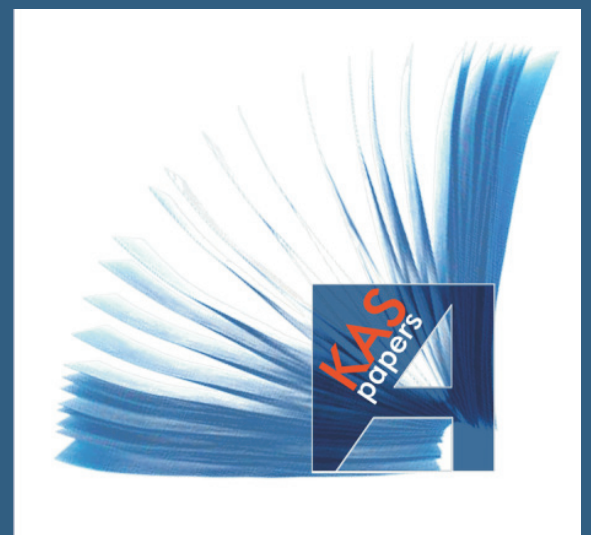


KAS

Marzo 2010

Papers
No.8

LOS OBSTÁCULOS Y COSTOS DE LA NO
INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA



Konrad
Adenauer
Stiftung



KASPaper

PRÓLOGO

La elaboración de documentos de opinión denominados KASPapers responde al deseo de la Fundación Konrad Adenauer - KAS de ampliar su espectro de trabajo en Colombia. En tal virtud, se han conformado grupos de trabajo, dirigidos por un facilitador especializado, para discutir asuntos relevantes del país y proponer de manera crítica y propositiva alternativas de solución a las problemáticas abordadas.

Los grupos están compuestos por actores de diferentes sectores de la sociedad colombiana e internacional, academia, sociedad civil, partidos políticos, gobierno nacional, regional y local, empresarios, organizaciones sindicales, y organizaciones internacionales de cooperación, entre otras.

Para este octavo número es necesario dar las gracias a las personas que desde diferentes sectores aportaron sus conocimientos y visiones. Entre ellos queremos citar a las Universidades Javeriana, Nacional, Central, Sergio Arboleda, al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Parlamento Andino, así como diferentes consultores y académicos quienes con su comprensión de la realidad y sus puntos de vista fueron parte vital de este documento.

Estos KASPapers serán distribuidos a instituciones públicas, privadas, sociales y académicas que en el desarrollo de sus actividades tengan que ver con los asuntos abordados por este documento. También serán puestos a disposición del público en general en el sitio web de la KAS.

En todo caso, las opiniones, comentarios y posiciones, que contengan los KASPapers, no comprometen, ni necesariamente representan el pensamiento de la Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

Editor KASPapers: Prof. Dr. Stefan Jost

Autor Facilitador: Edgar Vieira

Coordinación Académica: Juan Carlos Vargas Restrepo



La integración de América Latina pasa por momentos difíciles motivados de una parte, por la confusión existente respecto a las etapas y formas de integración que se deben adelantar, y de otra, por el grado de politización que la misma integración ha alcanzado. Respecto a lo primero, no existe claridad en cuanto a si se debe culminar la puesta en marcha de etapas de la integración económica que se venían trabajando desde hace varios años, pues mientras unos desean quedarse en la fase de libre comercio representada en la negociación de acuerdos de libre comercio o TLCs, otros piensan que la integración latinoamericana requiere de dosis mínimas de armonización de políticas económicas para disponer de un espacio ampliado más homogéneo y de condiciones que permitan actuar como bloque en la escena internacional. Igualmente, mientras unos siguen considerando que las fases de integración económica son inherentes a cualquier proceso de integración, otros quieren orientarla más hacia aspectos políticos.

Con relación al grado de politización alcanzado, la integración se enfrenta hoy a escenarios diferentes de economía de mercado o de socialismo del siglo XXI, que dificultan lograr consensos para su profundización, al manejarse modelos y concepciones de desarrollo divergentes. A esto se suma la tendencia de gobiernos personalistas, que han sacrificado los avances logrados en materia de negociación comunitaria con normativas supranacionales que borrarían la artificialidad de las fronteras y hoy pretenden lograr la integración como una sumatoria de posiciones nacionales, soberanas e independientes. Lo anterior, se traduce en un estancamiento de varios de los compromisos asumidos en los procesos de integración de América Latina y en la demora en poder acordar nuevos rumbos para la misma, lo cual ocasiona inevitablemente unos costos por no lograr su culminación, motivados por barreras u obstá-

culos de distinto tipo, que van desde barreras de carácter político, a barreras institucionales, económicas, técnicas, fronterizas, sociales, culturales e históricas, físicas o ambientales.

Preocupada por estas limitaciones en la integración de América Latina, la Fundación Konrad Adenauer realizó en el segundo semestre de 2009 tres encuentros para analizar en particular tres de estas barreras u obstáculos:

1) geopolíticas, 2) jurídico-institucionales y 3) sociales.

De carácter geopolítico, la pérdida de capacidad negociadora en las negociaciones adelantadas regional y bilateralmente frente a los logros alcanzados en compromisos adquiridos multilateralmente. De carácter jurídico-institucional, el debilitamiento de lo supranacional ante la generalización de una integración intergubernamental y de carácter social, los costos resultantes de la inequidad existente en la integración de América Latina por la carencia de mecanismos de distribución de los beneficios de la integración.

