



REVISTA DE LA INTEGRACIÓN
Secretaría General de la Comunidad Andina

Junio 2009
N° 4
ISSN 1999-236X

40 AÑOS DE INTEGRACIÓN ANDINA

AVANCES Y PERSPECTIVAS

40 AÑOS DE INTEGRACIÓN



REVISTA DE LA INTEGRACIÓN
40 AÑOS DE INTEGRACIÓN ANDINA
AVANCES Y PERSPECTIVAS



REVISTA DE LA INTEGRACIÓN N° 4

40 AÑOS DE INTEGRACIÓN ANDINA AVANCES Y PERSPECTIVAS

ISSN 1999-236X

Las opiniones contenidas en este documento son de responsabilidad de los autores y no comprometen la posición de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA

Director: Adalid Contreras Baspineiro

Coordinadores edición: Gianpiero Leoncini y María Luisa Thornberry

Apoyo editorial: Prisea Vilchez

Corrección de Texto: Antonio Rodríguez

Diseño y diagramación: Susan Robles Z.

Fecha de edición: Junio 2009

Dirección: Av. Aramburú cuadra 4, esquina con Paseo de la República, San Isidro, Perú

Teléfonos: (511) 411-14 00

Fax: (511) 221-3329

www.comunidadandina.org



ÍNDICE

PRESENTACIÓN: ¿QUO VADIS COMUNIDAD ANDINA?	
Adalid Contreras Baspineiro _____	7
I. REFLEXIONES SOBRE LA CAN _____	16
1. DESDE LOS PAÍSES ANDINOS _____	16
I. La Comunidad Andina y la construcción del vivir bien en medio de la crisis global <i>David Choquehuanca Céspedes, Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia</i> _____	16
II. Colombia, cuarenta años en la integración andina <i>Jaime Bermúdez Merizalde, Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia</i> _____	23
III. Reflexión sobre la política comercial del Ecuador y la integración regional <i>Fander Falconí Benítez, Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador</i> _____	26
IV. Un balance positivo de la integración andina <i>José Antonio García Belaúnde, Ministro de Relaciones Exteriores del Perú</i> _____	31
2. DESDE EL SISTEMA ANDINO DE INTEGRACIÓN _____	35
I. “Ésta es la hora de la verdad para la integración” <i>Freddy Ehlers, Secretario General de la Comunidad Andina</i> _____	35
II. Comunidad Andina: Unidos hasta el fin de los tiempos <i>Ivonne Baki, Presidenta del Parlamento Andino</i> _____	39
III. Cuarenta años construyendo caminos de integración regional <i>Enrique García, Presidente Ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento (CAF)</i> _____	42
IV. Misión de la Universidad Andina Simón Bolívar <i>Enrique Ayala Mora, Rector de la Universidad Andina Simón Bolívar (Quito, Ecuador)</i> _____	47
V. La salud en la integración andina y suramericana <i>Oscar Feo Istúriz, Secretario Ejecutivo del Organismo Andino de Salud</i> <i>- Convenio Hipólito Unanue</i> _____	52
II. VISIÓN HISTÓRICA DE LA INTEGRACIÓN _____	55
I. La nación de repúblicas: proyecto latinoamericano de Bolívar <i>Andrés Townsend Ezcurra</i> _____	55
II. Integración nacional e integración regional <i>Edgar Camacho Omiste</i> _____	76
III. El Grupo Andino: entre dos concepciones de la integración económica <i>Germánico Salgado</i> _____	84

IV. Los primeros cuarenta años de integración andina <i>Adolfo López Bustillo</i>	100
V. Preservar la Comunidad Andina: una tarea prioritaria <i>Héctor Maldonado Lira</i>	115
VI. Apuntes para la consolidación del proceso de integración andina: inserción global y la convergencia macroeconómica para el fomento de la cooperación política <i>Jorge Valdez Carrillo</i>	126
VII. De cómo se incorporó el tema ambiental y el desarrollo sostenible en la agenda de integración andina y otras reflexiones <i>Luisa Elena Guinand</i>	136
VIII. La dimensión social de la integración andina <i>Francisco Pareja Cucalón</i>	147
IX. Integración y desarrollo de fronteras en la Comunidad Andina <i>Alfredo Fuentes Hernández</i>	160
III. ESTUDIOS	172
I. Ciudadanía y sociedad civil: Reflexiones para una renovación democrática en la construcción regional <i>Christian Bouteille</i>	172
II. Entre lo regional y lo global en tiempos de crisis: ¿Qué clase de inserción internacional para nuestros países? Hacia una reflexión multivariable <i>Diego Cardona</i>	197
IV. ESPECIALES	207
1. Entrevistas y testimonios	207
El día que pudo cambiar la historia de la integración andina <i>Testimonio de Adolfo López Bustillo</i>	207
Un testigo privilegiado de la integración nos cuenta sobre los inicios <i>Jaime Gjurinovic Canevaro</i>	209
La CAN ha sabido responder a los retos de la modernización institucional y tecnológica <i>Eduardo Showing Denegri</i>	212
2. Cronología	214

PRESENTACIÓN

¿QUO VADIS COMUNIDAD ANDINA?

Adalid Contreras Baspineiro*

PARADIGMAS DE LA INTEGRACIÓN ANDINA

“¿Conocernos e integrarnos sigue siendo una ilusión, al cabo de 40 años de la CAN?”, es la pregunta que en entrevista para esta revista lanza José “Chema” Salcedo al Secretario General de la CAN, Freddy Ehlers. La respuesta anuda partes de grandes verdades. Una primera verdad, sempiterna: “teniendo en cuenta el tamaño de la ilusión, diría que el sueño no se ha cumplido” porque pertenece al escenario de la utopía, que es horizonte y camino a la vez, y donde “tenemos que valorar que estamos caminando”. La segunda verdad anudada como respuesta, recoge realizaciones que materializan la integración en resultados concretos tan diversos como la zona de libre comercio, el satélite andino, las iniciativas en temas de medioambiente, la lucha contra las drogas, la participación de la sociedad civil y otros. En otro retazo de respuesta que contiene signos de desafío a la vez que de guía, Ehlers afirma que “...nuestros grandes tesoros son nuestra cultura y nuestra biodiversidad, en una época civilizatoria en la que estaríamos transitando de la geopolítica a la biopolítica, de modo tal que nuestras biocapacidades nos orienten hacia un destino compartido”. Es decir, que para construir integración nos corresponde seguir caminando, situados en el tiempo, con la utopía.

