fronterizas y en la propia integración regional a condición de que se abra paso la apuesta por la construcción de regiones transfronterizas con amplio consenso y participación social. De lo contrario, las nuevas iniciativas de integración podrían quedar como antes reducidas a acuerdos intergubernamentales e intercambios comerciales, a los que ahora se les agregan algunas obras de infraestructura y ciertos negocios energéticos. De esta forma se estaría postergando una transformación de la

2 Hablo de la subregión andina-amazónica para referirme a las zonas de colindancia terrestre de Colombia, cuya confrontación armada, de alguna manera, sirve de catalizador de distintas problemáticas acumuladas en todos los países limítrofes, o de naturaleza transfronteriza y transnacional, las cuales están planteando desafíos centrales a la integración regional.

realidad fronteriza y el avance de una integración multidimensional y profunda como la que requiere la región para concretar una inserción positiva a nivel internacional y global.

PROBLEMÁTICA POLÍTICA Y DE SEGURIDAD ACUMULADA

Entre muchos factores que redefinen la situación fronteriza andino-amazónica, tres caracterizan bien la actual problemática política y de seguridad que ha venido redefiniendo la situación de las fronteras y su relación con los centros políticos nacionales y con las dinámicas de integración subregional o regional: las distancias y temores acumulados en las relaciones de vecindad y entre centros políticos y zonas fronterizas, la simultánea marginalidad nacional y articulación vecinal y transnacional de muchas dinámicas de las zonas fronterizas, y la distinta evolución política interna que ha llevado a opciones gubernamentales diferentes. Este conjunto de factores tensionan las relaciones entre países de la región y debilitan la capacidad de identificación conjunta de las problemáticas transfronterizas y de articulación de respuestas cooperativas para hacerles frente con éxito y para avanzar en la integración regional.

TEMOR Y DISTANCIA ENTRE VECINOS Y ENTRE CAPITALS Y ZONAS FRONTERIZAS

La centralidad del tema limítrofe ha puesto la mirada en lo que los locales suelen llamar de manera significativa “la raya”, y ha impedido ver tanto las zonas fronterizas que la línea limítrofe genera como las que desarticula a nivel étnico, comunitario, cultural, ambiental, económico, y de seguridad. De ahí que como desarrollo de esa mirada decimonónica la ocupación de las zonas fronterizas de los países andinos-amazónicos, por mucho tiempo, haya sido promovida como estrategia de contención del vecino visto como posible usurpador del territorio y sus recursos.

Tal mirada centrada en el límite que separa y no en la zona fronteriza que une, ha impedido ver que las fronteras no son homogéneas sino que cuentan con características específicas según se trate de una zona poblada, de un área atravesada por un ecosistema compartido, parte del resguardo de una comunidad indígena o de una población negra. Tal mirada, además, ha impedido ver las articulaciones de todo

orden que definen los diferentes ámbitos fronterizos y ha dificultado el avance de programas transfronterizos indispensables para abordar los asuntos de seguridad o los objetivos del desarrollo y la integración.

En las diversas zonas fronterizas de países andinos-amazónicos es posible identificar una población común pero fraccionada y que ha vivido más o menos los mismos procesos de manera simultánea desde la Colonia y luego en la República.³ Aún hoy es poco frecuente encontrar reconocimientos, en particular a nivel intergubernamental, que se trata de poblaciones comunes que hacen parte de una misma familia o comunidad que compartía el territorio antes de la delimitación, que han vivido historias comunes después de su separación, entre ellas penurias y violencias, como efecto de los procesos de colonización o de extracción indiscriminada que se han desarrollado a cada lado de la línea limítrofe y que han generado mutuas repercusiones. Aún cuesta trabajo aceptar que dichas poblaciones se parecen más entre sí que con sus respectivas capitales, que cuentan con nexos de diverso orden los cuales son más significativos que los que esas comunidades tienen con el resto del país al que pertenecen.

La centralidad de la “raya” tampoco deja ver los ecosistemas compartidos entre países colindantes que diferencian ámbitos específicos en las zonas fronterizas y en ocasiones les dan una condición trinacional, lo que implica que sus historias, dinámicas, problemáticas y salidas no pueden ser vistas sólo desde una perspectiva nacional. La extracción indiscriminada, por ejemplo, del caucho, las pieles, el oro, el petróleo, etc., contribuyó a modificar el mapa y la situación de zonas fronterizas de países andino-amazónicos, les dio conexión global, en ocasiones, mayor que la que han tenido con los países a los que pertenecen. Muchas de esas zonas fronterizas cuentan, además, con recursos, por ejemplo, energéticos compartidos o con proyectos de infraestructura que podrían conectar pero que por la mirada de la frontera como perímetro de seguridad del Estado y área de defensa nacional, antes que propiciar proyectos conjuntos o estrategias comunes en negociaciones internacionales, terminan creando mutuas repercusiones negativas; antes que aprovechamiento común producen frustración de proyectos estratégicos conjuntos.

3 Claudia Leonor López, “Etnicidad y nacionalidad en la frontera entre Brasil, Colombia y Perú, los Ticuna frente a los proceso de nacionalidad”, en Clara Inés García, *Fronteras: territorios y metáforas*, Medellín, Hombre Nuevo Editores, Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Regionales (IER), 2003, pág. 149; Álvaro Sierra, “Dos muros en la selva”, *En los confines de Colombia*, Bogotá, El Tiempo, 10 de agosto de 2003, pág. 37.

En la base de esa distancia y temor entre vecinos han estado los problemas territoriales y las concepciones imperantes en la construcción de los Estados-nación.⁴ Hasta hace pocos años, la historia de Brasil con sus vecinos andino-amazónicos no se había distinguido por un acercamiento amistoso. Las querellas comenzaron desde la conquista luso-española que introdujo disputas de todo orden, entre ellas, las avanzadas militares portuguesas sobre los territorios amazónicos hispanos a partir de un mayor conocimiento geográfico-cartográfico y de una mayor conexión con la metrópoli, lo que dio lugar a una ampliación del territorio lusitano.⁵ Luego con la independencia se enfrentaron dos principios jurídicos contrarios: el lusitano del *uti possidetis facto*, que consideraba las tomas de posesión portuguesas como un ejercicio fáctico de soberanía, y el axioma hispano del *uti possidetis jure*, que defendía los derechos sobre el territorio con base en los títulos de España y sus colonias.⁶ Las disputas continuaron con la política de asentamientos conducida por Brasil en amplios sectores de la Amazonia y su refrendación a través de negociaciones bilaterales de reconocimiento de su presencia o de delimitación de territorios, que frustraban las aspiraciones de uno u otro de los países andinos. Así ocurrió a mediados del siglo XIX primero con Perú, luego con Ecuador, Venezuela y Bolivia, y finalmente a comienzos del siglo XX con Colombia,⁷ y que dejó en los andinos la percepción de pérdida

4 Germán Palacio Castañeda, *Civilizando la tierra caliente. La supervivencia de los bosques-Amazonia, 1850-1930*, Bogotá, Comunican, 2004.

5 Mientras se firmaban los tratados de Tordesillas en 1494, de Madrid en 1750 y de San Ildefonso en 1777, que dividían territorios entre los imperios de España y Portugal, los *bandeirantes* ampliaban a sangre y fuego la Amazonia durante los siglos XVII y XVIII e implantaban fuertes militares como el de Tabatinga para tomar posesión y desconocían los acuerdos sobre su devolución que se fueron firmando en el proceso de demarcación de la línea límite; Jorge Luis González Bermúdez, *Historia de la Amazonia*, tomo 4, Bogotá, Ministerio de Educación - Programa Fundación, 1996, pág. 65.

6 En 1851, por el tratado Herrera-Da Ponte de Ribeiro, Brasil concedió la libre navegabilidad del Amazonas al Perú a cambio del reconocimiento de su avanzada en territorios hispanos y trazó como límite entre los dos una línea recta de Tabatinga a la desembocadura del río Apaporis en el Caquetá. En 1904 Brasil logra que Ecuador le haga el mismo reconocimiento. Los mapas con el territorio que habría perdido Colombia y el recuento del proceso están en Julio Londoño, *Cuestiones de límites de Colombia*, ed. Retina, 1975, págs. 64-77.

7 Los siguientes acuerdos sellaron la delimitación:

1907 Vásquez Cobo-Martins, delimitación Piedra del Cocuy-Apaporis Colombia y Brasil.

1916 Suárez-Muñoz Vernaza, delimitación entre Colombia y Ecuador.

1922 Salomón-Lozano, delimitación entre Colombia y Perú.

1928 García Ortiz-Mangabeira, delimitación Apaporis-Tabatinga entre Colombia y Brasil.

1941 López de Mesa - Gil Borges, delimitación entre Colombia y Venezuela.

Cuadro 1.

DELIMITACIÓN DE PAÍSES ANDINO-BRASILEÑOS.

	Brasil 10.262 km	Perú 7.197 km	Colombia 6.076 km	Bolivia 4.470 km	Venezuela 4.418 km	Ecuador 2.125 km
Brasil		Tratados 1851 y 1909. 2.995 km. Dos estados: Amazonas y Acre.	Tratados 1907 y 1928. 1.645 km. Un estado: Amazonas.	Tratados 1867, 1903, 1928 y notas reversales de 1958. 3.423 km. Cuatro estados: Acre, Rondonia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul.	Tratado 1859 y 1928. 2.199 km. Dos estados: Roraima y Amazonas	Acuerdos a fines del siglo XIX que luego no se concretaron por no compartir zonas fronterizas.
Perú	Tratados 1851 y 1909. 2.995 km. Tres dptos: Loreto, Ucayali y Madre de Dios.		Tratado 1922. 1.626 km. Un dpto: Loreto.	Tratado 1902, laudo de 1909, rectificación 1909. 1.047 km. Tres dptos: Puno, Tacna, Madre de Dios.		Protocolo 1942 y Acta de Brasilia, 1998. 1.529 km. Cinco dptos: Loreto, Amazonas, Cajamarca, Piura y Tumbes.
Colombia	Tratados 1907 y 1928. 1.645 km. Tres dptos: Guainía Vaupés y Amazonas.	Tratado 1922. 1.626 km. Dos dptos: Amazonas y Putumayo.			Tratado 1941. 2.219 km. Siete dptos: La Guajira, Cesar, Norte de Santander, Boyacá, Arauca, Vichada, Guainía.	Tratado 1916. 586 km. Dos dptos: Putumayo. Nariño.
Bolivia	Tratados 1867, 1903, 1928 y notas reversales de 1958. 3.423 km. Tres dptos. Santa Cruz, Beni, Pando.	Tratado 1902, laudo de 1909, rectificación 1909. 1.047 km. Dos dptos: La Paz y Pando.				
Venezuela	Tratado 1859 y 1928. 2.199 km. Dos estados: Bolívar, Amazonas.		Tratado 1941. 2.219 km. Cuatro estados: Zulia, Táchira, Apure y Amazonas.			
Ecuador		Protocolo 1942 y Acta de Brasilia, 1998. 1.529 km. Siete provincias: El Oro, Loja Orellana, Pastaza, Morona Santiago, Zamora Chinciapi, Sucumbios.	Tratado 1916. 586 km. Tres provincias: Esmeraldas Carchi, Sucumbios.			