Es conveniente precisar, que mientras barreras como las económicas, físicas o técnicas son cuantificables, otro tipo de barreras como las tres consideradas en los encuentros celebrados, son difíciles de cuantificar y requieren de estudios adicionales e incorporación de modelos que aún no existen en Latinoamérica. Por tal razón, más que llegar a resultados de cifras cuantificadas, los encuentros se orientaron a identificar las causas y razones de las barreras u obstáculos existentes y a reflexionar sobre aspectos básicos indispensables para el avance de la integración de América Latina.





TABLA DE CONTENIDO

LOS OBSTÁCULOS Y COSTOS DE LA NO INTEGRACIÓN DE AMÉRICA LATINA

1. INTEGRACIÓN MULTILATERAL VS INTEGRACIÓN REGIONAL
2. INTEGRACIÓN SUPRANACIONAL VS INTEGRACIÓN INTERGUBERNAMENTAL
3. INEQUIDAD EN EL REPARTO ESPACIAL DE LOS BENEFICIOS DE LA INTEGRACIÓN





1. INTEGRACIÓN MULTILATERAL VS INTEGRACIÓN REGIONAL

Un primer obstáculo geopolítico aparece con la dualidad existente entre hacer integración en un marco regulatorio mundial obligatorio para las operaciones de comercio exterior y hacerlo mediante compromisos acordados en acuerdos comerciales regionales, los cuales deben ser compatibles con las normas multilaterales y que se prestan para el fraccionamiento y pérdida de capacidad negociadora por parte de los países en desarrollo. La existencia de los dos escenarios de negociación ha sido utilizada por los países desarrollados para negociar en aquél que les pueda ser más favorable y para presionar a la realización de negociaciones bilaterales, como es la tendencia cada vez más generalizada, situación en la cual un país en desarrollo tiene menores opciones y condiciones para hacer prevalecer sus intereses.

Esto supone unos costos para la integración de muchos países en desarrollo, al pasar a negociar más débilmente de manera bilateral que multilateral, al tener que asumir compromisos más rápidos que los plazos obtenidos en las negociaciones multilaterales y al ver debilitados los acuerdos de integración por tener que ajustarse a exigencias del mundo desarrollado que contradicen los compromisos adquiridos.

Otro obstáculo a la integración para los países que optan por la economía de mercado, es el de la superposición de compromisos, pues al tiempo con las obligaciones asumidas en los TLCs, adquieren otras para la construcción de uniones aduaneras y de mercados comunes, las cuales resultan dificultadas al asumir compromisos eminentemente comerciales que perjudican fases más profundas de integración, a la vez que se crean conflictos entre normas supranacionales de acuerdos regionales y obligaciones en acuerdos bilaterales.

En efecto, en el contexto actual de globalización, se acordó adelantar negociaciones de integración de carácter multilateral al tiempo con la negociación de acuerdos comerciales regionales y bilaterales, pero que éstos, como excepción a la cláusula de la Nación más Favorecida, debían ser compatibles con los acuerdos comerciales multilaterales que pasaban a ser obligatorios para todo integrante de la Organización Mundial del Comercio - OMC. Y con el desarrollo de las dos últimas Rondas de negociación (Uruguay y Doha), en un entorno de apertura del comercio internacional, los países en desarrollo liderados por naciones emergentes como China, India, Sudáfrica o Brasil, procedieron a agruparse para la defensa de sus intereses frente al mundo desarrollado, consiguiendo resultados que demostraron un cambio importante en lo que habían sido las negociaciones multilaterales hasta ese momento.

Lamentablemente, este posicionamiento favorable de los países en desarrollo en las negociaciones multilaterales, se ve cuestionado con las consecuencias que ha traído el "regionalismo abierto", donde en materia de integración se practica un peligroso reduccionismo en el alcance y profundidad de las etapas, limitándose al establecimiento de TLC's o zonas de libre comercio, pasando a un segundo plano aspectos vitales como la armonización de políticas macroeconómicas, regionales, sociales, culturales y políticas.

Igualmente, el contexto de "regionalismo abierto" ha llevado a muchos países en desarrollo a realizar todo tipo de acuerdos comerciales regionales y en muchos casos bilaterales, donde se pierde capacidad negociadora y se exponen a asumir compromisos para los cuales tendrían más plazos como países en desarrollo o no tendrían que asumirlos hasta que se definieran a nivel multilateral.





Esto es preocupante si se considera que los logros obtenidos por los países en desarrollo en corto tiempo son importantes y significativos. Es así como en el contexto de negociaciones multilaterales de las dos últimas rondas, los países en desarrollo logran la eliminación de instrumentos como el régimen de cuotas del Acuerdo Multifibras que frenaban las posibilidades de exportación de textiles y confecciones y eran incompatibles con el nuevo modelo de apertura; aseguran un tratamiento diferencial que tenga en cuenta las profundas asimetrías en las condiciones de desarrollo existentes, con porcentajes y plazos diferentes para la reducción de aranceles en el sector agrícola o plazos adicionales para el desmonte de subvenciones recurribles y obtienen la exclusión de compromisos en el caso de los países más pobres como son las casi cincuenta naciones identificadas como PMA (países menos avanzados), quienes en cambio se benefician de todas las concesiones pactadas multilateralmente.