Estas y otras reflexiones forman parte de este número de nuestra -y vuestra- Revista de la Integración, dedicado a analizar los primeros 40 años de la CAN. Para caracterizarlos, en una categorización más conceptual que cíclica, proponemos la ocurrencia de tres etapas yuxtapuestas o paradigmas de integración que se combinan: La primera, caracterizada por un modelo de “Integración por Sustitución de Importaciones”, desarrollado entre 1969 y mediados de los años ochenta. La segunda etapa va desde la mitad de

los ochenta hasta el 2007 con arraigo todavía vigente en el plano comercial, conocida como el modelo de “Regionalismo Abierto”. Y la tercera etapa, la del modelo de la “Integración Integral”, que estamos viviendo ahora.

A la par de corrientes de la época sustentadas en la Teoría de la Dependencia, en sus orígenes, con el modelo de *Sustitución de Importaciones*, el Grupo Andino se plantea un modelo de integración basado en la estrategia de industrialización subregional con un mercado ampliado de industrias distribuidas como economías de escala en cada país. Es un modelo “cerrado”, que protege la industria nacional con una importante participación del Estado en la economía. Nos recuerda Adolfo López, Coordinador del Área de Asuntos Políticos de la Secretaría General de la CAN, que “ello incidió en la gestación de un proceso de integración que no sólo se basó en la liberación de sus mercados, sino que incorporó elementos sustanciales de planificación y programación de su economías y, en particular, del sector industrial, llamado a convertirse en la locomotora del desarrollo”. La integración es entendida como una posibilidad de apoyo al cambio profundo de la estructura económica y social de los Países Miembros.

El desarrollo de este modelo tropieza con una retracción del comercio internacional, lo que, sumado a la crisis de la deuda externa en los años ochenta, provocan un cambio de orientación en el modelo de integración. Se opta entonces por el paradigma del *Regionalismo Abierto*, fórmula que en relación con la teoría clásica, a decir de Germánico Salgado, ex Miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena, en su aplicación a la CAN puede calificarse como “moderada” y adscrita a los procesos de apertura y desregulación, con la finalidad de aumentar la competitividad de los países

* Adalid Contreras Baspineiro. Director General de la Comunidad Andina. Secretario del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

de la región y de constituir cimientos para una economía más abierta.

La consolidación de la normativa andina a las nuevas condiciones internacionales se da con el Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Cartagena (Acta de Trujillo), que tiene como referente el Protocolo de Quito de 1987, y al que Salgado le reconoce que “evitó quizás la ruptura; y fue la primera reforma real del sistema original de la integración andina”. En aquel momento entra en funcionamiento la zona de libre comercio junto con una reducción generalizada de aranceles en el marco de los programas de apertura comercial. También se introducen cambios institucionales como la transformación del Grupo Andino en la Comunidad Andina (CAN) y la creación del Sistema Andino de Integración. Más adelante, en 1997, el Protocolo de Sucre incorpora nuevos capítulos como las relaciones externas y el comercio de servicios.

La *Integración Integral* es el nuevo y vigente paradigma de la integración andina. Constituye una respuesta a las condiciones del contexto de la integración regional caracterizado por la existencia de modelos de desarrollo diversos, políticas de integración distintas, apertura a un mundo multipolar, activación de las relaciones interfronterizas y el dinamismo de nuevos actores, temas y lógicas organizativas. El año 2007 en la Cumbre Presidencial de Tarija, se plantea que la Integración Integral implica “una integración más equilibrada en los aspectos sociales, culturales, económicos, ambientales y comerciales y el logro de una unidad en la diversidad al servicio del vivir bien de sus pueblos y de la armonía con la naturaleza”.

Una de las características de la Integración Integral es su composición con una *agenda multitemática* que pone en un mismo orden de importancia y de jerarquías, distintos temas como el económico-comercial, el socio-cultural, el político, el medio ambiente y las relaciones externas. Esta multidimensionalidad

consiste también en la capacidad de combinar distintos modelos económicos, como los aperturistas, los proteccionistas y los caracterizados por formas de economía solidaria. Otra característica está dada por su base filosófica que recupera el *enfoque del Vivir Bien*, postulando una visión cosmocéntrica del desarrollo. Es una propuesta de vida social fraterna y solidaria que expresa convivencia comunitaria, con interculturalidad y en equilibrio con la naturaleza. Condensa la satisfacción compartida de las necesidades humanas entre el ámbito material y el de la afectividad.

El *método de la participación y diálogo social*, es el eje articulador de los procesos de la Integración Integral, en la búsqueda de establecer un equilibrio en los poderes que deciden temas relacionados con el desarrollo. En la CAN este diálogo debe darse especialmente entre Gobiernos, Sociedad Civil y Empresarios.

CONTEXTOS DE LA INTEGRACIÓN ANDINA HOY

En artículo elaborado para esta revista, Diego Cardona, ex Coordinador del Área de Relaciones Externas de la Secretaría General de la CAN, identifica tendencias, algunas aseverativas y otras como interrogantes o transiciones a veces hacia lugares pronosticados y otras sin rumbo conocido o, siquiera, imaginado. Una de estas tendencias sería la transición “de la soberanía limitada al reforzamiento de los Estados”, revalorando las capacidades de cada país y posibilitando la cesión de soberanías a favor de un proyecto regional. Una segunda transición sería “del neoliberalismo al neo-keynesianismo”, flexibilizando la rigidez de las políticas de ajuste macroeconómico y recomponiendo el adelgazamiento de los Estados. Esto va de la mano de otra transición: “del libre comercio a mecanismos de solidaridad”, lo que recogería una noción de país como base más amplia que la comercial.