Cuadro elaborado a partir de las www.info.Incc.br, cideiber.com/infopaises/Peru, guiadelmundo.com/paises/brazi, mmree.gov.ec, info.Incc.br, ree.gov.pe, gobant.gov.co, Atlas Encarta, 2002.

territorial.⁸ El cuadro 1 muestra los datos más significativos del proceso de delimitación andino-amazónico.

En las décadas de 1950 y 1970, Brasil se propuso penetrar y articular la Amazonia mediante el Plan Alto Central, región de las tres mayores cuencas hidrográficas brasileñas: el Plata, el Amazonas y el San Francisco.⁹ Los efectos del programa desarrollista fueron múltiples: la instalación de numerosas empresas y la masiva inversión de capitales destinados a la explotación intensiva de la Amazonia trajeron consigo una grave depredación forestal y amplios desplazamientos de grupos indígenas; asimismo, hicieron resurgir entre sus vecinos el temor al “expansionismo brasileño”, apoyado en su poderío militar y en la estrecha relación que por entonces mantenía Brasil con Estados Unidos. El disgusto de los países andinos con Brasil se agudizó ante el rechazo inicial de su vecino al proyecto de carretera marginal de la selva, del que se habló en los años sesenta y setenta para unir las regiones amazónicas de Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, integrarlas a los respectivos países y conectarlas a través de los Andes con los principales puertos sobre el Pacífico. El disgusto daría de nuevo lugar al temor cuando el alza de precios del petróleo en los años setenta llevaría a Brasil a interesarse en sus vecinos andinos poseedores de recursos energéticos y de territorios a través de los cuales podrían establecerse corredores interoceánicos. El temor resurgiría por la explotación minera de carácter ilegal y transfronteriza que generó

8 Así lo destaca un historiador local: “A finales del siglo antepasado, el gobierno brasileño, viendo que la Amazonia colombiana estaba bastante descuidada y además tenía mucha riqueza, pensó que podría fácilmente apoderarse de ella. Para tal fin mandó a un grupo de hombres de su ejército equipados con unas cañoneras, que eran unas embarcaciones que tenían a lado y lado cañones, para realizar una misión de reconocimiento. Estos subieron por todo el río, desde San Gabriel hasta Yuruparí. A su paso, con sus disparos supuestamente ahuyentando al enemigo, hicieron abandonar a los indígenas sus malocas, sus asentamientos que se encontraban a la orilla, los obligaron a ir en busca de nuevos sitios, lejos del río grande, quizás a los caños amparados por las dificultades que la selva impone para transitarlos”; Milciades Borrero Wanana, *Vaupés mito y realidad*, Bogotá, Carlos Garzón, 2004, págs. 35-36.

9 El plan de integración vial incluía la vinculación del polo industrial del sudeste –Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul– con los principales centros urbanos del noreste, el traslado de la capital a Brasilia y su vinculación por tierra con Belém; la conversión de Manaus en zona franca y el desarrollo de proyectos agropecuarios en la Amazonia; la construcción de la carretera transamazónica paralela al río Amazonas en dirección este-oeste desde Recife en el Atlántico hasta Cruzeiro do Sul cerca de Perú, y de la carretera periférica del norte que bordearía las Guayanas, Venezuela, Colombia y el noreste de Perú. Sólo esta última no logró concretarse; Manuel Mindreau, “Relaciones bilaterales Perú-Brasil: en busca de trascender una historia de cordial y mutuo desinterés”, en <http://www.up.edu.pe/serv/boletin/01>, 9 de octubre de 2003.

no pocos conflictos a causa de la labor erosiva, por ejemplo, de los *garimpeiros* que desde Brasil penetran territorios indígenas venezolanos o colombianos, por ejemplo, y arrasan selvas en busca de oro abriendo orificios con dragas, palas mecánicas y tolvas mineras.

El mutuo desconocimiento, la distancia y el temor no eran sólo los articuladores de las relaciones entre los centros políticos de Brasil y de los países andinos. Entre los mismos andinos el tema territorial ha copado durante mucho tiempo las relaciones de vecindad, y ya bien entrado el siglo XXI aún se escucha el eco de los problemas limítrofes derivados de las divisiones y jurisdicciones colonias, audiencia de Quito, capitanía de Caracas, virreinos de Lima o de Nueva Granada.

Perú y Ecuador, desde antes de la conformación como repúblicas, tenían disputas territoriales que comenzaron en 1822, cuando Perú reclamó los territorios de Mainas, Jaén y Quijos en la Amazonia, que correspondían al departamento del sur de la Gran Colombia, el cual se separa en 1830 y constituye la república de Ecuador. Esas disputas se agudizaron luego del conflicto fronterizo en 1941 y del protocolo de Río de Janeiro en 1942, considerado por Ecuador como la pérdida de la mitad del territorio nacional. Desde entonces y por medio siglo, los dos países vivieron en medio de hipótesis de confrontación militar que podían desatarse en cualquier momento, como ocurrió en 1981, 1991, entre 1995 y 1998 cuando el proceso de negociaciones culminó con la suscripción de acuerdos de paz. Esos acuerdos permitieron plantearse problemas conjuntos de desarrollo de las zonas fronterizas comunes, que habían sido postergados a pesar de que las poblaciones de estas zonas los consideraban no sólo una necesidad sino uno de los mejores instrumentos para fomentar un mejor entendimiento y para facilitar la solución del problema territorial.¹⁰

La explotación cauchera permitió una cierta articulación de áreas brasileñas, peruanas, colombianas y ecuatorianas antes que con el resto de su respectivo país dada la falta de vías de comunicación, las facilidades de comercio que brindaban los afluentes del Amazonas con los centros de acopio del producto, Iquitos y Manaus y el destino final de la producción principal era Inglaterra, por el océano Atlántico. Pero también empujó conflictos territoriales, en Perú, en donde una fuerte bonanza del caucho llevó a los poderes locales a plantearse, en

10 Marco Restrepo, *Frontera Amazónica: historia de un problema*, Quito, Centro de Documentación e Investigación de los Movimientos Sociales del Ecuador (CEDIME), CCE-NP, 1991.

1886, la creación de Estado Federado de Loreto, así como de Perú con Ecuador y con Colombia. Perú y Colombia se enfrentaron, en 1910 con el ataque militar peruano a la Pedrera y en 1932 cuando los loretanos se tomaron Leticia, dos años después le fuera devuelta por Perú como parte del trapecio amazónico colombiano.¹¹

Colombia y Venezuela han mantenido una mutua desconfianza y una recurrente tensión por la delimitación territorial que se llevó un siglo de negociaciones y que dejó a cada lado la sensación de pérdida territorial después de que acordaran, en 1941, el tratado de delimitación terrestre. Luego vino medio siglo de tensiones por la delimitación de áreas marinas y submarinas que aún se encuentra pendiente.

Colombia y Ecuador lograron de manera temprana resolver la delimitación terrestre y marítima, aunque con ocasión de las recientes tensiones políticas por la problemática de seguridad en la frontera han resurgido lecturas de episodios históricos en los que se mostraría alguna herida dejada por sucesos ligados con la común pertenencia a la Gran Colombia. Entre ellos, la ley de división territorial de 1824 que con el fin de conseguir una mejor administración interna separó un territorio que unas veces había pertenecido a la audiencia de Quito y otras al virreinato de Lima o de Nueva Granada; o la separación de Ecuador en momentos en que la Gran Colombia negociaba la delimitación con Perú y que estaría en la base de las diferencias territoriales con Perú.¹²

A los temores y distancias acumuladas entre los centros políticos nacionales se agregan los tradicionales desencuentros entre las miradas locales y capitalinas dado que en la mayor parte de países andino-amazónicos las fronteras han poseído, a lo largo de la historia republicana, un carácter ambiguo. Mientras los centros políticos las miran celosamente como el umbral sagrado de su soberanía, éstas han sido siempre, de hecho, las barreras más porosas de cada nación. Las comunidades que las habitan se vieron con frecuencia divididas por las delimitaciones fronterizas y han sido muy débilmente articuladas al Estado y al mercado nacional. Se trata, pues, de comunidades más ligadas entre sí por vínculos étnicos, culturales, económicos y familiares, que con sus respectivos centros políticos nacionales. Es

11 Luis Forero Román, *La Pedrera. Relato de combates entre colombianos y peruanos en el año de 1911*, Bogotá, Editorial Bolívar, 1932.

12 Jorge Núñez Sánchez, "El Ecuador en la Gran Colombia", en *El Ecuador en el siglo XIX*, Quito, ADHILAC – Gobierno de la provincia de Pichincha, mayo de 2002, págs. 35-83.

en estas regiones de frontera donde se hace más visible el carácter precario y contrahecho del Estado nación y una débil identidad nacional, que contrasta con los fuertes lazos comunitarios locales, de tradición secular.

Mientras, en alguna forma, los centros políticos perciben las regiones fronterizas como zonas de informalidad, ilegalidad e inseguridad, sus habitantes consideran que, cuando el Estado interviene, destruye su integración espontánea e informal con los vecinos, y cuando formaliza la integración con otros países mediante acuerdos binacionales o subregionales como los de la Comunidad Andina o las cumbres suramericanas, desata procesos que, como el dinamismo comercial o los megaproyectos de integración física, fractura sus territorios o anula las funciones tradicionales de las poblaciones locales, ligadas a las aduanas, al trasbordo y a la protección nacional. En estos casos, la superposición entre la soberanía estatal y las relaciones transfronterizas espontáneas, propias de las zonas de frontera, crea situaciones problemáticas de cara a los desafíos del desarrollo, la seguridad o la integración, situaciones que suelen ser tratadas de manera diferente a nivel local y nacional y frente a las cuales existen, además, fuertes divergencias entre gobernantes de países vecinos.

Asimismo, las legislaciones de los países colindantes con frecuencia son antagónicas, los órdenes territoriales no concuerdan, los sistemas aduaneros se contradicen, las tradiciones institucionales son distintas y las políticas públicas de uno y otro país se superponen. En ese contexto, a despecho de las normas nacionales o aprovechando el desfase entre ellas, las comunidades locales han desconocido en la práctica la existencia de las líneas limítrofes, han entretejido relaciones recíprocas de todo orden y han adelantado desde siempre un libre mercado recíproco. Así, algo de lo que el Estado nacional ha denominado “contrabando” ha sido para la mayor parte de la población fronteriza un comercio normal. De esa forma, mientras las diferencias se incrementan y se hacen cada vez más visibles, la integración espontánea que se vive en las fronteras sigue siendo magnificada por los locales y no bien entendida por las capitales nacionales.

De esta forma, historias de ayer y de hoy han ido generando una compleja problemática fronteriza agravada por un comportamiento de los centros políticos nacionales como vecinos distantes y temerosos, una aguda tensión entre las miradas nacionales y locales de dichas problemáticas.

MARGINALIDAD NACIONAL, ARTICULACIÓN VECINAL Y TRANSNACIONAL DE LAS FRONTERAS

La mayor parte de zonas fronterizas de países andino-amazónicos han vivido una paradoja, mientras han estado marginados de la construcción nacional y no han contado con una presencia estatal integral, han vivido estrechamente articulados a sus parientes o vecinos de países colindantes y en muchos momentos muy vinculados a dinámicas transnacionales y globales. Esa paradoja tiene hondas raíces y fuentes más recientes.