Igualmente, consiguen que los países en desarrollo puedan producir, comercializar y consumir drogas genéricas para el combate de pandemias como el sida, la malaria o la tuberculosis, sin estar sujetos a las obligaciones en materia de patentes contenidas en el Acuerdo multilateral obligatorio sobre Propiedad Intelectual y actuando en grupos como el G-20 para los subsidios a las exportaciones agrícolas, bajo el liderazgo de naciones emergentes como Brasil o la India, logran frenar el cierre de la Ronda de Doha de acuerdo con los parámetros e intereses del mundo desarrollado y condicionar cualquier resultado final al logro de compromisos que beneficien al mundo en desarrollo.

Como muestra de poder negociador, participan en el acta de entendimiento que relanza las negociaciones de Doha, donde los países desarrollados asumen el compromiso de negociar el desmonte generalizado de la política de subsidios a las exportaciones agrícolas y se congela la negociación de temas tan sensibles para los países en desarrollo como un acuerdo sobre la liberalización mundial de las Inversiones (el proyecto del AMI- Acuerdo Mundial sobre Inversiones), o un acuerdo sobre compras oficiales, ofreciendo en contrapartida negociar la liberalización de los servicios como concesión a los países desarrollados.

Pero el G-20 es también ejemplo de lo que le puede suceder a países en desarrollo, al debili-

tarse la capacidad negociadora cuando se lanzan a plantear negociaciones individuales o en grupos muy reducidos, como le sucedió a naciones centroamericanas que pidieron negociar solas un TLC con los Estados Unidos o a naciones andinas como Colombia y Perú, que plantearon igualmente la realización de negociaciones individuales de un TLC y el resultado fue que todas ellas debieron abandonar el Grupo de los 20 para el comercio agrícola ante las presiones ejercidas por los Estados Unidos.

Queda establecido este obstáculo a la integración al evidenciarse que mientras en las negociaciones multilaterales se ha verificado la posibilidad para los países en desarrollo de obtener resultados favorables, éstos se ven seriamente amenazados en negociaciones bilaterales de acuerdos comerciales de integración o TLCs, en las que al perderse capacidad negociadora frente a las potencias que lideran la economía mundial, se aceptan compromisos para los que se cuentan con mayores plazos de implementación en el marco multilateral de la OMC, se desconoce la excepción de aplicar el trato de nación más favorecida en acuerdos de libre comercio y uniones aduaneras y se aceptan compromisos bilaterales violatorios de normas comunitarias supranacionales de acuerdos regionales de integración.

Tal es el caso de los países andinos que tuvieron que acordar normativa en propiedad intelectual



tual cuando tenían la posibilidad de disponer de un mayor plazo para su implementación con el fin de poder ser calificados de beneficiarios del tratamiento preferencial del ATPA para ingresar al mercado estadounidense; y muy especialmente, el caso de las negociaciones de Colombia de un TLC con los Estados Unidos, en el cual no solo tuvo que retirar los tratamientos arancelarios especiales de un Sistema de Franja de Precios para aquellos productos agrícolas mayormente susceptibles del otorgamiento de subsidios a su exportación por los países desarrollados, sino que mientras en la normativa multilateral se le permite a las zonas de libre comercio y a las uniones aduaneras ser una excepción a la aplicación generalizada de la cláusula de la Nación más Favorecida – NMF, en el acuerdo bilateral negociado con Estados Unidos, quedó una cláusula según la cual todo tratamiento preferencial que Colombia le otorgue a alguien deberá ser extendido a los Estados Unidos, con lo cual se recorta la posibilidad de negociar espacios de libre comercio propios de los intereses de Colombia.

Y cuando era bien conocido que las normas del proceso de integración andino son supranacionales, lo cual significa que son de aplicación directa en cada uno de sus miembros y con preeminencia sobre cualquier dispositivo

interno que le fuere contrario, y que además se incorporó en las estrategias de negociación del acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, que se tendrían en cuenta y se respetarían los compromisos comunitarios andinos; tanto Colombia como Perú, le aceptaron a ese país condiciones distintas sobre propiedad intelectual a las estipuladas en la normativa supranacional andina. Al producirse el reclamo de los socios andinos, la solución promovida por quienes negociaron con Estados Unidos, fue proceder a modificar la norma comunitaria andina para acomodarla a lo negociado con la potencia del norte.

Los anteriores ejemplos, son una preocupante evidencia de cómo afecta los procesos de integración de América latina la negociación de manera bilateral o regional de compromisos distintos de los comunitarios y de condiciones inferiores a las conseguidas en las negociaciones multilaterales de la OMC. Y los países en desarrollo por su parte, están jugando con las posibilidades de preferir la negociación multilateral o la regional y bilateral, según sean las circunstancias que más les favorezcan.

Sobre el particular, autores como J. Baghwatti y A. Panagariya piensan que: *“los Tratados de libre comercio están socavando un principio esencial de la OMC, la regla de la Nación más Favorecida, con lo cual se fragmenta el sistema de intercambio, generando ‘un masacote’ de reglas, definiciones arbitrarias y una multiplicidad de aranceles, dependiendo del origen”,* gracias a la utilización del poder negociador de los países desarrollados, con el propósito de debilitar el contenido de las negociaciones multilaterales de la OMC menos favorable a sus intenciones, mientras en los TLC's pueden obtener mayores avances en materia de liberalización y de armonización en segmentos económicos de interés para sus grandes compañías.¹

¹ Ya lo decía desde 2004 el Sistema Económico Latinoamericano – SELA: “Los TLC se emplean de diversas maneras como medios para ejercer presión sobre los demás socios involucrados en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ya que proporcionan mecanismos para ayudar a las industrias estadounidenses en transición, apoyar a los países que cooperen con Estados Unidos en la lucha con-