“De la inserción unipolar a la regional y de ésta a la inserción global” es otra transición de posibilidades abiertas, diversas y multipolares. También destaca la tendencia “de la uniformización cultural a la reivindicación de la particularidad”, en un mundo en el que las ideologías, lejos de haberse replegado, han resurgido diversas y particularizadas en una globalización uniforme en su superficie y diversa en su subsuelo cultural. Tiene particular importancia para la región andina la tendencia “de las migraciones libres a la contención migratoria” que se da mediante el cierre de fronteras y la apelación a directivas de retorno para nuestros migrantes. Finalmente, la transición “de los grupos subregionales a agrupaciones mayores” se da en una realidad combinada de reivindicaciones nacionalistas y proteccionistas con tendencias hacia un futuro de grandes unidades geoestratégicas, donde puedan confluir los bloques existentes.

Las condiciones actuales en el mundo hacen imperativo reconceptualizar la integración desde la práctica. Desde esta perspectiva, la experiencia de la CAN es posible abordarse considerando: i) una integración que provoque la unidad en la diversidad; ii) una integración que preserve y consolide las conquistas o logros alcanzados en la práctica integradora; y iii) una integración complementaria de acciones que en lo interno consolidan estrategias y en lo externo comprometen procesos más amplios.

UNIDAD EN LA DIVERSIDAD

En las características actuales de la integración andina, una condición de posibilidad consiste en saberse generar complementariedades desde modelos de desarrollo distintos. En experiencias como las de la CAN es posible reconocer que “integración significa unir entidades distintas, en un todo coherente”, superando con este enfoque la noción de que integrar es igualar. Esto lo podemos colegir de las expresiones sistematizadas para esta revista por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Andinos.

El Canciller del Estado Plurinacional de Bolivia, David Choquehuanca, aspira a que los países de la CAN “impulsemos una economía que lleve a un Vivir Bien y abundancia en armonía con la madre naturaleza para todos los habitantes de la región, ajustando los niveles de producción, consumo y uso de energía y materias primas dentro de los límites realistas que la salud y los recursos de nuestro planeta permitan”. Esto supone que la vida en comunidad se expande en su concepción a la comprensión de la integración como una construcción de la cultura de la vida o “una hermandad de, por y para nuestros pueblos sustentada en principios de ayuda mutua y respeto a la autodeterminación, una hermandad complementaria y equilibrada entre las naciones”.

Por su parte, el Canciller Jaime Bermúdez destaca la participación de la República de Colombia en el ámbito internacional o birregional impulsando negociaciones y contactos con otros bloques; el ámbito de la política externa común fomentando la interlocución con los pares latinoamericanos; y el ámbito intrarregional promoviendo la liberalización comercial con un mercado diversificado y crecientemente compuesto por bienes de valor agregado. Para el bloque andino propone “la liberalización comercial con una oferta regional de bienes complementarios que generen cadenas de valor y garantice una oferta permanente y estable de productos”, junto con otros temas estratégicos como la seguridad y las relaciones inter-fronterizas con planes binacionales.

El Canciller Fander Falconí destaca el cambio de visión del desarrollo basado ahora en la noción del buen vivir -*sumak kawsay*- y que se expresa en la Constitución de la República del Ecuador. Propone promover un nuevo orden internacional con una planificación del desarrollo endógeno que requiere el fomento de la economía social y solidaria, una dinámica económica basada en el desarrollo sustentable, una política exterior soberana, la integración subregional y el fortalecimiento de los mercados sur-sur. La integración consistiría en la

construcción de una soberanía latinoamericana con primacía de los derechos de las personas, de las comunidades, de los pueblos y de los Estados.

“Vivíamos de espaldas... este proceso de integración nos hizo conocernos unos a otros”, reconoce el Canciller de la República del Perú, José Antonio García Belaunde, quien menciona como factores importantes de la integración andina su sentido instrumental coadyuvante de la democratización y su opción por la paz al mismo tiempo que su opción por la democracia. Sugiere operar con la premisa de “consolidar lo que se tiene y no dar marcha atrás”, impulsando “una agenda no conflictiva de la integración”, con acciones concretas que tengan sentido para los ciudadanos, “dejando de repetir el discurso de la integración y el sueño de los próceres” y “transmitiendo desde la integración lo que tiene sentido en la vida diaria”.

Esta exposición de pensamientos expresa la diversidad de puntos de partida existentes para tejer desde ellos la integración andina. En situaciones como ésta la integración se hace recuperando los grados de afinidad, o de cohesión, o de tolerancia, para optar desde ellos por los abordajes adecuados en acuerdos económicos, sociales, políticos y culturales, ya sea desde una perspectiva estructural o desde otra pragmática. En estas condiciones, la integración adquiere distintos sentidos que no son contradictorios sino más bien complementarios.

Tomando en cuenta su *sentido teleológico*, expresado en la comprensión de la integración como el camino para mejorar comunitariamente las condiciones de inserción internacional, en la CAN es indiscutible la necesidad de preservar la zona de libre comercio intra-subregional.

Si destacamos el *sentido endógeno* o el de la unión de intereses en los que se comulgan, comparten y respetan los derechos ciudadanos, sin lugar a dudas que el *Suma Qamaña* o *Sumak Kawsay* (Vivir Bien) es una política necesaria para compartir

mecanismos de desarrollo sostenible y avanzar en la estabilidad y la paz en un marco de confianza. La incorporación de nuevas lógicas estratégicas como la economía solidaria, así como renovadas acciones de responsabilidad con la vida en el planeta, le dan consistencia a este precepto.

El *sentido estratégico* de la integración subraya la importancia de saber ceder soberanía para construir otra, agregada o supranacional, controlando los factores centrífugos que hoy por hoy, como una forma de acomodo a la globalización, llevan a priorizar iniciativas nacionales. Para los países de la CAN lo regional no puede ser sólo el plus o el complemento, sino la fórmula más adecuada para hacerle frente a la crisis mundial y también para su inserción ventajosa en el mundo.

El *sentido pragmático* de la integración cobra particular importancia en la situación actual de la CAN, por la necesidad que tiene de asegurar sus logros y seguir avanzando de la mano de acuerdos concretos y medibles, de distinto nivel de profundidad y ámbito de aplicación, con la intención de generar espacios paradigmáticos de trabajo regional y emprendimientos comunitarios. Con acciones para avanzar en lo que podemos estar de acuerdo, se activa la comprensión de la integración como una especie de plebiscito cotidiano a favor de la construcción de consensos e identidades compartidas.