Entre las hondas raíces está el que los estados centrales dejaron en manos de la Iglesia o del ejército la ocupación y el control del territorio hasta bien entrada la segunda mitad del siglo XX. Misiones religiosas o colonización militar ejercieron presencia soberana e hicieron las veces del Estado. En el caso colombiano —sobre el que me centraré en esta parte porque es el caso más ilustrativo de una problemática bastante común en los países andino-amazónicos aunque en cada uno de ellos ha tomado diversas formas— la tarea de hacer una cierta presencia del Estado en esos territorios le fue confiada, desde el siglo XIX hasta bien entrado el siglo XX, a las misiones religiosas, a diferencia de lo ocurrido en otros países de la región donde fue función más bien del ejército. Durante ese largo período, Bogotá mantuvo prácticamente inmodificados sus nexos casi coloniales con buena parte del territorio nacional. La capital concentraba su atención en las áreas más pobladas, en particular en la zona andina. Para el resto del país han sido los cacicazgos y los poderes locales los que, de hecho, gracias a sus vínculos con los partidos liberal y conservador y a través del clientelismo y la fuerza, han jugado un cierto papel de articulación e intermediación con el Estado central.

En este relativo abandono de las zonas de frontera, Bogotá se ha visto condicionada por una geografía abrupta, atravesada por las tres formidables ramas de la cordillera andina y por las selvas de la Amazonia, la Orinoquia y el Darién cuyas características ecológicas y geográficas no han sido fáciles de administrar. Ha incidido también, la percepción que sobre esas zonas ha mantenido el resto de la sociedad, al considerarlas como inhóspitas, habitada por tribus salvajes a las que había que “civilizar”.

Hay que tener en cuenta que en el caso de Colombia, las zonas fronterizas que se extienden a lo largo de las líneas limítrofes y que

corresponden a cerca de un tercio de la geografía nacional, hacen parte de los sistemas naturales de selva húmeda tropical como la Amazonia que une a Colombia con Brasil, Perú, Venezuela y Ecuador, y el Darién con Panamá. Con Ecuador y Panamá, Colombia comparte la selva húmeda tropical cercana al Pacífico. Además comparte con Venezuela y Brasil los ecosistemas de sabana de la Orinoquia. También las cordilleras andinas articulan reservas naturales que Colombia comparte con Ecuador y Venezuela. En el Caribe comparte con Panamá y Venezuela importantes recursos marinos. Estas zonas abrigan pues una gran biodiversidad y algunas han sido definidas por los estados implicados como reservas naturales.

Hay que tener en cuenta, también, que la mayor parte de estos territorios son de difícil acceso y están despoblados, aunque a ellos se encuentra ligado el 14% de los habitantes de Colombia, porcentaje en el que se incluye una parte de comunidades indígenas y afrodescendientes que viven a ambos lados de la frontera; la mayor parte de la población mantiene nexos cotidianos con sus vecinos así sea informales. Algunas de estas comunidades –por ejemplo, la Wayúú que habita la península de la Guajira colombo-venezolana– antes que identificarse como colombianas, se reclaman binacionales o asumen varias nacionalidades, como sucede en la triple frontera donde se encuentran Colombia, Brasil y Perú.

Una concepción decimonónica de las fronteras, de alguna forma implicó que las zonas fronterizas, salvo las de mayor poblamiento –una colindante con Venezuela y la otra con Ecuador– fueran asumidas como “territorios nacionales” de tercera categoría, y fueron denominadas, primero, comisarías y, luego, intendencias. Fue necesario esperar hasta la constitución de 1991 para que fueran incorporadas a la división político-administrativa de la nación en calidad de departamentos. Desde entonces, existen en Colombia trece departamentos con ochenta municipios fronterizos. Sin embargo, el manejo de bastas extensiones de esos territorios ha quedado sustraído de la jurisdicción de los respectivos gobernadores, ya que se trata de áreas de manejo especial por su calidad de resguardos indígenas o de reservas ambientales.

Buena parte de las zonas fronterizas periódicamente se ha visto sometida al vaivén de actividades extractivas como quina, caucho, pieles, especies vegetales y animales, oro, petróleo, carbón. Sus fugaces bonanzas han atraído masas empobrecidas o expulsadas del interior del país como salida a las tensiones producidas por una estructura muy concentrada de propiedad territorial. Tales bonanzas no han dejado

redes locales y regionales de poder que hayan articulado esas zonas a la construcción de la Nación y del Estado y que hayan posibilitado su desarrollo. Más que una presencia de instituciones estatales con personal capaz de promover y regular procesos económicos y sociales, de administrar justicia, y más que la presencia estatal policial y militar que cuente con el pleno control monopólico de la coerción legítima, han aparecido en esas zonas grupos o señores de la guerra que imponen su propia ley al margen o en contra del Estado.

Esta precaria articulación de territorios y poblaciones al Estado nacional y la ausencia de una adecuada regulación institucional dieron lugar a procesos de colonización desordenados, a bonanzas ilegales, a la mala utilización de los recursos transferidos desde el centro político y a una desigual distribución de las regalías provenientes de la explotación de sus recursos naturales. En estas condiciones, la precariedad de la presencia estatal ha favorecido la apropiación privada y abusiva de los recursos públicos y ha creado el escenario favorable para la implantación y mantenimiento de los tres grandes ejes de la confrontación armada contemporánea: las guerrillas, los paramilitares y los cultivos ilegales.

De ahí que en ese contexto de ausencia, precariedad o distorsión de la presencia estatal, algunos de los ámbitos fronterizos de países colindantes han servido de corredores para el tránsito y el refugio de fuerzas, procesos y redes ilegales transnacionales. En un mundo global estas redes ilegales transnacionales articulan dinámicas transfronterizas irregulares más rápidamente que los esfuerzos nacionales o de los estados colindantes por generar presencia o estimular el desarrollo.

Es lo que ha ocurrido en la problemática de las drogas ilegales y de sus delitos conexos que ha generado dinámicas transfronterizas las cuales aunque plantean desafíos comunes de seguridad no han sido asumidos como tales por todos los gobiernos andinos, tal vez por la interferencia que introduce la imposición estadounidense de la mirada del asunto y de las estrategias para hacerle frente. Pero esa incapacidad de asumir retos comunes se observa incluso frente a la delincuencia común que también asume en zonas fronterizas un carácter transnacional, y se encadena cada vez más a redes desterritorializadas. El robo de vehículos, la biopiratería, el tráfico ilícito de piedras preciosas, de especies silvestres, el contrabando de madera se valen de la no coincidencia en las normas nacionales de países colindantes sobre veda, tala, extracción, transporte y comercialización. La contraposición de regulaciones y de normatividad de los diversos países dificulta las actividades de control, sumada a la corrupción posibilita

la adulteración de autorizaciones y la evasión de obligaciones.¹³ La ausencia de presencia estatal nacional o binacional facilita la multiplicación de pasos fronterizos informales conocidos como “camino verdes”. Ríos o vías marginales por los que tradicionalmente se han movido las poblaciones compartidas de ambos lados de la frontera, al ser aprovechados para el tráfico de diversos flujos ilegales, generan problemas comunes de seguridad muy difíciles de superar por la no actuación conjunta entre países colindantes. Frente a todos esos asuntos que le competen a todos predomina la mutua recriminación más que la disposición cooperativa a concertar y poner en marcha regímenes compartidos para su manejo común.

Como es apenas obvio, la precaria presencia estatal y la distorsionada articulación territorial y poblacional ha tomado contenido distinto según la respectiva zona, pues dentro de una misma frontera con otro país se presentan ámbitos diferenciados a nivel poblacional, cultural, geográfico y económico, y además, la confrontación armada no se ha desarrollado por igual en todos los ámbitos fronterizos. Además, la problemática fronteriza toma también contenido distinto de acuerdo a los diferentes grados de presencia estatal del país vecino, de articulación de las autoridades locales de ambos lados de la frontera, e infraestructura y de pasos formalizados con los países colindantes.

Lo que es claro también en el caso colombiano es que tales dinámicas irregulares que han nutrido la confrontación colombiana han impedido, al mismo tiempo, la consolidación de las posibilidades abiertas desde la Constitución de 1991 para que el Estado haga presencia y articule nacionalmente esas zonas a través del reconocimiento y la regulación con manejo especial de los resguardos indígenas, la titulación de áreas de gran biodiversidad a las comunidades afrodescendientes y la delimitación de parques nacionales o de reservas ambientales. Las dinámicas ilegales se han desplegado, además, con mayor rapidez que los programas de desarrollo e integración fronteriza impulsados por la Nación o por la Comunidad Andina. Frente a esa problemática transfronteriza, las definiciones emanadas de los órganos de regionalización andina o suramericana sobre el desarrollo o la seguridad en las fronteras se han mostrado inoperantes.

Así sea paradójico resulta igualmente claro, y es propio de la época de globalización, que muchos de estos ámbitos fronterizos internacionales se hallan parcialmente desconectados del resto de

13 Álvaro Sierra, *op. cit.*; Álvaro Sierra, “Otra Colombia frente a Brasil”, en *En los confines de Colombia*, Bogotá, El Tiempo, 10 de agosto de 2003, págs. 32-36.

Colombia, muy ligados con las poblaciones de países vecinos, y crecientemente articulados con flujos ilegales y redes globales que marcan las dinámicas locales. Por la combinación de toda esa problemática, Colombia se ha ido convirtiendo en el país andino amazónico que exhibe la mayor complejidad en sus fronteras internacionales por la ausencia de Estado o por su precaria presencia, no sólo en lo que toca al control territorial y al mantenimiento del monopolio de la fuerza sino también en sus funciones de agente de desarrollo e integración nacional.

Ahora bien, para Colombia o para cualquier país andino-amazónico, ninguna de las tareas de presencia y control estatal, así como de articulación nacional y de redefinición de su relación con las zonas fronterizas, tareas por mucho tiempo postergadas, pueden hacerse al margen de los retos que le plantean los procesos de desarrollo fronterizo e integración regional y las tendencias hacia la globalización.

DISTINTA EVOLUCIÓN INTERNA GENERA DIVERGENCIAS

La distinta evolución política interna de los países andinos amazónicos contribuye, asimismo, a generar discrepancias entre vecinos como sucede, en particular, en el caso colombiano. Mientras la lucha guerrillera desapareció en el resto del continente hace varias décadas, en Colombia una antigua guerrilla venía en crecimiento hasta hace poco tiempo. Y, aunque la confrontación armada no ha derivado en Colombia hacia una dictadura como aconteció en otros países de la región, sí ha estimulado, desde hace un cuarto de siglo, el nacimiento de numerosos y brutales grupos paramilitares. Guerrillas y paramilitares han encontrado en el negocio de las drogas ilegales un músculo financiero casi inagotable que se suma a la gran fuente financiera que prodigan tanto el secuestro y la extorsión como el intento de capturar dineros públicos en localidades marginales, dineros provenientes de regalías por recursos naturales o de transferencias desde el Estado central. Esto explica en alguna medida su persistencia en el tiempo, su expansión geográfica, su capacidad de reclutamiento y su enorme poder militar.

En la última década, la decisión de los grupos irregulares de profundizar la confrontación armada condujo a las élites, con el apoyo de la mayor parte de los colombianos, a dos opciones antes impensables y hoy en contravía con el resto del continente: a un claro voto por la “mano dura” y a la aceptación de una estrecha relación con

Estados Unidos. Estas opciones —que se han materializado en el Plan Colombia y en el Tratado de Libre Comercio entre ambos países, cuya aprobación se encuentra congelada en Estados Unidos— compendian las vías divergentes frente a sus vecinos. Los gobiernos colombianos que han agenciado tales opciones —por la urgencia de fortalecer militarmente al Estado para responder la ofensiva armada de grupos irregulares— no se han ocupado en prever sus efectos sobre los países vecinos y han preferido ignorar el aprovechamiento que de la ocasión hace Washington para avanzar en su propia agenda de seguridad.