De todo lo descrito en este punto, surgen múltiples interrogantes sobre la barrera u obstáculo a la integración latinoamericana que puede estar representando este doble escenario de negociaciones de integración bajo un marco multilateral o bajo los TLCs. Debe primar lo multilateral sobre lo regional y bilateral? Se es conciente de los logros que los países en desarrollo comienzan a obtener al actuar en bloque en los foros internacionales? Se han analizado las contradicciones y las menores ventajas incorporadas en recientes negociaciones de acuerdos comerciales regionales y especialmente bilaterales? La suscripción de acuerdos comerciales con todo tipo de países, sin verificar la disponibilidad de condiciones de oferta exportable competitiva, son un instrumento suficiente para lograr una inserción efectiva? Deben primar las normas supranacionales sobre compromisos de tipo bilateral? Se justifica poner en riesgo los resultados multilaterales, cuando este escenario está ofreciendo mejores resultados y beneficios para los países en desarrollo, que los compromisos que se están estableciendo en los acuerdos bilaterales y aún regionales? Se ha preparado América Latina para actuar como bloque en las negociaciones multilaterales y se le da continuidad a esa participación conjunta? A nivel suramericano, es ésta una de las prioridades de trabajo que debe asumir UNASUR?

2. INTEGRACIÓN SUPRANACIONAL VS INTEGRACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

Una de las barreras u obstáculos que está perjudicando la integración latinoamericana y que le está generando costos por los retrocesos producidos, es la marcha atrás en materia de supranacionalidad, pilar fundamental de un verdadero proceso de integración, que supone superar el ámbito local y nacional, para pasar a construir en comunidad, por encima de soberanías y de fronteras nacionales, un espacio ampliado con reglas aplicables por igual de manera preferente e inmediata.

Y es que ese concepto ha estado presente a través de los tiempos, cuando se ha pensado en la integración de los pueblos y desde el origen mismo de la noción de integración, se encuentran elementos que desbordan la actuación individual de los Estados, como fue la visión del "idealismo kantiano", opuesta a la visión "hobbesiana" de conflicto y de confrontación en la lucha y ejercicio del poder, que apela a la supranacionalidad en la fallida Liga o Sociedad de las Naciones propugnada por el presidente Wilson luego del terrible conflicto de la I Guerra Mundial. Nuevamente se apela a la búsqueda de fórmulas de supranacionalidad ante la ocurrencia del nuevo conflicto de la II Guerra Mundial, con la teoría que sirve de fundamento a partir de los años cincuenta a las primeras teorías de integración, la del Funcionalismo de David Mitrany, en la que ante la incapacidad del Estado de atender nuevas y complejas funciones técnicas, se propone que éstos cedan funciones a entidades supranacionales especializadas.

Desde los inicios de la integración europea se acuerdan manejos institucionales supranacionales en la CECA y en la CEE, pues había particular interés en vincular a Alemania a un resurgimiento in-

tra las drogas y el terrorismo, y alentar a terceros países que participan en otras iniciativas en materia de política exterior. (...) Además de reformular los términos de las relaciones comerciales entre los países en cuestión, los tratados también podrían influir en las posiciones que dichos países asuman en otras iniciativas en materia de política exterior" (Antena del SELA, 2004, p.1).



dustrial y económico en asocio con sus vecinos. La Integración surge entonces necesariamente vinculada a una dosis mínima de supranacionalidad, porque supone la conformación de un espacio ampliado, la puesta en conjunto de unos objetivos compartidos, la construcción de un imaginario común. Desde las primeras teorías de integración como la del Neofuncionalismo en los años cincuenta y sesenta, se plantea el traslado de lealtades a unos entes supranacionales, la existencia de unos organismos supraestatales con capacidad propia de decisión, donde se puedan resolver comunitariamente desde asuntos de baja política como los asuntos técnicos, hasta asuntos de alta política como la coordinación de políticas macroeconómicas y la definición de una política externa común.

Recientemente, la integración europea ha estado influenciada por la teoría Neoinstitucionalista que reitera la trascendencia de la institucionalidad supranacional y afirma que esas instituciones supranacionales pueden devenir actores políticos autónomos, que no solo elaboran las reglas, sino que pueden obligar a su cumplimiento y por la teoría de la Gobernanza Multinivel, de sistemas de negociación entre distintos niveles territoriales: supranacional, nacional, regional y local, donde se impulsan hacia arriba al nivel supranacional algunas funciones del Estado, que a su vez permiten responder a las acciones hacia abajo para darle participación a la sociedad civil a través de lo local y regional.

Observamos entonces, que la supranacionalidad ha sido incorporada en las conceptualizaciones teóricas desde las primeras ideas sobre integración y la ha acompañado a través de

las diferentes etapas y momentos vividos por estos procesos. Pero cómo se puede definir la supranacionalidad? La supranacionalidad es definida por el jurista italiano P. Pescatore como: *“una autonomía de poder y de acción al servicio de los intereses y de los objetivos comunes a varios estados, estando su fundamento en el reconocimiento, por varios estados, de la superación del interés puramente nacional y la fusión de éste en el interés de una comunidad humana más amplia”*.