PRESERVAR LAS CONQUISTAS DE LA INTEGRACIÓN ANDINA

Muchos son los logros conseguidos en los cuarenta años de integración y que tendrían que seguirse profundizando. Héctor Maldonado, ex Director General de la Secretaría General de la CAN, admitiendo que preservar la Comunidad Andina es una tarea prioritaria, entre los logros a consolidar destaca la institucionalidad expresada en bases normativas, decisiones supranacionales, sistema propio de resolución de controversias,

acuerdos comerciales, un sistema amplio de órganos e instituciones, y una diversidad temática que le confieren un sentido integral. Por nuestra parte, destacamos los siguientes: i) el legado histórico; ii) el dinamismo comercial del mercado intrarregional; iii) la institucionalidad; y iv) la multidimensionalidad del proceso de integración andino.

i) En relación al *legado histórico*, el exquisito artículo de Andrés Townsend rescata la tesis supranacional de “una sola debe ser la patria de los americanos”, enarbolada por el Libertador Simón Bolívar. Con maestría, a partir de la revisión del “Manifiesto a los Americanos” y de la “Carta de Jamaica”, demuestra el espíritu de unidad sembrado y demandado por el Libertador para una Latinoamérica articulada geográfica, social y culturalmente como una región. Para Bolívar “la guerra emancipadora y el proceso de la confederación, resultaban inseparables”.

Esta referencia, junto con el *Abya Yala*, antecedente originario de la Patria Grande tejido por el *Qapac Ñan* o camino de la vida, institucionaliza la integración múltiple de todas las culturas. El logotipo de la CAN es expresión de este legado de integración. Uno de sus elementos, el *semicírculo exterior*, que representa el arco iris, simboliza la alianza, paz, fertilidad y unión entre las esferas del mundo de arriba o tiempo de la claridad, con el mundo de aquí o tiempo de la experiencia y el mundo de abajo o tiempo oscuro. Como complemento, las dos *columnas* que representan la cordillera de Los Andes, vínculo de las distintas geografías y fronteras, tienen la forma de pirámide escalonada que a partir de un centro generador se bifurca en *líneas quebradas* como los andenes o terrazas construidos para la producción y los intercambios bajo la lógica del control vertical de un máximo de pisos ecológicos.

El *canal* expresa el justo medio, el centro, la guía; no es la separación sino el puente, la transición, la mediación, el equilibrio, el espacio de la recipro-

cidad. También es la ruta que se tiene que seguir. El *color dorado* de la figura tiene como significado el proceso de conocimiento, el amanecer, la acción de iluminar, como el sol. En el logotipo institucional tanto el *semicírculo* como las *columnas* están unidas en un devenir cíclico representado por el *trazo de una sola línea*, que es continuo, sin inicio ni fin, como el futuro, el presente y el pasado partes de un solo tiempo. La línea de un solo trazo representa la armonía, la unidad inseparable de la dualidad y de la diversidad; la unidad de lo local y lo global; la unidad entre la tradición y la modernidad. Si el símbolo de la CAN se uniera a una figura igual, se formaría la *chakana* o cruz andina. Esto es, la unidad latinoamericana, o el complemento de la CAN en convergencia con otros procesos de integración.

ii) Se ha convertido en un lugar común plantear que se debe *preservar la zona de libre comercio de la CAN* y, en la medida de lo posible, perfeccionarla. Al respecto, Jorge Valdez, Embajador del Perú en Bruselas, reconoce como una premisa para encarar los aspectos estructurales de la CAN asumir la importancia de una base material o económica como fundamento de la integración. Si bien admite como premisas complementarias la necesidad de ampliar el marco de concertación abordando diversos temas, así como reconocerse en el contexto internacional, afirma que una integración desenvuelta exclusivamente en el ámbito político privándose de actividades comerciales convertiría a la CAN en un ámbito de “concertación” más que de integración. Por ello aboga por la preservación de los logros y la búsqueda de la progresiva profundización y perfeccionamiento de la zona andina de libre comercio. En la misma dirección, advierte sobre la importancia de una convergencia macroeconómica que permita superar los desequilibrios existentes, para generar una interdependencia donde se beneficie el conjunto, así como el objetivo común de una mejor inserción en el mundo.

Con el funcionamiento del comercio regional, nos dice Adolfo López, se observa “un crecimiento exponencial del intercambio comercial al interior del mercado andino, así como de su diversificación e incorporación de valor agregado subregional”, y muestra que las exportaciones intracomunitarias pasaron de 111 millones de dólares en 1970 a 4,940 millones en el 2003, multiplicándose 44 veces. Así mismo, la composición de las transacciones intrasubregionales, de representar un 48% de productos manufacturados en 1969, pasaron al 90% en el 2003. Al presente el comercio intra-andino es 78 veces más que en 1970, aunque equivale apenas al 8% del total de exportaciones de la CAN. De ahí que, siguiendo a Jorge Valdez, una política de preservación no debería descartar “su progresiva construcción y su constante profundización y perfeccionamiento”.

Por su parte, Héctor Maldonado sostiene que debe dejarse en suspenso la aspiración de construir un Mercado Común, esto por la actual suspensión de la aplicación del Arancel Externo Común y, en consecuencia, de la posibilidad de crear la Unión Aduanera. Otros factores que podrían afectar la consistencia de la zona de libre comercio, serían las demandas nacionales provenientes ya sea desde medidas de mayor apertura o a partir de medidas de protección. Entonces, conservar convergencias en el sistema subregional comercial es de suyo una alternativa razonable de integración.

iii) La CAN es reconocida por la fortaleza de su institucionalidad, que se expresa en normativas, sistemas de resolución de diferencias y funcionamiento de los órganos e instituciones que componen el Sistema Andino de Integración (SAI). En este número de la Revista de la Integración recogemos algunas de estas experiencias.