Entre tanto, en otras regiones del continente el curso parece contrario. Desaparecida la lucha armada y las dictaduras o los gobiernos autoritarios que le siguieron, hoy su población mira con desconfianza la fuerza militar, rechaza los efectos sociales del consenso de Washington y aspira a expulsar o al menos frenar la influencia de Estados Unidos en la región y a avanzar en la autonomía regional. Ese curso contrario de las dinámicas políticas colombianas se ha traducido en la casi totalidad de los países suramericanos en la escogencia electoral de gobiernos distintos de los partidos tradicionales y más bien en su contra.

En ese contexto de evoluciones y opciones políticas distintas hay que ubicar la relación de Colombia con los países colindantes —que como la de sus vecinos— fuera de los nexos fronterizos, había carecido durante la mayor parte del siglo XX de contenido económico y político significativo, y se había visto constreñida por las tensiones que había dejado la delimitación fronteriza y por la débil articulación de las zonas de frontera al resto de la nación. Aunque las relaciones se habían reactivado por el aumento de los flujos comerciales y de los contactos entre los gobiernos centrales con la reactivación de los acuerdos de integración en los noventa, al finalizar esa década, en razón a la agudización del conflicto colombiano, del desinterés se pasó al temor entre distintos sectores de los países limítrofes con Colombia.

Las fuentes más recientes de tensiones de Colombia y sus vecinos son varias. Ante todo, la existencia de problemas comunes que no son asumidos como tales. De hecho, las redes de la economía ilegal vinculan de manera distinta a sectores de diversos países en una gran cantidad de actividades transfronterizas aprovechando el fuerte deterioro social y económico y la precaria presencia de los Estados en las zonas de frontera. Las características cambiantes y la desterritorialización de esas economías ilegales, hace difícil que los países implicados en estas nuevas dinámicas vean los asuntos transfronterizos desde

una perspectiva más amplia que la meramente nacional y reactiva, o que acepten la necesidad de asumir responsabilidades concertadas para hacerles frente. En medio de las divergencias políticas, más que la indispensable cooperación se han venido presentando mutuas re- criminationes.

Otra fuente de tensiones se deriva de la relación de Colombia y Estados Unidos. Al contrario de sus colegas latinoamericanos, los dos últimos gobiernos han subordinado buena parte de su política exterior al fortalecimiento de la relación especial con Washington. A cambio de esa fidelidad, la Casa Blanca ha mantenido –al menos hasta 2007– su apoyo al Plan Colombia y al gobierno de Uribe en la lucha antisubversiva, mientras la mayor parte de los vecinos de Colombia ha visto con disgusto y suma desconfianza la presencia militar estadounidense en el continente. Las más significativas tensiones con naciones limítrofes terrestres de Colombia han surgido con Venezuela y Ecuador, países con los que Colombia comparte los mayores núcleos poblacionales y que, después de Estados Unidos, son los dos socios comerciales más importantes. Por ello, se trata de relaciones particularmente sensibles.

Toda esa problemática y los desafíos actuales, más que estimular la cooperación transfronteriza entre vecinos, han aumentado la desconfianza recíproca y han fortalecido la mirada de las fronteras como asunto de seguridad nacional, todo lo cual ha impedido hacerle frente a las amenazas comunes. Ha impedido, además, aprovechar las grandes oportunidades que abren las interacciones positivas de carácter étnico, social y ambiental, así como los recursos naturales compartidos. Sólo en los años noventa comenzó un acercamiento entre vecinos, motivado por el interés comercial y en los años 2000 urgido por los problemas de seguridad o suscitado por el nuevo contexto geopolítico generado por los cambios políticos en la región. Tal acercamiento no ha estado exento de desencuentros y tensiones debidos a las divergencias que tales cambios ocasionan.

CAMBIOS POLÍTICOS EN LA REGIÓN: EFECTOS EN LAS FRONTERAS Y LA INTEGRACIÓN

Siete de los doce gobiernos de países suramericanos han consolidado un giro hacia la izquierda –Venezuela, Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, Bolivia, Ecuador– giro que expresa un estado de ánimo compartido por muchos latinoamericanos: hastío con los políticos

tradicionales y sus partidos, rechazo a la corrupción, sentimiento antiestadounidense por las políticas de Bush y protesta contra las políticas del llamado Consenso de Washington, impulsadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial. Agrava ese panorama el que entre legisladores y funcionarios públicos existe una alta corrupción, lo que ha llevado a los países latinoamericanos a los primeros lugares de las listas que elabora Transparencia Internacional. Nueve presidentes no lograron terminar su gestión debido a escándalos de corrupción y a revueltas sociales. Veamos algunos de las razones y manifestaciones del descontento regional.

Desde los años ochenta, América Latina venía siguiendo la ruta trazada por el Consenso de Washington, que impulsaba a los mandatarios a liberalizar y privatizar sus economías, pero los resultados han sido en general decepcionantes. De una población total de unos 550 millones en la región, 220 millones son pobres y unos 100 millones viven con menos de US \$1 al día. El producto interno bruto *per capita* se ha mantenido constante en los últimos veinte años, con una tasa de crecimiento mucho menor que en el este asiático, por ejemplo. El ingreso, muy desigualmente distribuido, se estancó alrededor de US\$ 4.000 *per capita*.¹⁴

La distribución del ingreso tampoco ha mejorado, en un continente en el que este indicador es de los peores en el mundo. De acuerdo al informe de 2005 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), América Latina y África subsahariana son las regiones con mayor desigualdad. Brasil, por ejemplo, es tristemente célebre por este hecho, solamente seguido –según algunos cálculos– por Sierra Leona. Colombia le sigue los pasos. El malestar se manifiesta de múltiples formas. Según el latinobarómetro, la desconfianza aumenta o se mantiene igual, la cultura cívica no cambia, la percepción del Estado de derecho no avanza, las expectativas crecen.

El malestar regional ha agudizado el sentimiento antiestadounidense. Al iniciar su gobierno, el presidente Bush prometió orientar prioritariamente su política exterior hacia Suramérica. Sin embargo, los acontecimientos del 11 de septiembre relegaron sus promesas al olvido. A esto se ha sumado la unilateralidad, arrogancia y arbitrariedad de la política internacional de Washington y, en particular, de la guerra contra Irak, basada en mentiras. Bush no es hoy de buen recibo

14 James Painter, "Año de retos para América Latina", en www.news.bbc.co.uk, 29 de noviembre de 2005.

en el continente y la mayor parte de los gobiernos latinoamericanos prefieren guardar distancia más o menos discreta frente a él.

Todos los factores enumerados explican el deseo de muchos latinoamericanos de explorar nuevos caminos.¹⁵ Algunos de los cambios políticos que se han ido generando en la región andina han provocado fuertes divergencias ideológicas que, en ocasiones han tensionado las relaciones. Con todo, los partidarios de los cambios o de mantener el *statu quo* no han generado bloques monolíticos. Más bien se asiste a acercamientos pragmáticos entre gobiernos de derecha y de izquierda, aunque hay concepciones distintas de la integración se aprecia un intento de redefinición del sentido de la Comunidad Andina (CAN) y un relanzamiento de iniciativas de integración suramericana, con avances y retrocesos. La pregunta es si todas esas iniciativas son simples estrategias nacionales o si están ayudando a la construcción de regiones transfronterizas y al relanzamiento de la integración.

ACERCAMIENTOS PRAGMÁTICOS PESE A LAS DIVERGENCIAS

A pesar de las fuertes diferencias sobre las amenazas de seguridad o en las política para enfrentar estas problemáticas que han adquirido una mayor significación en el contexto actual de la integración y la globalización, y tal vez porque las distintas opciones políticas de los gobiernos suramericanos no constituyen un bloque hegemónico, se ha venido produciendo un acercamiento pragmático y contradictorio entre los gobiernos suramericanos no exento de retrocesos pero también con avances muy significativos. Así, a pesar de las divergencias sobre modelos políticos y económicos hay espacio para el entendimiento.

Empezando por Colombia que nunca antes se había visto tan necesitada de mantener una estrecha relación, al menos con los países con los que tiene una colindancia terrestre, para resolver la confrontación armada, construir presencia estatal, articular las zonas fronterizas a la nación y al desarrollo, y buscar una mejor inserción internacional. Así se puede apreciar en dos nuevas dinámicas. Por una parte, Colombia ha comenzado a considerar con más atención la situación de sus fronteras, tradicionalmente abandonadas y daría la impresión de que las fuertes tensiones generadas por causa del conflicto y de las opciones

15 Juan José Cappelli, "Tiempo de elecciones en América Latina", en www.notisur.com, 31 de marzo de 2005.

para enfrentarlo han dado un estímulo a un acercamiento más intenso y a la búsqueda de formas de entendimiento pese a las divergencias. Por otra parte, las tensiones en Estados Unidos entre demócratas que controlan el congreso y republicanos en la Casa Blanca han tenido efectos para Colombia que pueden llevar a un giro en la nueva versión del Plan Colombia y en las relaciones de vecindad.

El caso más singular de mutuo acercamiento lo están poniendo en práctica los dos grandes antagonistas políticos del continente, Uribe y Chávez. Una vez superados sus más agudos enfrentamientos, ambos presidentes han trazado e iniciado el desarrollo de proyectos binacionales de una magnitud hasta ahora desconocida y que podrían convertir a los dos países en inseparables socios estratégicos. Además del aumento del comercio binacional que ha superado todos los récords de los años noventa, que ya eran altos, está planteada la construcción de monumentales obras de infraestructura fronteriza y de conexiones interoceánicas mutuamente beneficiosas que habían permanecido paralizadas durante décadas, y se han abierto cuatro proyectos energéticos de enorme envergadura.

El primero, —que está a pocos meses de concluir— es la construcción de un gasoducto entre Ballenas (Colombia) y Maracaibo (Venezuela), que les permitirá a los dos países compartir sus reservas de gas y articularse hacia Panamá-Centroamérica. El segundo, la venta de gasolina venezolana a las poblaciones fronterizas colombianas a precios preferenciales para controlar el contrabando, ha figurado por décadas en la agenda binacional pero desde hace un par de años los dos gobiernos hacen esfuerzos para superar los obstáculos que impiden su concreción. El tercero está constituido por varios negocios de mutua conveniencia, y se trata de la autorización de Colombia para la compra venezolana de las acciones de la empresa colombiana de petróleo (Ecopetrol) en monómeros, y la propuesta de Chávez para que Ecopetrol invierta en la exploración del crudo pesado en la franja del Orinoco y Colombia asesore a Venezuela en la producción de biocombustibles a partir de palma africana. Pero tal vez el proyecto más importante apunta a la construcción de un oleoducto que le facilitaría a Venezuela sacar su petróleo por el mar Pacífico hacia la China, pasando por Colombia, o incluso de un ferrocarril que además lleve carga y pasajeros como lo ha propuesto recientemente Venezuela. De llegar a feliz término esos proyectos, tendremos a los dos opositores ideológicos unidos por el fuerte cordón umbilical de la energía, la infraestructura y el comercio.