Con la puesta en marcha de los primeros procesos de integración, como el europeo o el andino, y la definición de un marco institucional en el que figura un Tribunal de Justicia, se construye una jurisprudencia comunitaria de un derecho de la integración, con la característica básica de que sus normas son de aplicación directa en

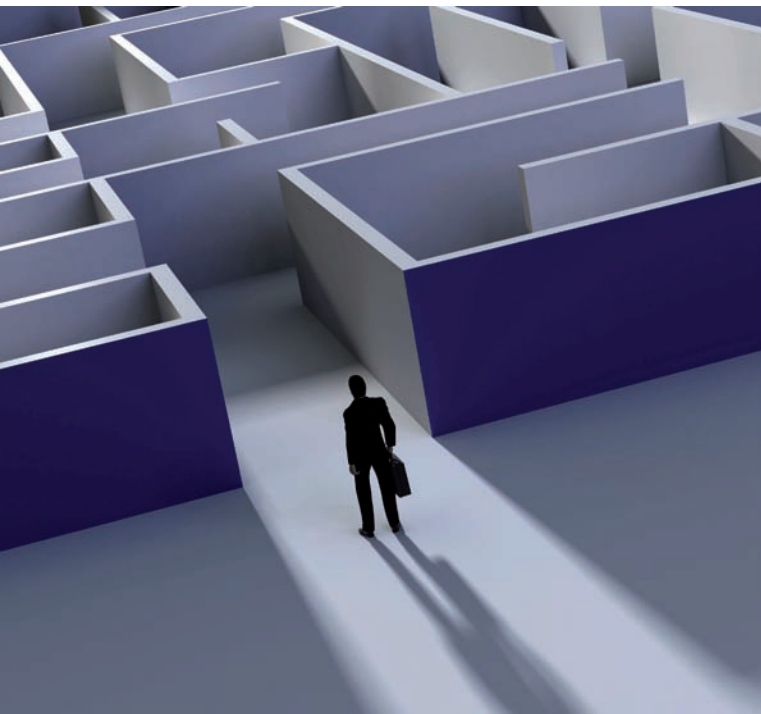
los países miembros y que en caso de llegar a chocar con un dispositivo interno que le es contrario, prima o prevalece la norma comunitaria sobre la local.

En el Grupo Andino, antes de convertirse en la Comunidad Andina, se acordó una estructura institucional en la cual claramente se disponía de facultades supranacionales, a diferencia del primer intento

de integración de la ALALC – Asociación Latinoamericana de Libre Comercio que era intergubernamental. La Junta del Acuerdo de Cartagena – JUNAC (precedente de la actual Secretaría General de la CAN), era la única con capacidad de propuesta. El concebir y pensar los enfoques posibles de integración le correspondían a este órgano técnico, cuyos funcionarios debían asumir una visión andina, para que desde una mirada correspondiente a los intereses regionales y no a los intereses nacionales o locales, se pensase en las mejores alternativas para construir la integración.

Esto no implicaba que los Estados se quedasen sin atribuciones. Al fin y al cabo, la decisión final de acoger, modificar o rechazar las propuestas

“una autonomía de poder y de acción al servicio de los intereses y de los objetivos comunes a varios estados, estando su fundamento en el reconocimiento, por varios estados, de la superación del interés puramente nacional y la fusión de éste en el interés de una comunidad humana más amplia”.



de la JUNAC les correspondía, desde que 2/3 partes estuviesen de acuerdo. Pero tenían ante sí un primer ejercicio elaborado de manera más objetiva, pensando en los intereses subregionales, antes de que entraran a contrastar sus propios intereses nacionales. Incluso tenían distintas oportunidades de hacer valer sus posiciones, pues antes de llegar la propuesta de Decisión a la Comisión, el documento debía ser discutido en reuniones de técnicos de la Junta y de cada uno de los países, donde se daba el debate profundo en que se contrastaba la visión comunitaria subregional del órgano técnico con la mirada de los intereses de cada país, hasta llegar al consenso de la propuesta presentable ante la Comisión.

Es importante destacar este antecedente de manejo supranacional, pues en el contexto actual en el que se pretende desmontar dicha dirección para pasar a la conducción individual por cada Estado, es conveniente reiterar que hay procesos de integración en América Latina que han funcionado con base en la supranacionalidad. El hecho es que el ordenamiento jurídico del Grupo Andino ha estado tutelado

por el principio de supranacionalidad y una vez aprobada la norma por la Comisión y publicada la Decisión correspondiente en la Gaceta Oficial del GRAN, ésta queda incorporada de manera inmediata en los ordenamientos jurídicos nacionales, a menos que la Decisión previere específicamente que se requiere una incorporación en el derecho interno de cada país.

El costo para la integración es que se ha procedido a dar marcha atrás y estas facultades supranacionales han sido limitadas con las reformas introducidas por el Protocolo de Quito de 1987, según el cual los países miembros pasan a tener igualmente capacidad de presentar propuestas. Se inicia así la tendencia a un manejo intergubernamental con el cual se le van reduciendo los espacios a los órganos comunitarios y entran los Estados a asumir directamente la orientación del proceso integracionista. Tal situación se ha visto especialmente facilitada con la consolidación de gobiernos personalistas, fundamentados en muchos casos en caudillismos mesiánicos que desinstitucionalizan el proceso, al proceder a adoptar las medidas de conducción de la integración en función de intereses locales, perdiendo de vista la interacción necesaria para llegar a posiciones comunitarias que respondan a la puesta en común de resultados finales ejecutables en el mediano y largo plazo.