Ivonne Baki, Presidenta del Parlamento Andino, nos recuerda que nuestro propósito compartido es “convertirnos en ciudadanos andinos con iguales derechos y deberes en cada una de nuestras naciones”. Precisamente, el órgano encargado de

su seguimiento, deliberación, control político de la institucionalidad andina y vigilia de los intereses ciudadanos es el Parlamento Andino, creado en 1979 y vigente a partir de 1984. Por su parte, Enrique García, Presidente de la Corporación Andina de Fomento, comparte la experiencia de una de las instituciones más sólidas del SAI. En efecto, la CAF, que aporta el 58% del financiamiento de la región andina, “no sólo ha profundizado su dimensión latinoamericana, sino también ha avanzado en la construcción de puentes de cooperación con el resto del mundo”. Pero mirar la CAF solamente en su dimensión financiera nos proporcionaría una visión sesgada de su constitución y de su misión, enmarcada en “una agenda para el desarrollo integral (...) alto, sostenido, sostenible y de calidad”, enfatizando su apoyo en el desarrollo de la infraestructura física, la integración fronteriza y el desarrollo social y sostenible.

Enrique Ayala Mora, Rector de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Quito, nos cuenta que este centro educativo nació “como una iniciativa de integración educativa de los países andinos”. Desde su creación se plantea que “debe ante todo y sobre todo, cumplir su vocación de universidad, es decir (...) debe ser sede de la razón”, centro de enseñanza e investigación científica, con la particularidad de “la promoción y avance de la integración”, para lo que desarrolla cursos de postgrado con programas internacionales y nacionales y es “un centro abierto a la sociedad en la que está inserta”. Diversas publicaciones dan cuenta de su excelencia académica. El Organismo Andino de Salud – Convenio Hipólito Unanue (ORAS-CONHU), es el encargado de promover experiencias de integración desde el ámbito de la salud. Oscar Feo Istúriz, su Secretario Ejecutivo, afirma que “en un mundo cada vez más globalizado e interdependiente no bastan las políticas y acciones nacionales restringidas a los límites de fronteras inexistentes cuando de situaciones de salud se trata”. El enfoque del ORAS-CONHU está basado en “el disfrute de los derechos humanos,

garantizando el derecho a la salud”, y entre sus logros están la incorporación de la integración en las agendas políticas de los Ministerios de Salud; la articulación de los sistemas de vigilancia epidemiológica andinos y de MERCOSUR; y la política común de medicamentos.

iv) La multidimensionalidad de la estrategia andina encuentra su mejor expresión en el Plan de Trabajo de la Secretaría General, que tiene sus orígenes prácticos en el denominado “Nuevo Diseño Estratégico” aprobado en 1995, con los objetivos de profundizar el proceso en lo comercial y definir políticas sociales orientadas a elevar la calidad de vida y el acceso de los grupos sociales a los beneficios del desarrollo. Esta estrategia se consolida y se legitima con el paradigma de la Integración Integral, donde los factores sociales no dependen ya de las posibilidades del comercio, sino que aportan desde sus propias especificidades a la construcción de la integración andina. Hemos rescatado tres programas con el propósito de mostrar que no son sólo acciones sectoriales, sino bases de estrategias comunitarias.

Lupe Guinand, ex Coordinadora del Área Medio Ambiente de la Secretaría General de la CAN, acude al concepto de “desarrollo sostenible” basado en la viabilidad económica, justicia social e integridad ecológica para sustentar los temas ambientales en la Estrategia Regional de Biodiversidad en la CAN, donde “gran parte de las economías de los países andinos se sustentan precisamente en los recursos naturales (suelo, agua, biodiversidad) y en los servicios ambientales que nos brindan los ecosistemas”, trascendiendo fronteras. Por eso la CAN genera y armoniza regulaciones, anexo al funcionamiento de una estructura de coordinación, el Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAM). Como desafío futuro, Guinand plantea que la CAN debería crear una nueva institución del SAI especializada en gestión ambiental.

Abogando por una Política Social Andina, Francisco Pareja, ex Coordinador del Área Social de la Secretaría General de la CAN, conceptualiza la integración “fundamentalmente como un instrumento para alcanzar el desarrollo”, y alerta que en la CAN se vive el “comienzo de un emprendimiento que se encuentra todavía en pleno proceso de construcción: el desarrollo de la dimensión social que por el sesgo comercialista dejaba de verse como instrumento de cambio para convertirse fundamentalmente en paliativo”. El camino sistemático de legitimación de las políticas sociales en la integración andina comienza con la preparación y aprobación del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) mediante la Decisión 601, que busca agregar valor a las políticas nacionales mediante cooperación técnica horizontal en políticas sociales, ejecución de proyectos comunitarios y armonización de experiencias en una amplia gama de temas.

Alfredo Fuentes, ex Director General de la CAN, comparte un documento sobre el estratégico tema de la integración fronteriza, entendiendo las fronteras como espacios físicos y geopolíticos que contribuyen a articular las economías y las sociedades de los países de los que son parte. En un contexto en el que ocurren fenómenos adversos como la insuficiente atención a estas zonas, el contrabando y otros relacionados con la seguridad, la CAN ha avanzado en la definición de normas y ha emprendido una estrategia importante de desarrollo territorial en las denominadas Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), con el funcionamiento de los Centros Binacionales de Atención de Frontera (CEBAF), y proyectos condensados en un Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo, apoyado por diversos organismos y coordinado por el Grupo de Autoridades Andinas de Integración y Desarrollo Fronterizo (GANDIF).