En materia de seguridad también se han producido avances significativos. Como contribución a la paz, Venezuela aceptó la doble petición del gobierno colombiano: de hospedar y transportar a Cuba a los negociadores del ELN y de relanzar desde Caracas las negociaciones. Por su parte, Uribe respondió rápidamente la solicitud que le hizo Chávez de esclarecer el presunto complot que se estaría preparando en su contra entre ex militares golpistas venezolanos y miembros de organismos colombianos de seguridad, y la cancillería colombiana negó el asilo a los militares sindicados. Este entendimiento llevó a Uribe a aceptar un tema antes impensable, la mediación de Chávez en el acuerdo humanitario entre las FARC y el gobierno colombiano para la liberación de los secuestrados por esa organización a cambio de la liberación de los guerrilleros que se encuentran en la cárcel. Por su parte, Chávez habló de la necesidad de resolver el diferendo pendiente en el golfo de Venezuela reconociendo los derechos que le corresponden a cada país. Aunque el pragmatismo prevaleció tres años por sobre las convicciones ideológicas de hoy y por sobre las desconfianzas de ayer, el enfrentamiento entre los presidentes Hugo Chávez y Álvaro Uribe, a finales de 2007, ha puesto en cuestión muchos de los avances en materia de seguridad.

Más discreta pero no menos significativa es la cooperación entre los gobiernos de Colombia y Brasil, que antes se desconocían por completo, y cuyos presidentes, Uribe y Lula, han establecido una fluida comunicación que ha permitido la mutua cooperación en asuntos de seguridad y de comercio. Brasil es el país con el que Colombia ha firmado más acuerdos de seguridad y éstos han generado una importante cooperación fronteriza, intercambio de información táctica y estratégica incluso durante el desarrollo de operaciones, y combate conjunto a distintas formas de criminalidad organizada y a contrabandos de armas, drogas y dineros ilegales. Uribe accedió, pese a la oposición empresarial colombiana, a la negociación y puesta en marcha desde 2005 del acuerdo firmado entre la Comunidad Andina y el Mercosur.

Es de esperar que, muy pronto, las actuales tensiones con Ecuador cedan su lugar a un trabajo más serio que nunca entre sus gobiernos, dirigido a establecer sólidos acuerdos de cooperación. Colombia no puede darse el lujo de ignorar por más tiempo las preocupaciones de su vecino y tercer socio comercial, y Ecuador tampoco puede minimizar sus vínculos históricos, culturales y comerciales con su prójimo del norte ni las problemáticas interacciones entre ambos lados de la

frontera. El presidente Correa ha anunciado que podría considerar la legalización de los presuntos 500.000 colombianos que hoy residirían en ese país, y ha puesto en marcha el Plan Ecuador de inversión social en la frontera con Colombia. Es de esperar que el gobierno de Colombia asuma iniciativas similares y que se revivan las negociaciones binacionales y la puesta en marcha de un plan de desarrollo de ambos lados de la frontera que revierta la articulación de muchas áreas a las economías ilegales. Es de esperar que esos acuerdos puedan generar un manejo concertado de las cuestiones de seguridad común y que éstas puedan ser tramitadas con un espíritu de cooperación más que de enfrentamiento.

Los acercamientos analizados muestran que pese a las opciones políticas distintas es posible un acuerdo para el manejo de asuntos comunes y de mutuo interés. Muestran también que las divergencias no son absolutas. Más que a la consolidación de bloques homogéneos se asiste al esbozo de distintas formas de desarrollo económico y social, de organización política estatal y social, y de inserción internacional. En las relaciones recíprocas se pueden apreciar no sólo periódicas confrontaciones sino también vasos comunicantes.

Buena parte del hemisferio tiene democracias representativas sustentadas en economías de mercado, y articuladas en lo que podríamos llamar con alguna elasticidad, dos “modelos” económicos. Uno –que va desde México, pasa por Centroamérica y el Caribe y por dos países andinos, Colombia y Perú, hasta llegar a Chile y Uruguay– defiende no sólo la libre empresa sino la negociación de acuerdos bilaterales de libre comercio incluso con Estados Unidos. Otro grupo de países –que va desde Venezuela, pasa por Brasil, Bolivia y Argentina, y llega hasta Ecuador– fue reactivo al ALCA y preferirían fortalecer un bloque económico regional. Con todo, cada uno de los dos “modelos” no es homogéneo. En ambos, algunos gobiernos optan por vías intermedias. La opción de la mayoría de quienes dicen rechazar el modelo neoliberal no les impide continuar aceptando, por ejemplo, la existencia de una banca central independiente del gobierno, el manejo monetarista de la inflación, las privatizaciones y la inversión externa. Sin duda, la apuesta antineoliberal ofrece votos, despierta simpatías, transforma en apoyo la rabia acumulada, pero no tiene aún una propuesta coherente y viable de desarrollo e integración, y tropieza, entre otras cosas, con el hecho de que actualmente sólo se puede gobernar con coordenadas transnacionales.

Las similitudes económicas y políticas están, entonces, muy lejos de ser un fenómeno uniforme y de constituir bloques claramente

diferenciados. En consecuencia, y enfrentados a las complejidades y dificultades de la época, los gobiernos de la región proceden con una alta dosis de pragmatismo que les permite el entendimiento por encima de las diferencias políticas. Así, los socialistas chilenos no han tenido inconveniente en desarrollar de tiempo atrás un modelo de libre mercado y de acuerdos bilaterales con todo el mundo, y en primer término con Estados Unidos. Lula es cauto en materia fiscal y amigable con los mercados, busca la estabilidad macroeconómica tratando de compaginarla con las necesidades de los pobres, y es un importante actor en la escena regional y mundial, pero se cuida de no desafiar a Washington. El mismo Chávez, no desdeña el buen entendimiento con su colega colombiano, Álvaro Uribe, en torno a grandes proyectos comunes y en sus nueve años de gobierno, mientras aumenta la diversificación de sus ventas petroleras, ha seguido teniendo a Estados Unidos como el primer socio comercial por ser el mayor comprador de su petróleo.

Nadie puede dudar hoy, en América Latina, que el continente requiere de una sólida integración si quiere salir avante en el actual contexto internacional. Tal apreciación parece ser aceptada por los distintos gobiernos así cada uno de acuerdo a su postura ideológica-política ponga énfasis distintos y así el multilateralismo pase por muchas dificultades. No obstante la existencia de vasos comunicantes entre distinto tipo de gobiernos, interfieren los acuerdos la desconfianza histórica por problemas territoriales, las divergencias políticas y los liderazgos presidencialistas. Todo ello incide en las fronteras, la vecindad y la integración.

¿LA CAN RESCATA SU SENTIDO Y SU VIGENCIA?

La Comunidad Andina fue puesta en cuestión, en 2006, por un triple proceso. Primero, por los TLC con Estados Unidos, que van en dirección contraria de muchos de los acuerdos comunitarios. Segundo, por el retiro de Venezuela en pleno ejercicio de la presidencia rotativa de la CAN y su solicitud de ingreso pleno al Mercosur. Tercero, por la incertidumbre que generaba el hecho de que eran justamente los países opuestos a los TLC —y que también examinaban su vinculación plena a Mercosur— los que debían asumir las responsabilidades comunitarias. En efecto, Bolivia reemplazaba a Venezuela en la presidencia *pro tempore* y Ecuador reemplazaba a Perú en la secretaría general. Veamos cómo se ha desarrollado cada uno de estos factores

y la evolución del nuevo intento andino dirigido a rescatar el sentido y la vigencia de la CAN.

En cuanto a lo primero, la amenaza que le plantean los TLC a la CAN aún sigue vigente y requerirá de adaptaciones y compromisos para evitar su liquidación, aunque Perú y Colombia han insistido en que, además de que el TLC les permite regular su relación económica y comercial con Estados Unidos, requieren de la integración con sus vecinos. Por eso han propuesto que la readecuación de la integración andina se plante la generación de alianzas entre sus miembros con el fin de exportar conjuntamente a Estados Unidos en un intento de aprovechamiento compartido de los Tratados con ese país o de consecución del mantenimiento de las preferencias arancelarias, al mismo tiempo que rescata el sentido de la CAN frente a terceros como la Unión Europea y la Conferencia Económica del Asia-Pacífico (APEC), y en la construcción de la integración suramericana.

Con respecto al segundo asunto, que casi liquida la CAN, una vez consolidó su proyecto interno, el presidente Hugo Chávez tomó, en 2006, drásticas definiciones en materia de integración. Primero, el 22 de abril, retiró a Venezuela de la CAN y, el 7 de mayo, del Grupo de los Tres, conformado con México y Colombia. Luego, el 24 de mayo, aceptó las condiciones económicas y comerciales del Mercosur aunque al mismo tiempo apoyó los reclamos de Uruguay y Paraguay frente a Brasil y Argentina, y vaticinó que también ese grupo podría acabarse. En el mismo momento trató de concretar la Alternativa Bolivariana para América (ALBA) con el fin de contraponerla inicialmente al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y más recientemente la ha lanzado como un bloque más amplio, contrahegemónico, para el cual ha reunido como miembros plenos, además de Venezuela, a Cuba, Bolivia Nicaragua y, en septiembre de 2007, a Irán, dispuestos a construir otro tipo de integración, basada no en la colindancia o el nivel de desarrollo sino en la convergencia política e ideológica entre los gobiernos. Sin embargo, las dificultades de Venezuela en el ingreso al Mercosur, la comprobación de que no existe un bloque suramericano homogéneo entre los gobiernos de izquierda y que para la consolidación de su liderazgo debe tomar en consideración el conjunto de opciones, ha llevado al presidente Chávez a plantearse el retorno a la CAN.

En relación a la presidencia *pro tempore* de la CAN ejercida por Evo Morales, la primera fase estuvo marcada por la denuncia por parte de Bolivia sobre cómo el manejo solidario de las asimetrías había sido reemplazado por el de la competitividad —y para ello ponía

de presente el caso de la soya que Colombia le compraba a Bolivia a precios preferenciales pero que con el TLC se convirtió en cuotas de Estados Unidos—, por el ingreso de su país al ALBA y por los llamados a Venezuela para que retornara a la CAN. También posibilitó que los cuatro restantes miembros de la comunidad ratificaran su decisión de permanecer en ella, desde luego, a partir de las conveniencias nacionales de cada uno de los cuatro: Bolivia, porque había sido el primer beneficiario del crecimiento comercial del acuerdo subregional, ya que envía al mercado andino el 17% de sus exportaciones, en especial de oleaginosas, y tiene necesidad de tramitar su histórica solicitud de salida al Pacífico; Ecuador, porque se encuentra entre Perú y Colombia, tiene necesidad de tramitar con esos vecinos asuntos migratorios y fronterizos complejos así como relaciones económicas mutuamente beneficiosas, dado que hacia estos países se dirigen todas aquellas exportaciones que no van hacia a Estados Unidos; Perú, luego de incorporarse plenamente a la zona de libre comercio en diciembre de 2005, cuando terminó de eliminar la última lista pendiente, y que permitía que después de 36 años los andinos la pusieran por fin en funcionamiento pleno, quiere aumentar su vinculación a la CAN y conformar dentro de ella un mercado común con Colombia; y Colombia, porque ha sido el mayor vendedor andino de exportaciones distintas a las de bienes primarios, requiere de un ámbito multilateral para procesar su vecindad con Ecuador, afectado por la confrontación armada colombiana, sus relaciones cada vez más complejas con Bolivia, y las convergencias con Perú. Igualmente, los cuatro consideran que la CAN tendría sentido en una perspectiva más amplia, no de absorción por parte del Mercosur, sino de negociación de los andinos para cerrar una etapa y construir la integración suramericana. Para materializar la decisión de permanencia de la CAN, el Consejo Presidencial Andino, realizado en Quito el 12 y 13 de junio de 2006, ajustó el Tribunal Andino de Justicia al número de miembros que quedaban. Además, acordó buscar la prolongación de las preferencias arancelarias que otorga Estados Unidos por la lucha antidroga y definir los términos de la negociación con la Unión Europea de un acuerdo de asociación, que incluya el comercio, el diálogo político y los programas de cooperación como pilares de las relaciones birregionales.