En el caso del MERCOSUR, creado apenas en la década de los noventa, su estructura es claramente la de un marco de cooperación intergubernamental, sin ninguna supranacionalidad en sus decisiones, las cuales tienen que ser llevadas al derecho interno de cada país miembro para poder ser puestas en ejecución. Esto ha generado serias complicaciones, ya que por ejemplo entre enero de 2000 y mayo de 2004, según la CEPAL, más del 65% de toda la normativa acordada entre los países miembros de MERCOSUR se encontraba sin haberse podido poner en ejecución, porque faltaban gobiernos que las incorporaran en sus legislaciones nacionales.



Si tenemos en cuenta lo expresado en la definición de supranacionalidad, de que su fundamento reside en el reconocimiento por varios estados de la superación del interés puramente nacional, y la fusión de éste en el interés de una comunidad humana más amplia, vemos las dificultades presentes para que se pueda dar una convergencia y entendimiento integracionista al interior de UNASUR. Una Unión de Naciones Suramericanas, que no es un proceso de integración económica, que se orienta a manejar temas por fuera de la OEA y del Grupo de Río y que establece en el artículo 2 como objetivo, el construirse "en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados".

Soberanía e independencia de los Estados que está conduciendo a la recién creada y todavía no formalizada UNASUR, al tiempo que crea un Consejo de Defensa y habla de paz en la región, a vivir contradicciones y enfrentamientos entre sus miembros por causa de procesos armamentistas y de acuerdos militares con potencias de fuera de la región, que "soberanamente" la mayoría de los Estados ha decidido llevar a cabo.

La insistencia en priorizar la noción de soberanía corresponde al entorno actual de gobiernos personalistas, a quienes no les conviene ni sirve una integración soportada en una institucionalidad supranacional, sino que requieren una integración construida desde los intereses soberanos y particulares de cada Estado. El problema es que así será mucho más difícil construir integración. Así no se pueden superar los intereses puramente nacionales, ni se logrará la fusión de éstos en el interés de una comunidad humana más amplia, como corresponde a una integración supranacional, que representa una integración profunda y comunitaria y que debe ser esencialmente un proceso jurídico.

Mientras esta situación no se supere, habrá unos costos para la integración latinoameri-

cana por el retraso y demora en alcanzar las metas, ya que se hace mucho más difícil una negociación donde se parte de posiciones nacionales y soberanas. Se debe insistir en que la soberanía compartida y convergente no reduce la soberanía de los Estados particulares, al contrario la potencia, que saldrá bien en la medida en que los Estados descubran y ejerzan el poder político de la transnacionalidad y la transoportunidad cooperativa. Pero una barrera y obstáculo a tener en cuenta en este punto, es el grado de ideologización que viene adquiriendo la integración en América Latina, lo que dificulta la renuncia a posiciones nacionales y la obtención de consensos, dadas posiciones ideológicas difíciles de conciliar. Y todo esto incrementa los costos de no integrarse suficiente y rápidamente.

Adicionalmente, esta pérdida de importancia de la supranacionalidad en los procesos de integración latinoamericanos se produce cuando varias de las constituciones, como las de Colombia, Venezuela, Brasil, Ecuador, hacen mandatoria la orientación de la integración hacia América Latina y el Caribe y en donde en casos como el colombiano, el derecho de la integración ha alcanzado un gran desarrollo. Sin embargo, este mandato no ha sido tenido en cuenta por gobiernos de la región como el peruano o el colombiano, quienes priorizaron negociaciones con Estados Unidos, antes que asegurar las condiciones para que la integración latinoamericana, la suramericana o al menos la andina, tuviese desarrollo y cumplimiento.





Porque para finalizar las consideraciones sobre esta barrera, se agrega la circunstancia de que ninguno de los países latinoamericanos ha cumplido efectivamente los compromisos establecidos en materia de integración, agravada con la polarización política que impide disponer de claridad sobre qué hacer en materia de integración y cuál es el modelo a seguir. Los incumplimientos sin solución, justamente por carecer de la institucionalidad supranacional necesaria para superarlos, en un entorno de confusión sobre la conveniencia de finalizar las fases de

integración económica y asumir plenamente la construcción de una integración andina, suramericana o latinoamericana multidimensional, completan el panorama de barreras y obstáculos con un costo por no integrarse, al desconocer que la supranacionalidad es una condición y prerequisite para desarrollarla efectiva y verdaderamente.

3. **INEQUIDAD EN EL REPARTO ESPACIAL DE LOS BENEFICIOS DE LA INTEGRACIÓN**

Uno de los mayores costos asumidos por la integración latinoamericana se da en el ámbito social, ante la falta de medidas y de resultados en este campo, al concentrarse demasiado tiempo en lo económico y comercial, con el grave descuido de una variable que es fundamental en nuestro continente, por ser una de las regiones del mundo con mayores problemas de distribución inequitativa del ingreso. Y si se tiene en cuenta que el objetivo central de todo proceso de integración debe ser el de contribuir a alcanzar el bienestar de la población, los procesos de integración de la región no han sabido dar respuestas adecuadas en esta materia, procurando los mecanismos necesarios para una distribución de los beneficios de la integración.