COMPLEMENTAR LA ESTRATEGIA Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

Cuatro elementos destacan como complementos de los logros y de las formas de construcción de la unidad a partir de la diversidad: i) la articulación entre los proyectos nacionales y el comunitario; ii) la participación ciudadana en la integración; iii) la superación de las asimetrías; y iv) la construcción de estadios superiores de integración regional.

i) En relación a la *coherencia entre el fortalecimiento de los Estados nacionales y la integración regional*, Edgar Camacho Omiste, ex Miembro y Coordinador de la Junta del Acuerdo de Cartagena, nos dice que son procesos que deben darse simultáneamente. Este reconocimiento permitiría que todas las partes comprometidas en un proyecto común se conviertan en “sujetos activos” de los procesos de integración, de la vida comunitaria, la convivencia pacífica, la cooperación efectiva y la prosperidad compartida. Si el punto de partida es la unidad nacional, la cohesión interna debe darse alrededor de un proyecto histórico común capaz de darle consistencia social a una red de alianzas que ocurre en “sociedades abigarradas”, con un devenir de encuentros y desencuentros, conflictos y complementaciones que deben seguirse tejiendo a la par de los esfuerzos integracionistas más amplios. En este sentido, la región andina no puede abstraerse a su realidad plurinacional y multilingüe como sistemas de convivencia. Es decir que “la integración nacional, regional y latinoamericana debe ser compatible con la autodeterminación de los pueblos, la integridad territorial y la soberanía nacional”.

ii) La *participación ciudadana en la integración andina*, podría considerarse como el principal desafío contemporáneo para la institucionalidad de la CAN. Christian Bouteille, Asesor del Proyecto “Acción con la Sociedad Civil para la Integración Andina” (SOCICAN), nos dice que en el marco de las democracias nacionales prima la concepción clásica, “que ubica a todos los ciudadanos en

igualdad de condiciones frente a la Ley que representa la voluntad general, y consagra la separación de poderes espiritual y temporal, el primero ejercido por cada individuo en la esfera privada, el segundo reservado a lo público”. Para los procesos de integración, más aún en la realidad actual, Bouteille considera necesario superar esta composición cerrada de los Estados Nacionales, para avanzar hacia una ciudadanía regional y mundial. Este redimensionamiento lleva a pensar en ciudadanía plurinacionales y supranacionales y en el desafío de compatibilizar derechos colectivos con derechos individuales. Así, el principio de subsidiaridad o de valor agregado regional es fundamental, cuidando de incluir las expresiones territoriales. Bouteille entiende que los bloques de integración -parafraseando a Morín- serían “Objetos Políticos No Identificados” (OPNIs), si no superaran los grados de déficit democrático en cuanto a las formas de participación ciudadana, limitadas, por lo general, al ejercicio del voto.

¿Cómo ampliar la participación de la ciudadanía en el Sistema Andino de Integración?. Una primera posibilidad consiste en que la Secretaría General convoque a amplias *consultas ciudadanas* no vinculantes y previas a la toma de decisiones fundamentales. El Parlamento Andino podría jugar un papel vital en el monitoreo de las acciones de los órganos de decisión del SAI promoviendo la participación ciudadana.

La *articulación entre las instancias consultivas ciudadanas que componen el SAI* es otra tarea necesaria. Es decir, la coordinación entre los Consejos Consultivos (Empresarial, Laboral, Indígena, Municipal), las Mesas (Defensa de Derechos de los Consumidores, Pueblos Afrodescendientes) y las Redes Ciudadanas. Este cometido supone mecanismos flexibles de coordinación, sostenibilidad, incidencia, información, representación y participación concertada de los órganos existentes, junto con la inclusión de nuevos sectores de la sociedad civil, en un gran “Consejo Consultivo Ciudadano”. Otra tarea es el *registro de redes de*

organizaciones regionales de la sociedad civil, clasificado por temáticas y/o por capítulos nacionales.

iii) La consideración de las asimetrías en la Comunidad Andina es un tema presente desde sus orígenes. En efecto, el Acuerdo de Cartagena lo considera en su Capítulo XV como un “Régimen Especial” para “disminuir gradualmente las diferencias de desarrollo actualmente existentes en la Subregión”. Bajo este postulado, Bolivia y Ecuador deberían gozar de un régimen especial. En un enfoque actualizado, además, es necesario considerar las asimetrías al interior de los países, de modo que se apliquen medidas en regiones identificadas por su retraso socioeconómico.

La superación de las asimetrías supondrá la aplicación de medidas mediante mecanismos como los Fondos Estructurales y de Desarrollo, que permitan acciones comunitarias diferenciadas por niveles y grados de incidencia. Si, como dice Lupe Guinand, “el proceso de integración andino se ha visto en la necesidad de enfrentar el reto de articular una agenda interna asociada a superar la pobreza, las desigualdades, la brecha social histórica y los problemas ambientales, es decir, la agenda del desarrollo sostenible, con la agenda externa de las negociaciones comerciales internacionales, la sociedad de información y la competitividad, es decir, la agenda de la globalización”, la superación de las asimetrías se ubica en el centro mismo de este desafío.

iv) Otra condición de profundización de la integración andina es la participación en la *construcción de estadios superiores de integración*. Para ello, la CAN debe primero consolidarse, lograr un acercamiento más profundo con el MERCOSUR, profundizar su experiencia, impulsar planes flexibles sobre la base de resultados tangibles, motivar el retorno de los países que la crearon y desarrollaron, y abrir su carácter andino-amazónico a otro latinoamericano.

Germánico Salgado, con mirada visionaria, habla de la CAN como “el eslabón para formas superiores de integración latinoamericana”. Y, en la práctica, varios Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración son ya expresiones de formas más amplias de integración; es así por ejemplo que ORAS-CONHU tiene presencia suramericana; la Universidad Andina ha expandido su influencia más allá de las fronteras andinas; el FLAR es continental; la CAF tiene presencia física en países de Europa. Entonces la CAN tiene que recoger, sistematizar y proyectar en conjunto la vocación latinoamericanista de sus componentes. Un primer camino es la consolidación de UNASUR, el siguiente, la integración latinoamericana y caribeña.

LA REVISTA DE LA INTEGRACIÓN N° 4

Este número está estructurado en cuatro partes. La primera, presenta reflexiones sobre la CAN desde la mirada de los Ministros de Relaciones Exteriores de los cuatro Países Miembros; además de análisis de autoridades de Órganos e Instituciones representativos del Sistema Andino de Integración. La segunda parte articula una Visión Histórica de la Integración Andina, con aportes de ex autoridades, estudiosos de la integración y funcionarios de la Secretaría General de la CAN. La tercera parte, dedicada a recuperar estudios sobre la integración, contiene una propuesta sobre el rol de la ciudadanía en la integración y un análisis de contexto.