Por su parte, bajo Rafael Correa, Ecuador asumió la secretaría general de la CAN, enterró la perspectiva de negociación del TLC con Estados Unidos, país que había suspendido la negociación luego de que Quito diera por concluido un acuerdo petrolero, ingresó como observador en el ALBA, y ha condicionado su ingreso como

miembro pleno a esta nueva organización al retorno de Venezuela a la CAN y ha puesto en marcha los acuerdos entre los actuales miembros andinos.

Como parte de la redefinición de la Comunidad Andina, Chile retornó —en septiembre de 2006, después de 30 años de su retiro en 1976— en calidad de miembro asociado de la CAN, en las mismas condiciones que participa desde hace una década en Mercosur, sin atarse al arancel externo común para mantener libertad en su política económica y comercial, ni a la armonización de políticas económicas contempladas en la fase de Mercado Común. También ha sido anunciado el acuerdo de diálogo político y cooperación con México, país que podría adoptar el carácter de miembro asociado de la CAN si negocia un TLC con Ecuador, el único que le falta. Chile y México podrían ayudarle a la CAN a darse otro sentido dado que son países que también han firmado TLC con Estados Unidos y hacen parte de la Conferencia Económica Asia Pacífico (APEC), organismo al que igualmente pertenece Perú y al que Ecuador y Colombia aspiran asociarse en 2008, una vez que se levante la moratoria de aceptación de nuevos miembros. Esta perspectiva podría ser una oportunidad para tejer lazos con la otra orilla del Pacífico con la que, excepto Perú, los demás andinos han tenido pocos nexos, pero que hoy es imprescindible para una inserción internacional.

En ese contexto, en la cumbre presidencial de Tarija, el 5 agosto de 2007, Colombia asumió la presidencia *pro tempore* de la CAN en momentos en que, más que asistir a su liquidación, pareciera que han surgido múltiples posibilidades de redefinición de su sentido. Dos ejes son los que vertebran esta responsabilidad de Colombia en un momento crucial para la CAN, derivado de las divergencias sobre el tipo de integración a construir y acerca de su sentido en la inserción internacional de sus miembros.

Ante todo, la renovación de las preferencias arancelarias Aptdea, que de manera condicionada otorga Estados Unidos por la lucha contra las drogas, y la extensión de tales preferencias a Ecuador y Bolivia. Este papel, que viene siendo asumido por Colombia desde antes, se incrementa por la demora o el rechazo del Congreso de Estados Unidos a ratificar el TLC, que ya fue negociado con ese país.

El segundo eje es la negociación de la CAN con la Unión Europea de un acuerdo que sea a la vez comercial, de concertación política y de cooperación, y cuyos resultados deben verse en el marco de la quinta cumbre euro-latinoamericana y caribeña, que debe realizarse en mayo de 2008 en Lima. Sobre estas negociaciones se han expresa-

do diferencias del gobierno de Bolivia, que sólo firmaría un acuerdo de libre comercio de bienes pero no acepta que se incluyan temas como servicios, propiedad intelectual, compras estatales, e inversión, asuntos que Colombia y Perú y la propia Unión Europea consideran imprescindibles, mientras Ecuador mantiene una posición intermedia. El acuerdo estuvo estancado durante la presidencia boliviana con el argumento de que necesita proteger a sus empresas, plantas, animales, servicios públicos y leyes nacionales contra las patentes de las multinacionales y los tribunales y arbitrajes internacionales. A mediados de septiembre de 2007, en Bogotá, arrancaron las negociaciones en las que se han enfrentado, Colombia y Perú por un lado, y Ecuador y Bolivia, por el otro lado, lo que puede dificultar el acuerdo.

Lo claro es que más que fortalecimiento de la CAN a lo que se asiste es a un forcejeo constante entre los distintos intereses nacionales y el funcionamiento de los entes supranacionales y de las negociaciones con terceros países a partir de las divergentes concepciones de integración regional. Todo esto dificulta el que la CAN se convierta en un espacio tanto de definición de una estrategia de inserción internacional de sus miembros como de negociación con el Mercosur en la perspectiva suramericana.

DE LA COMUNIDAD SURAMERICANA A UNASUR

Los acuerdos energéticos y las perspectivas de interconexión física han ido abriéndole paso a un acercamiento suramericano al involucrar a los cuatro de la CAN –Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú–, los cinco de Mercosur –Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela– así como Guyana, Suriname, y Chile. El camino ha sido lento y contradictorio aunque ya ha comenzado a ser recorrido e interesa a todos; en particular, les ayuda a redefinir el sentido de la integración andina.

El acercamiento suramericano que podría conducir a la integración del subcontinente empezó a vislumbrarse inicialmente con dos procesos. Uno, la creación del área de libre comercio entre la CAN y el Mercosur que, desde 2005, cubre el 80% del universo arancelario de la región y que aunque fue lenta su negociación y estuvo rodeada de muchos temores, finalmente se concretó en términos bastante más amplios que los TLC con Estados Unidos. Otro, el que fue originalmente promovido por Brasil en la mira inicial de construir un área de libre comercio suramericano a través de las cumbres presidenciales de los doce países.

Concentrémonos en el segundo proceso dado que, por primera vez en casi dos siglos de vida independiente y en el marco de los actos conmemorativos de los 500 años del descubrimiento de Brasil, se reunieron todos los presidentes suramericanos para pensar una perspectiva común. En seis cumbres presidenciales, como lo muestra el cuadro siguiente, se ha ido abriendo paso la idea de una integración suramericana.

LAS CUMBRES DE PRESIDENTES SURAMERICANOS

1ª cumbre, Brasilia, septiembre de 2000.	Prioriza para la formación de un espacio económico suramericano la conexión física a través de la Iniciativa de Integración Regional Suramericana (IIRSA) dirigida a la modernización de la infraestructura de energía, transportes y comunicaciones.
2ª, Guayaquil, julio de 2002.	Insiste en la interrelación entre infraestructura y desarrollo y la condiciona a cinco principios: perspectiva geo-económica, sostenibilidad social, eficiencia económica, sustentabilidad ambiental y desarrollo institucional.
3ª, Cuzco, diciembre de 2004.	Determina que el espacio sudamericano integrado se desarrollará y perfeccionará impulsando la integración física, energética y de comunicaciones. Decide la conformación de la Comunidad Suramericana.
4ª, Brasilia, octubre de 2005.	Establece que los países de la Comunidad Sudamericana de Naciones intercambiarán experiencias sobre facilitación del comercio, complementación de cadenas productivas e integración en las zonas fronterizas.
5ª, Cochabamba, abril de 2006.	Diálogo político sobre integración física y energética de Sudamérica. Crea comisión de altos funcionarios para buscar la convergencia institucional.
6ª, Margarita, abril de 2007.	Crea Unasur en reemplazo de la Comunidad Suramericana de Naciones, decide secretaría técnica, secretario general y sede en Ecuador.

Desde la primera cumbre los doce presidentes centraron su inédito acercamiento en cinco temas, el último de los cuales como la mayor novedad. En comercio acordaron negociar la zona de libre comercio entre el Mercosur y la CAN. En democracia decidieron apoyar los diálogos del gobierno colombiano con las FARC. En drogas discutieron sobre el Plan Colombia. En ciencia y tecnología hicieron un llamado a avanzar en ese campo. En infraestructura formularon la

Iniciativa de Integración Regional Suramericana (IIRSA) que tiene más de 165 proyectos dirigidos a la modernización de la infraestructura de energía, transportes y comunicaciones. La segunda cumbre insistió en la interrelación entre infraestructura y desarrollo, mientras a tercera decidió conformar la Comunidad Suramericana con siete temas para orientar la convergencia: integración comercial y complementación económica, infraestructura y desarrollo descentralizado, medio ambiente, integración energética, financiamiento regional, consideración de las asimetrías y cohesión social. La cuarta cumbre suramericana centra la discusión sobre hidrocarburos y energía como uno de los ejes de la integración suramericana y la quinta crea una comisión de altos funcionarios para buscar la convergencia institucional y mecanismos para la participación de organizaciones sociales en el proceso de integración.

La sexta, la cumbre petrolera se realizó al ritmo más rápido de los acuerdos energéticos lanzados por el gobierno venezolano, que ha aprovechado la coyuntura de alza en los precios del petróleo como base de su política exterior y de su liderazgo regional e internacional. En Margarita, tres temas causaron controversia, en especial entre Venezuela y Brasil, y ejemplifican las tensiones no sólo por el liderazgo regional sino también entre modelos políticos y de integración.

1. El Banco del Sur, que días atrás había acordado Venezuela con Argentina, Ecuador y Paraguay, sobre el que Lula dejó claro que la reunión de Margarita no tenía como finalidad discutir esa institución financiera y antes había que debatir sobre qué es esa nueva institución.
2. El acuerdo de Kirchner y Chávez de creación de la Organización de Países Productores y Exportadores de Gas del Sur (Oppegasur) sobre el que también Brasil se pronunció en contra porque equivaldría a cartelizar a los productores de gas.
3. El etanol, cuyo mercado regional domina Brasil, y que causó controversia luego de que Lula firmara con Bush, en su visita latinoamericana de marzo de 2007, un acuerdo para impulsar la producción de este combustible en reemplazo del petróleo. La cumbre de Margarita optó por una postura intermedia, de reconocimiento al potencial de los biocombustibles para diversificar la matriz energética suramericana. Chávez mostró una postura conciliadora y señaló que “es una estrategia válida cuidando que no afecte los alimentos”, y llegó a acuerdos con

Álvaro Uribe para la asesoría de Colombia a la producción venezolana de combustibles alternativos a partir de productos agrícolas como la palma africana.

En efecto, aunque la cumbre energética demoró la aprobación de la declaración final por los desacuerdos, los presidentes suramericanos acordaron la conformación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) en reemplazo de la Comunidad Suramericana de Naciones, y tomaron decisiones centrales como las que enumeramos a continuación. Impulsar una evaluación del balance energético suramericano con el fin de identificar y fomentar proyectos de integración; promover la cooperación entre las empresas petroleras nacionales de los países miembros en torno incluso a la industrialización de los hidrocarburos y las transacciones comerciales de energéticos para contribuir al desarrollo y competitividad de la región; aumentar el bienestar de los pueblos en el marco de criterios de complementariedad, solidaridad y equidad; reconocer iniciativas como Petrosur, Petroandina, Petroamérica, Petrolera del Cono Sur, para incrementar la cooperación y la coordinación de sus esfuerzos de energía; asegurar la compatibilidad entre la producción de todas las fuentes de energía, la producción agrícola, la preservación del medioambiente y la promoción y defensa de condiciones sociales y laborales dignas, asegurando el papel de Suramérica como región productora eficiente de energía; promover políticas de consumo energético responsables con las necesidades de todas las regiones, poblaciones y ecosistemas del mundo; avanzar en la tarea de hacer compatibles reglamentos, normas y especificaciones técnicas que viabilicen la materialización de interconexiones y el intercambio energético entre los países; crear el consejo energético de Suramérica, integrado por los ministros de Energía de cada país, para que prepare una propuesta de estrategia energética, plan de acción y tratado energético de Suramérica.