Para lograr beneficios en la distribución de los ingresos por la integración, no se puede limitar como se ha hecho, la concepción y dirección de los procesos a las variables e intereses nacionales de cada Estado, sino que se debe incorporar lo local y regional, como forma de democratización de los resultados y de asegurar una vinculación a los procesos de una población hasta ahora ausente en la puesta en marcha de la integración latinoamericana. El aspecto regional ha sido poco tenido en cuenta por haber realizado una integración centralista, dirigida desde las capitales, en donde ha faltado el concepto de desarrollo regional como herramienta de una nueva geografía económica en donde las regiones sean centros económicos y políticos con funcionalidad propia.

El manejo de la integración por las tecnocracias gubernamentales de las capitales, mientras la mayor parte de actores sociales permanece al margen del proceso, el modelo de "regionalismo abierto", conducente a una competencia sustentada en elementos microeconómicos de competitividad y productividad, abandonando la concepción de políticas de desarrollo industrial y la no adecuación de las estructuras político-administrativas tradicionales a nuevos ordenamientos territoriales, que faciliten el desarrollo de regiones en espacios subnacionales, transfronterizos y transnacionales, son todas ellas causas del costo que está asumiendo la integración latinoamericana al no incorporar



dispositivos para una mayor equidad en el acceso a las ventajas de la integración.

En el caso de la Comunidad Andina, unos primeros trabajos sobre el grado de aprovechamiento e involucramiento de los departamentos, estados o provincias en las corrientes de comercio que la apertura de los mercados aporta a nivel de las regiones, muestra una preocupante concentración en unas pocas. En Colombia son tres regiones: Cundinamarca, Antioquia y Valle, las que explican 85% del comercio y la producción; en Venezuela cuatro Estados: Carabobo, Miranda, Zulia y Bolívar; en Ecuador: las provincias de Sucumbíos, Pichincha y Guayas; en el Perú, el 95% de las exportaciones se concentran en la región Lima - Callao; y en Bolivia, el 90% de las exportaciones proviene de la región de Santa Cruz.²

De 83 regiones existentes en los cinco andinos (Venezuela incluido), 12 regiones son responsables del 80% del comercio intrasubregional y sólo el 20% de las regiones se encuentran por encima de la media del Producto Interior Bruto por habitante, mientras que en la Unión Europea este porcentaje alcanza el 80%.

¿Cómo lograr entonces un reparto espacial de los beneficios de la integración, corrigiendo los problemas de inequidad y reduciendo los costos de la no integración en el aspecto social y regional? La respuesta en parte la da el contexto de globalización, que vuelve a introducir variables de lo territorial y de lo local, lo cual le va a permitir a procesos de integración como el europeo, incorporar a los actores locales y regionales en la distribución de beneficios de la integración, mediante

² Edgard Moncayo Jiménez, "Geografía económica de la Comunidad Andina – Regiones: nuevos actores de la integración", Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima 2003.

una política de cohesión social como eje central del proceso integracionista. Esto, complementado con el marco institucional del Comité de las Regiones y la asignación de unos presupuestos equivalentes a la tercera parte de los recursos comunitarios, que se van a canalizar hacia el apoyo de las regiones atrasadas mediante los Fondos Estructurales de Desarrollo – FEDER.

El involucramiento de nuevos actores corresponde a un nuevo contexto internacional en el que van a actuar de manera más autónoma, en lo que se ha llamado "la revancha de las sociedades". Se trata de un sistema "pluricéntrico" donde hay Estados, actores transnacionales (organizaciones intergubernamentales internacionales) y subnacionales (regiones y sociedad civil), con medios de acción y poder propios, donde los conceptos de distancia, espacio, contigüidad o dimensión no son más iguales por causa de la revolución de los transportes y de la comunicación.

La dimensión del desarrollo económico tradicional va a incorporar una modalidad específica: "el desarrollo económico local", en el cual el papel principal va a corresponder a las pequeñas y medianas empresas especializadas en la producción de determinados bienes, donde las economías de escala contribuirán al crecimiento de cierto territorio. Esta modalidad de desarrollo económico local no se ha tenido en cuenta en los dispositivos acordados en los procesos de integración en América latina, y mientras se incorpora, seguirá representando uno de los costos de su no integración. Desarrollo económico local que puede asumir diferentes formas, las cuales según autores como Francisco Albuquerque corresponden a la "reelaboración de la noción de distrito industrial de Alfred Marshall (1920) realizado por Becattini (1979); la noción de medio innovador definida por los equipos de investigación que integran el Grupo de Investigación Europeo sobre Medios Innovadores (GREMI 1990); la conceptualización de la estra-



tegia de especialización flexible desarrollada por Piore y Sabel (1984) y la discusión sobre los complejos productivos (clusters) realizada por Porter (1991)".³

Estos elementos conceptuales de lo regional son recogidos por la corriente de la "Nueva Geografía Económica" liderada por Paul Krugman, la cual encontrará evidencias sobre la "causación circular acumulativa" en los campos del crecimiento urbano, la expansión industrial, la localización del capital humano, y su aplicación en las teorías de desarrollo de las regiones. Se plantea la conformación de polos de desarrollo, los cuales en la terminología reciente de la competitividad, adquieren el nombre de "clusters" o concentraciones geográficas de empresas y algunas veces de instituciones conectadas en un sector, de "tecnopolos" como resultado de acciones deliberadas gubernamentales para generar efectos sinérgicos gracias a la localización en un mismo lugar de diferentes actividades productivas, tecnológicas y de investigación, del que la derivación a una más grande concentración urbana es el desarrollo de tecnopolos, también conocidos como "ciudades región", "ciudades tecnológicas" o "ciudades del conocimiento".