Al ser un número dedicado a las primeras cuatro décadas de la CAN, en la cuarta parte hemos incorporado para la nostalgia, para cultivar la memoria histórica y para proyectarnos recogiendo el camino recorrido, una ilustrativa exposición fotográfica acompañada de una cronología sobre los hechos destacados de la integración andina, además de sabrosas anécdotas relatadas por funcionarios que han vivido buena parte de una historia que, sin duda, seguirá construyéndose.

I. REFLEXIONES SOBRE LA CAN

1. DESDE LOS PAÍSES ANDINOS

I. LA COMUNIDAD ANDINA Y LA CONSTRUCCIÓN DEL VIVIR BIEN EN MEDIO DE LA CRISIS GLOBAL

David Choquehuanca Céspedes*

CRISIS ENERGÉTICA Y FINANCIERA

Analizando el proceso de construcción de la Comunidad Andina, sabemos que es parte de una historia regional de 40 años de existencia, que en su primera fase –antes de 1980– fue organizada en función del modelo clásico de sustitución de importaciones, que se desenvuelve en el marco de un fuerte desarrollo económico en los países industrializados.

Luego el proceso se implementa en medio de la globalización, donde la regionalización se hace bajo el dominio de los EEUU y la Unión Europea, con propuestas de imponer áreas de libre comercio bajo su hegemonía como el ALCA, los TLC y los llamados Acuerdos de Asociación.

Para el futuro, vemos que la viabilidad de la Comunidad Andina va a depender mucho de cómo logremos ponernos de acuerdo sobre qué políticas aplicar frente a la recesión y crisis económica que vivimos desde hace casi un año. Provocada por la crisis financiera y crediticia en los EEUU y luego extendida a Europa y el resto del mundo, esta crisis económica se da justo cuando el mundo estaba destinado a iniciar una prosperidad nunca antes vista, alimentada por el desarrollo sin precedentes de las tecnologías de información, de la misma manera que el despeque económico de los años 50 y 60 del siglo pasado se alimentó de la utilización tecnológica e industrial del petróleo, aprovechándose de la multiplicidad de sus usos, la facilidad de su manejo y su alto contenido energético.

A pesar de que las principales economías del mundo han estado inyectándole recursos frescos de las contribuciones de toda su población a sus sistemas financieros para restablecer la pérdida de capacidad y de confianza en el orden econó-

mico actual, no logran parar la disminución de las tasas de crecimiento, los ingresos y el consumo, el cierre de empresas y el aumento del desempleo, como tampoco el desplome de las bolsas de valores mundiales.

Al buscar la causa de esta paradoja, encontramos un bloqueo energético al crecimiento económico, ocasionado por el hecho de que la producción del petróleo se ha quedado estancada desde el año 2005, disminuyendo ya su tasa de crecimiento desde los últimos años del siglo pasado. Ello significa que el petróleo está por alcanzar el tope de su nivel de producción mundial al empezar a ser agotada su existencia en el planeta, situación que ya estamos vislumbrando.

Este estancamiento de la producción del petróleo hizo disparar el precio del petróleo desde 11 dólares el barril en 1998 hasta 147 dólares en julio del 2008, provocando una desaceleración del crecimiento económico que afecta las ventas de mercancías, la producción material y el consumo energético, a tal grado que desde mediados del 2008 se desploma tanto el precio de la energía como de los minerales en general.

YENDO MÁS ALLÁ DE SU CLÍMAX

Siguiendo este esquema de subidas y bajadas temporales, el precio del petróleo seguirá en el futuro su tendencia ascendente de manera zigzagueante, donde cada período de aumento del precio surge a niveles cada vez más bajos del Producto Bruto Mundial, que seguirá el descenso del nivel de extracción del petróleo.

Como no hay otra clase de energía que pueda sustituir el petróleo en los volúmenes en que ahora lo usamos, nos hace dudar que la actual crisis económica se pueda superar en los próximos

* Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia.

años, como el crecimiento económico y el desarrollo depende del uso cada vez más intensivo de energía ilimitada. Más bien, podemos sospechar que el mundo ya está iniciando una prolongada crisis económica y de sociedad, que se verá agravada por las secuelas de la sobreexplotación de la naturaleza y la vida en el planeta por parte de las naciones industrializadas, que cada año consumen 30 por ciento más recursos que la Tierra logra regenerar, lo que está reduciendo drásticamente los recursos básicos del planeta, tanto para la vida como para el bienestar humano y la producción industrial.

A estas dos tendencias irreversibles se suman los trastornos y desastres llamados naturales causados por el cambio climático y el calentamiento global, como los fenómenos El Niño y La Niña, inundaciones y sequías, derretimiento de nevados y glaciares, que son cada vez más fuertes y más frecuentes.

Es decir, al mantener las actuales políticas de búsqueda de crecimiento y mayor comercio mundial (gran escala de la producción, transportes a nivel mundial, velocidad y competición) más allá de su clímax frente a estas tendencias convergentes que se están fortaleciendo al interactuar y depender entre sí, la escasez de energía y la probabilidad que el cambio climático traspase umbrales irreversibles en los próximos años darán lugar a turbulencias económicas, que afectarán cada vez más a nuestra producción de alimentos, la salud y la economía en general con el riesgo de que la producción industrial y de alimentos se desplome, y que la crisis de la naturaleza y la escasez de agua amenace romper el tejido social y la convivencia entre las naciones.

BAJAR LA PALANCA Y ABANDONAR LA FE EN EL CRECIMIENTO

Frente a las problemáticas de estas crisis, el mundo ahora se está cuestionando y anda en busca de modelos y formas de vida alternativas. Al

otro lado, miles de sociedades indígenas vivimos y expresamos desde hace mucho tiempo tradiciones de vida y convivencia que aceptan los límites inherentes de la madre naturaleza, y la necesidad de vivir en armonía con el mundo natural. Reconocemos que la autorregulación de la vida y del clima mundial es inviolable, que no podemos solucionar estas crisis si no salvamos a la Madre Naturaleza.