La séptima cumbre suramericana se realizará, en 2008, y empezará una nueva cuenta por ser la primera de Unasur, allí se suscribirán los acuerdos constitutivos formales de la Unión y se dará vida a la secretaría permanente.

Así, en menos de una década, Suramérica ha ido pasando de relaciones diplomáticas formales y más bien cargadas de desconocimientos y tensiones a un paulatino acercamiento no exento de contradicciones y enfrentamientos. Es de esperar que no predominen la retórica o el peso ideológico y presidencialista nacional por sobre lo alcanzado por los andinos que llegaron a construir opciones transnacionales.

¿ESTRATEGIAS NACIONALES O REGIONES TRANSFRONTERIZAS E INTEGRACIÓN?

De los temas con los que arrancó el acercamiento suramericano, el de comercio concretó el acuerdo entre la CAN y Mercosur, y el de infraestructura en un primer momento generó enorme interés y muchos proyectos, pero luego ha sido el de energía el que ha tenido mayores desarrollos. No son pocas las razones del interés para los doce países participantes pero tampoco son escasos los obstáculos.

La integración física, pese a ser una necesidad para todas las naciones suramericanas, ha marchado lentamente. De los andinos, el país que más se ha comprometido con ese proceso es Perú, que ya concretó con Brasil un proyecto de conexión interoceánica. Las dificultades no han sido únicamente de financiación sino que han estado relacionadas con el alcance de tales proyectos, los cuales podrían quedar reducidos a obras de infraestructura del BID y de la CAF. Eso podría suceder si no se aplican los acuerdos de la segunda cumbre presidencial suramericana, que insistió en la interrelación entre infraestructura y desarrollo y la condicionó a la perspectiva geoeconómica, la sostenibilidad social, la eficiencia económica, la sustentabilidad ambiental y el desarrollo institucional. No obstante los acuerdos, las necesidades de los países y las posibilidades que los proyectos ofrecen, el tema sigue siendo visto sólo como un asunto técnico y no ha sido suficientemente asumido como un esfuerzo político y social de construcción de regiones transfronterizas y de macrorregiones, que, como ocurrió en Europa, pueden articular zonas marginales a la integración, reconfigurar los espacios de integración con la incorporación de regiones de distintos países y ayudar en la inserción internacional de la región.

Otra dificultad que le quita fuerza integradora a esos proyectos es que para que sean acompañados de estrategias de desarrollo requerirían contar con una gestión ambiental sostenible y con una activa participación de autoridades y organizaciones sociales de las áreas por donde atraviesa. Para todos los países los proyectos tienen un alcance histórico. En el caso colombiano los megaproyectos previstos ayudarían a que territorios hoy escenario de guerra y economía ilegal, cuenten con mayores posibilidades de articulación a flujos legales hacia dentro del país, con los vecinos y hacia el comercio internacional. Sin embargo, existen temores de comunidades indígenas o afrodescendientes, intereses regionales en disputa y quejas de zonas fronterizas que tales proyectos deben tomar en consideración. Con

todo, aunque los proyectos de integración física han sido lentos de concretar y no se los ha asumido con todas las posibilidades que ofrecen, han mostrado que la infraestructura y los desarrollos energéticos, si no se los condiciona a las opciones ideológico-políticas nacionales, pueden relanzar acuerdos de cooperación que ayuden a reestructurar la integración regional.

Pese a los intereses diferentes de los miembros de Unasur, el proceso interesa a todos los actores involucrados, ante todo por los proyectos de infraestructura y los negocios energéticos pero, también, por conveniencias nacionales para cada uno de ellos. Retomo lo dicho en un artículo anterior para destacar la conveniencia de la Comunidad Suramericana que sigue siendo válido para Unasur.¹⁶ A la Argentina, que no ha estado muy abierta a la perspectiva suramericana, le podría ayudar a manejar mejor su contradictoria relación con Brasil. A Bolivia le permitiría convertirse tanto en bisagra entre la CAN y el Mercosur como en eje de parte importante de la infraestructura suramericana, desarrollar algunas regiones y garantizar puertos sobre el Pacífico. A Brasil le serviría para ampliar los consensos en torno a su actividad global como potencia regional, para lograr mejores accesos tanto al Pacífico por Bolivia-Perú y por Ecuador-Colombia, como al Caribe por Colombia-Venezuela, para aprovechar el potencial hidroeléctrico de Venezuela y Guyana, petrolero de Venezuela y Ecuador, gasífero de Bolivia. A Colombia le ayudaría a reequilibrar sus relaciones con Estados Unidos y a mejorar los nexos con sus vecinos, en particular Venezuela y Ecuador, para la solución del conflicto interno. Chile podría lograr el acceso que necesita al petróleo y gas, conseguir materias primas y mercados, ampliar su influencia multilateral y solucionar los diferendos territoriales que le quedaron de su triunfo en la Guerra del Pacífico (1879-1883). Ecuador podría concretar acuerdos con Brasil para consolidar algún acceso a la Amazonia y para manejar sus complejas relaciones con Perú y Colombia. Paraguay tendría en los andinos aliados para presionar por un mejor manejo de las asimetrías en el seno de los grupos de integración. Perú podría convertirse en el principal puerto de Brasil en el Pacífico, vincularse con el Mercosur sin perder las preferencias con las que cuenta en la CAN y las conseguidas por ésta con Estados Unidos y la Unión Europea. Surinam y Guyana podrían avanzar en su relación con Brasil sin perder las preferencias otorgadas como ex colonias del Reino Unido y los

¹⁶ Socorro Ramírez, "La integración andina y suramericana una mirada desde Colombia", en *Cátedras de integración Andrés Bello*, Bogotá, CAB, 2007, págs. 57-100.

Países Bajos; Guyana ingresaría con su potencial hidroeléctrico y con el interés de armonizar sus relaciones con Venezuela. A Venezuela le permitiría desplegar la complementariedad energética con Brasil, desarrollar sus regiones del sur y oriente, generar un mayor equilibrio multilateral frente a Estados Unidos, y desarrollar su liderazgo político jalonando una presencia autónoma suramericana. Uruguay tendría un mejor marco para resolver sus relaciones con Argentina y para lograr mejores condiciones para países pequeños en los acuerdos de integración.

Si son importantes los factores a favor de la Unión Suramericana también son múltiples las dificultades para construirla y para convertirla en un real proceso de integración. Enumeremos algunas. El peso de la ideología, el presidencialismo y los proyectos geopolíticos nacionales por sobre los intereses regionales. Las diferencias políticas entre los gobernantes suramericanos –incluso dentro de los sectores favorables a la conformación de un bloque autónomo regional– sobre tipos de desarrollo, modelos de integración y opciones de inserción internacional, que antepongan la ideología al interés por la convergencia. La reducción de la Comunidad a la concertación política o la cooperación, y la no disposición, en particular de Brasil, a construir una integración multidimensional y más profunda que implica compartir soberanía e instituciones supranacionales. La falta de perspectiva de sectores empresariales más allá de sus negocios, y su no reconocimiento de que para el éxito de sus transacciones necesita contribuir a unas buenas relaciones de vecindad y a una integración más allá de lo comercial. La falta de recursos para impulsar los megaproyectos de infraestructura y el no involucramiento en su definición de las regiones por las que atravesarían para que, a partir de ellos, conformen polos de desarrollo. La ausencia de sectores de la llamada sociedad civil en su puesta en marcha, así como la falta de voluntad política sostenible de los gobiernos, lo que impide construir políticas estatales de mediano y largo plazo para la integración ligada al desarrollo y con fuerte consenso social. Los problemas de seguridad que tensionan las relaciones, así como la política estadounidense, que se aprovecha de esas tensiones y de las urgencias de corto plazo de cada país suramericano reforzando con ello la fragmentación regional.

Tres asuntos son clave para mostrar si estamos ante sólo estrategias nacionales bien sea de ruptura o mantenimiento del *statu quo* en la situación de las fronteras y de la integración regional. Ante todo, si la integración andina no se reduce a un asunto intergubernamental, a negocios entre centros productivos y a un aparato institucional que se

niega a cerrar sus instalaciones pero no se avanza en la construcción de una integración integral y multidimensional como la que requiere la región. Luego, si se incorpora a actores locales, en especial de las zonas fronterizas, dado que el proceso de globalización ha convertido el planeta en un espacio abierto para las múltiples actividades económicas, financieras y comunicativas de grandes transnacionales, por encima de las limitaciones que pudieran imaginar los Estados, redefina las fronteras no sólo las físicas y las de los mojones de delimitación, sino las distancias entre los pueblos.

En la suerte que corran las fronteras y la CAN, un tercer tema, el de la institucionalidad supranacional, adquiere dimensiones especiales dado que se observa una peligrosa tendencia de los estados andinos a hacer un manejo intergubernamental de la integración, abandonando lentamente la supranacionalidad de sus normas e instituciones, que lo caracterizó frente a Mercosur. Un cuarto asunto marca también la tendencia, y es si las cuestiones energéticas y de infraestructura no se reducen a negocios interesantes y por las diferencias ideológicas no se convierten en factores de disgregación regional sino que ayudan a construir a Unasur donde caben los distintos modelos que se han ido generando en Suramérica.

Si los gobiernos de los países implicados están dispuestos a participar de lleno en el proceso de integración, están obligados a encarar éstas y otras circunstancias y a realizar los cambios necesarios, asumiendo los costos de la nueva situación, y preparando, al mismo tiempo, a las regiones fronterizas para superar las naturales dificultades que puedan derivarse de estos cambios. Para lograr este objetivo es necesario desarrollar políticas especiales, haciendo uso de los recursos provenientes de los beneficios de la integración comercial y económica. A esas nuevas realidades no se les puede hacer frente con políticas nacionales así se llamen de desarrollo fronterizo. Hoy es indispensable pensar en una cooperación hacia un desarrollo transfronterizo que no arranca cuando no surge de la misma comunidad de las regiones fronterizas. Como tampoco arranca la redefinición de la integración regional.

BIBLIOGRAFÍA

- ACHACHI, Otorongo, “Vecindad internacional y desarrollo fronterizo: una estrategia para la integración del centro oeste latinoamericano (Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú)”, concurso-premio pensamiento latinoamericano Andrés Bello, 2000.
- ÁLVAREZ, Marcelo, “Mercosur, Reflexiones sobre la identidad de una región transfronteriza”, en *Nuestra América*, La Habana, 1999, año V, N° 3, págs. 23-27.
- ANDRADE, Pablo, (coord.), *Diagnóstico de la frontera Ecuador-Colombia*, Quito, Centro Andino de Estudios Internacionales, de la Universidad Andina Simón Bolívar, 2002.
- AREA, Leandro, *¿Cómo negociar con los vecinos? La experiencia colombo-venezolana*, Instituto de Altos Estudios Diplomáticos Pedro Gual, Ministerio de Relaciones Exteriores, Caracas, 2000.
- BANCO Interamericano de Desarrollo, Grupo consultivo regional andino, Plan andino de cooperación transfronteriza. Un estudio integral de los pasos de frontera interandinos, Departamento de integración, mayo de 2001.
- BINNENBRUK, Horst Herman, “La simplificación de los pasos fronterizos en Europa”, en *La integración fronteriza en el Grupo Andino y en la Unión Europea: experiencias, opciones y estrategias*, Montevideo, CEFIR, 1994, págs. 119-144.
- BRIGAGAO, Clovis; Valle, Marcelo, “Argentina y Brasil: modelo regional de confianza mutua”, en *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, año XXXII, 1999, N° 125.
- BUSTAMANTE, Ana Marlene; Caraballo, Leonardo, “Zona de integración fronteriza en Norte de Santander (Colombia) - Táchira (Venezuela). Dificultades para su creación e implementación”, en *Aldea Mundo*, Centro de Estudios sobre Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de las Andes, San Cristóbal, 2005.