Además de elementos conceptuales que revalorizan lo regional, como el de "producción flexible", que se desarrolla en lugar de la producción de la cadena sectorial fordista y facilita emplazamientos locales o regionales, principalmente con un nuevo impulso a los "distritos industriales" de producción; sobresalen el de "economías de aglomeración", que hacen atractivo y rentable localizarse al lado de zonas desarrolladas; el de capital social del "republicanismo cívico", donde el mayor sentido de asociatividad permite el desarrollo superior de unas regiones en relación

³ ALBURQUERQUE Francisco, "La política de desarrollo económico local", en Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: análisis comparativo, AGHON Gabriel, ALBURQUERQUE Francisco y CORTES Patricia (Compiladores), Santiago de Chile, CEPAL/GTZ, 2001, pp. 23-24.

con otras, el del "bioregionalismo", en una perspectiva ambiental que incorpora el análisis de las variables de la geografía natural y ambiental en la economía regional y el de elementos "culturales" comunes sobre identidad y sentido de pertenencia.

El problema de estas concepciones es que no son aceptadas por algunos de los integrantes de los procesos de integración de América Latina, pues deben ser desarrolladas en economías de mercado, lo cual no tiene actualmente aceptación en varios países que prefieren una mayor y renovada participación del Estado, no solo en la orientación, sino incluso en la posesión de varios medios de producción.

Sin embargo, su no incorporación sigue representando un costo para la no integración latinoamericana, pues la implementación de políticas hacia las regiones son un instrumento claro que las beneficia en múltiples aspectos que contribuyen a reducir la inequidad en la distribución de los beneficios de la integración. Al respecto, valga el ejemplo de la integración europea, donde la política de regiones promueve la habilitación de las regiones en retraso de desarrollo, ayuda a colmar la falta de infraestructura, apoya la reconversión económica y social en zonas en dificultad en razón del declive de las actividades económicas tradicionales, industriales, rurales, urbanas; estimula el crecimiento y el empleo en las regiones menos desarrolladas, haciendo énfasis en innovación y sociedad del conocimiento, adaptación a cambios económicos y sociales, calidad y sostenibilidad medioambiental y eficiencia administrativa mediante mejores prácticas de gobernanza y de capacidades institucionales y apoya la cooperación interregional, transfronteriza y transnacional escogiendo zonas que incorporan territorios de diversos países.

Todas estas variables son parte de políticas de desarrollo más equilibrado y cubren diversos campos que en América latina son barreras



u obstáculos a la integración en aspectos regionales urbanos y rurales, industriales y agrícolas, educativos y de tecnologías de la información, sociales y ambientales, políticos y fronterizos, que generan consecuentemente costos por no integrarse y que los procesos de integración deberían abordar más formalmente.

Por ahora, se han iniciado unos primeros mecanismos de redistribución de la riqueza, como el del MERCOSUR con la creación en 2004 del FOCEM – Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR, destinado “a financiar programas para promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad y promover la cohesión social, en particular de economías menores y regiones menos desarrolladas; apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración”. El 97% de los recursos los aportan Brasil y Argentina, quienes a su vez no pueden acceder cada uno a más de 10% de esos recursos. Es una forma de iniciar un traslado de recursos a través de proyectos de los países más ricos hacia los que más los necesitan. En cuanto al programa de cohesión social, éste implica proyectos de desarrollo social en materia de salud, enseñanza, capacitación y orientación profesionales, creación de empleo en regiones de menor desarrollo relativo y promoción del acceso a la vivienda, salud, alimentación y educación de sectores vulnerables de las regiones más pobres y de las regiones fronterizas.

El trabajo con organizaciones de la sociedad civil comienza a realizarse en los dos procesos suramericanos. En el MERCOSUR con la constitución de un “Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR” y la “Red de Ciudades de MERCOSUR” y en el de la CAN con la creación del “Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales” y la “Red Andina de Ciudades”, lamentablemente con muy pocos resultados.

En síntesis, la integración latinoamericana puede alcanzar mejores estándares de desarrollo social y de reparto de los beneficios de la integración a través de una política efectiva de desarrollo desde las regiones, pues un desarrollo soportado en regiones implica conformar aglomeraciones territoriales que no actúen aisladamente, sino que interactúen en la búsqueda de sinergias en materia de capital humano, de afinidades culturales, de aptitudes gerenciales, de escenarios cooperativos gubernamentales y de alianzas estratégicas que permitan sacar provecho de lo positivo de cada región.

Esto puede implicar medidas estructurales de fondo de reconfiguración espacial, replanteando las divisiones político-administrativas existentes y el otorgamiento de importancia suficiente al diseño de planes estratégicos de desarrollo que promuevan el desarrollo de unidades regionales con acuerdos y entendimientos entre regiones productoras, entre ciudades – región, para que ellas mismas establezcan formas de articulación para trabajar sobre complementariedades en aspectos productivos, tecnológicos, de investigación y desarrollo, condiciones laborales, incubadoras de empresas, parques científicos y tecnológicos, fomento del espíritu empresarial e innovación desde la educación secundaria y superior.

Como conclusión de estos encuentros, siguen siendo enormes los retos que debe afrontar institucionalmente y de manera sostenida la integración de América Latina, para superar los costos en que está incurriendo por no integrarse adecuada y profundamente. Las acciones por realizar quedan esbozadas, pero sin suficiente voluntad política y aceptación de su carácter comunitario y solidario, será difícil obtener resultados.



Konrad
Adenauer
Stiftung