- “La Zona de Integración Fronteriza Táchira – Norte de Santander” ponencia presentada en el conversatorio sobre las Zonas de Integración Fronteriza realizado por el grupo de integración del proyecto “La inserción de Colombia en el sistema internacional cambiante”, Bogotá, abril de 2004.
- “Subnacionalismo en la frontera. Caso Táchira Norte de Santander”, *Territorios, Revista de Estudios Regionales y Urbanos*, Bogotá, 2003, N° 10-11.
- CEFIR, “La integración fronteriza en el Grupo Andino y en la Unión Europea: experiencias, opciones y estrategias”, Montevideo, 1994.
- CEFIR, “La integración fronteriza y el papel de las regiones en la Unión Europea y en el Cono Sur: experiencias, opciones y estrategias”, Montevideo, 1995.
- DEPARTAMENTO Nacional de Planeación (DNP), Ministerio de Relaciones Exteriores, “Lineamientos para el desarrollo de una política de integración y desarrollo fronterizo”, Documento Conpes 3155, Bogotá, diciembre de 2001.
- DIRECCIÓN de desarrollo territorial del DNP, “Colombia y sus fronteras: políticas de frontera, caracterización regional socioeconómica comparada por países y departamentos fronterizos”, Bogotá, N° 42, 2001.
- EMBAJADA de Estados Unidos en Colombia, “Los Andes en peligro. Consecuencias ambientales del narcotráfico”, 2001.
- FUNPADEM, “Fronteras centroamericanas y cooperación transfronteriza”, Coloquio de investigadores especializados en el estudio de fronteras y en fortalecimiento de la gestión municipal, Memorias, San José, 1998.
- GARCÍA, Clara Inés (comp.), *Fronteras, territorios y metáforas*, Instituto de Estudios Regionales Universidad de Antioquia – Hombre Nuevos Editores, Medellín, 2003, págs. 15-33.
- GONZÁLEZ López, Mauricio, “Una experiencia a considerar: la zona de integración fronteriza (zif) colombo-peruana como un esfuerzo por atender la realidad” en Aldea Mundo, San Cristóbal, Centro de Estudios sobre Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de las Andes, 2005.
- GRANADOS, Carlos, “Las fronteras de Colombia y Centroamérica”, en *Fronteras, integración y soberanía*, Bogotá, ESAP, 2000.
- GRIMSON, Alejandro (comp.), *Fronteras, naciones e identidades*, Buenos Aires, Ciccus-La Crujía, 2000.
- *El otro lado del río. Periodistas, nación y Mercosur en la frontera*, Buenos Aires, Eudeba, 2002.

- GRISALES, Germán, “¿Amerita la frontera de Colombia, Brasil y Perú una zona de integración trinacional?”, en *Aldea Mundo*, Centro de Estudios sobre Fronteras e Integración (CEFI), San Cristóbal, Universidad de las Andes, 2005.
- GRUPO Consultivo Regional Andino, Plan andino de cooperación transfronteriza. Un estudio integral de los pasos de frontera interandinos, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2001.
- INTERNATIONAL Crisis Group, Colombia y sus vecinos: los tentáculos de la inestabilidad, Informe América Latina, Bogotá-Bruselas, 2003, No. 3.
- MINISTERIO De Relaciones Exteriores, Comisiones binacionales de vecindad, IV tomos, Bogotá, junio de 1994.
- MENDOZA JM., “Factores concurrentes en la fijación y alteración de fronteras entre México y Estados Unidos”, en *Fronteras en Iberoamérica Ayer y Hoy*, Memoria, Tomo 1, México, Universidad Autónoma de Baja California, 1990.
- MEZA M., Nilo, “Zonas de integración fronteriza Perú-Bolivia” en *Aldea Mundo*, San Cristóbal, CEFI, Universidad de las Andes, 2005.
- MONTENEGRO, Coral Ricardo, “Frontera colombo - ecuatoriana: historia y destino común”, en *Aldea Mundo*, San Cristóbal, Centro de Estudios sobre Fronteras e Integración (CEFI), Universidad de las Andes, 2005.
- “Perspectivas de la integración fronteriza”, en *Revista Cancillería de San Carlos*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, N° 27, septiembre-diciembre de 2000.
- MONTÚFAR, César, “Un enfoque regional para analizar los problemas de seguridad de la región andina. Reflexión a propósito de la vinculación del Ecuador a la dinámica regional del conflicto colombiano”, Quito, Centro Andino de Estudios Internacionales, Universidad Andina Simón Bolívar.
- NOTHOMB, Simón Pierre, “Regiones fronterizas en la Unión Europea: repercusiones sociales y regionales”, en *La integración fronteriza en el Grupo Andino y en la Unión Europea: experiencias, opciones y estrategias*, Montevideo, CEFIR, 1994, págs. 165-174.
- OLIVEROS, Luis Alberto, “El concepto de frontera en el contexto y en la perspectiva de la integración andina”, febrero de 2002.
- POLICY paper “Desarrollo en las fronteras e integración andina. Escenarios para Colombia”, (2004), elaborado para la discusión del grupo de integración del proyecto “Inserción internacional de Colombia en un mundo cambiante”, que coordinan Socorro Ramírez y Édgar Vieira, Bogotá, junio.

- RABASA, Angel; Chalk, Meter, “The Colombian Labyrinth: the Synergy of Drugs and Insurgency and its Implications for Regional Stability”, Washington, 2001.
- RAMÍREZ, Socorro; Montúfar, César; (coords. acad. y edits.), *Colombia - Ecuador: cercanos y distantes*, Bogotá, IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia – Universidad Andina Simón Bolívar, marzo de 2007.
- RAMÍREZ, Socorro; Montúfar, César; Cadenas, José María (coords. acad. y edits.), *Colombia y Venezuela: retos de la convivencia*, Bogotá, Grupo Académico Colombia - Venezuela, IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia – Centro de Estudios de América de la Universidad Central de Venezuela (UCV), 2006.
- “Colombia y Brasil: una lenta y paradójica aproximación”, en *La percepción de Brasil en el contexto internacional: perspectivas y desafíos* Río de Janeiro, Flacso – Konrad Adenauer, 2007, págs. 131-170.
- “Ámbitos diferenciados de las fronteras colombianas”, en *La integración y el desarrollo social fronterizo*, Serie integración social y fronteras N° 2, Bogotá, CAB, 2006, págs. 69-183.
- Vecinos latinoamericanos de Colombia: ¿cooperación regional o reacción individual?”, en Linda Helfrich y Sabine Kurternbach (Edts), *Colombia: caminos para salir de la violencia*, Madrid, Iberoamericana – Vervuert, 2006, págs. 445-471.
- “Colombia-Venezuela: entre episodios de cooperación y predominio del conflicto”, en Jorge Domínguez (comp.), *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI - Flacso Chile – Universidad de Belgrano, 2003, págs. 203-272.
- “Colombia y sus vecinos ¿por caminos distintos?”, Revista Todavía, Buenos Aires, abril de 2007.
- “Colombia-Ecuador: una nueva etapa en su relación”, en Actualidad colombiana, Bogotá, CINEP, abril de 2007.
- “La vecindad Colombia-Brasil”, en Análisis Político, Bogotá, IEPRI, N° 58, septiembre a diciembre de 2006, págs. 3-34.
- “Colombia frente a Ecuador: de hermano mayor a vecino amenazante”, en Actualidad colombiana, Bogotá, CINEP, abril de 2006.
- “El gobierno de Uribe y los países vecinos”, en Análisis Político, Bogotá, IEPRI, en proceso de publicación, segundo trimestre de 2006.
- “Colombia y sus vecinos”, en *Nueva Sociedad*, Caracas, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, N° 192, julio-agosto de 2004, págs. 144-156.
- “Las fronteras intraandinas: avances y retrocesos”, en Comentarios interandinos, Quito, Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales de la Universidad Andina Simón Bolívar, N° 5, 2004, págs. 147-171.

- “Colombia, la crisis andina y la unidad sudamericana”, en Restrepo, Luis Alberto, *Síntesis 2001. Anuario social, político y económico de Colombia*, Bogotá, IEPRI - Fundación Social, 2001, págs. 117-126.
- “Fronteras e integración: aproximaciones conceptuales y aplicaciones al caso colombo-venezolano”, en *Espacio y territorio: razón, pasión e imaginarios*, Bogotá, Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET), Universidad Nacional de Colombia, 2001, págs. 429-452.
- “Las zonas de integración fronteriza: avances y retrocesos”, en *Aldea Mundo*, San Cristóbal, CEFI, Universidad de las Andes, 2005.
- “Las encrucijadas de la integración. El caso de la frontera colombo-venezolana”, en *Siete cátedras para la integración*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, enero.
- *Venezuela y Colombia: debates de la historia y retos del presente*, Caracas, Grupo Académico Colombia Venezuela, Universidad Central de Venezuela (UCV) - IEPRI de la Universidad Nacional de Colombia, 2005.
- “Colombia-Venezuela: entre episodios de cooperación y predominio del conflicto”, en Jorge Domínguez (comp.), *Conflictos territoriales y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI, - Flacso Chile - Universidad de Belgrano, 2003.
- “El conflicto colombiano y su interacción con las crisis de los vecinos” en *Dimensiones territoriales de la guerra y la paz en Colombia*, Bogotá, Red de Estudios de Espacio y Territorio (RET) de la Universidad Nacional, septiembre de 2002.
- *Colombia y Venezuela: agenda común para el siglo XXI*, Bogotá, IEPRI Universidad Nacional - Universidad Central de Venezuela - Corporación Andina de Fomento (CAF) - Convenio Andrés Bello (CAB) - Tercer Mundo Edts., noviembre de 1999.
- “De la defensa del límite a la cooperación transfronteriza. El caso colombo-venezolano”, en *Fronteras en el Gran Caribe*, Flacso, Santo Domingo, 2001.
- “Fronteras e integración: aproximaciones conceptuales y aplicaciones al caso colombo-venezolano”, en *Espacio y territorio: razón, pasión e imaginarios*, RET Universidad Nacional, Bogotá, septiembre de 2001.
- “La compleja relación colombo-venezolana: una coyuntura crítica a la luz de la historia”, en *Análisis político*, IEPRI, N° 46, Bogotá, mayo-agosto de 2002.
- TORO Luis A., “La frontera, factor de integración económica: Comunidad Andrina, caso de estudio”, Mérida, Grupo de integración regional, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de los Andes, Mérida.

UNIDAD de investigación en fronteras centroamericanas, “Cuencas internacionales: conflicto y cooperación en Centroamérica”, en *Cuadernos de trabajo sobre fronteras centroamericanas*, San José, Funpadem, N° 2, 1999.