Estimuladas por la sabiduría de los pueblos indígenas, ya hay cada vez más gente y organizaciones que proponen otros modos de vida, ya que están de acuerdo en que los modelos de desarrollo—sea sostenible o no—, no podrán solucionar esta crisis global, y que debemos asumir el desafío de cambiar seriamente nuestra actual visión de vida y modo de vivir, de rediseñar nuestra producción de alimentos, nuestros sistemas de transporte, nuestras ciudades y prácticas agrícolas.

Consideran necesario que los países industrializados bajen la palanca y cambien el modelo energético, disminuyendo tanto el alto consumo de petróleo, carbón y gas como las energías alternativas a gran escala diseñados para extender el crecimiento industrial, incluyendo energía nuclear, carbón limpio, agrocombustibles industriales, y la quema de sustancias peligrosas y desechos urbanos.

En sus propuestas, exhortan reorientar radicalmente las economías predominantes, abandonando la fe en la economía del crecimiento y la industrialización ilimitada así como en las ganancias empresariales y la acumulación de riqueza personal como mecanismos fundamentales para lograr bienestar social.

En una era de caos climático y recursos menguados en un planeta finito, se está llegando a entender que no es posible sostener la constante expansión de los mercados globales, seguir dependiendo de una producción orientada a la

exportación, volúmenes enormes de transporte global y suministros de recursos desde mercados externos. Un producto que recorre la mitad del mundo para llegar a su destino, impacta negativamente en la salud del planeta y de la humanidad por su consumo de energía y la cantidad de emisiones de carbono que genera.

Por tanto, se propone llevar adelante cambios estructurales en la economía mundial para cambiar las condiciones comerciales de manera que el comercio de larga distancia deje de ser un instrumento de crecimiento, específicamente superando el espejismo de un crecimiento infinito que permita mantener los ritmos de producción y consumo de los modelos de desarrollo al precio de la degradación irrevocable de la naturaleza en el Sur por medio de flujos materiales y energéticos de nuestros países hacia el Norte, la depredación de nuestros recursos naturales originarios y la exportación de residuos a nuestros territorios.

EN RIESGO LA VIDA COMUNAL

En esta realidad, nos parece contraproducente que las naciones de la Comunidad Andina impulsemos economías orientadas a la exportación y la inserción en la economía mundial con el fin de aspirar al nivel de sobreconsumo destructivo de los países industrializados del Norte, ya que pondríamos en peligro la conservación, tanto de los recursos naturales y la naturaleza, los esfuerzos de revertir el cambio climático, la soberanía alimentaria y la protección del agua para la vida, como la autonomía de aplicar políticas públicas, la generación de servicios estratégicos, la salud pública y la protección a los consumidores y las micro, pequeñas y medianas empresas.

Tampoco nos parece aconsejable confiar en el comercio como motor para el desarrollo y tener la esperanza en que el mercado incentive la reconversión industrial y el desarrollo de las capacidades productivas, comerciales e institu-

cionales con el fin de fortalecer la competitividad y aumentar la productividad, ya que con la posibilidad cada vez más limitada de acceder a la energía necesaria para estas metas nos dificultaría lograr estos objetivos a la vez que contribuiríamos a la aceleración del cambio climático.

Ni siquiera nos conviene cumplir con el criterio del desarrollo sostenible de consumir menos recursos y generar menos residuos en cada proceso productivo por medio de avances tecnológicos, ya que sumando los resultados de una producción cada vez más grande, llegaríamos a consumir al fin y al cabo más recursos y generar más residuos en un mundo donde los recursos naturales se están agotando más rápido de lo que el planeta pueda reponerlos. Olvidaríamos que la naturaleza no es sólo un recurso, sino que es nuestro hogar y que no podemos vivir de otra manera que no sea en armonía con ella.

Tenemos miedo que, apostando por una economía orientada al crecimiento económico sin límites por medio del acceso a los mercados y el aumento de las exportaciones, estaríamos debilitando nuestra capacidad de resistencia y autosuficiencia histórica frente a un ya visible desmoronamiento de las estructuras económicas y del equilibrio natural del planeta provocado por las distintas crisis, situación en la cual será imposible sostener una constante expansión de una producción orientada a la exportación y a transportes de larga distancia, como tampoco mantener a la industria globalizada y la forma de vida actual.

Asimismo, que el acceso real, efectivo y libre a corto plazo al mercado europeo y otros mercados con productos de interés comercial y estratégico, favoreciendo la exportación de productos con valor agregado, irá privando a nuestras comunidades de los escasos recursos de tierra, energía y agua al ser desviados a los mercados de exportación, con el riesgo que se nos descompon-

ga la vida comunal, la capacidad de equilibrio de la naturaleza y la satisfacción de las necesidades locales de alimentos.

PRODUCCIÓN LOCAL PARA CONSUMO LOCAL

Reconociendo que vivimos en un planeta finito con una capacidad limitada para mantener en vida a las especies que alberga, proponemos que las naciones de la Comunidad Andina impulsemos una economía que lleve a un Vivir Bien y en abundancia en armonía con la madre naturaleza para todos los habitantes de la región, ajustando los niveles de producción, consumo y uso de energía y materias primas dentro de los límites realistas que la salud y los recursos de nuestro planeta permitan.

Para mantener la viabilidad económica de nuestros países y comunidades en el futuro, sugerimos dirigir nuestra organización económica, el transporte y la producción hacia modelos económicos regionales y locales con administración local y regional, y con propiedad local de los medios de producción, priorizando la producción local para el consumo de productos locales y regionales, con el uso de labor, conocimientos y materiales locales, especialmente ahora que cada vez más tengamos que contentarnos con ya no contar con la energía barata y abundante a la cual nos hemos acostumbrado.

Para no depender de transporte y suministro de recursos desde lejanos lugares, será necesario organizar nuestra producción local y nacional entre regiones autosuficientes, donde logremos la complementariedad económica, el autosostenimiento y la soberanía de nuestras comunidades, surtiéndonos con producción propia y del intercambio y la distribución de productos entre nuestras comunidades y las diferentes alturas (pisos ecológicos) y regiones de nuestros países, una producción e intercambio para la vida que incluya alimentos locales para garantizar nuestras necesidades nutricionales.

En esta construcción de una Comunidad Andina autosuficiente y soberana, nos favorecen las condiciones geopolíticas de nuestra región, ya que somos parte de una misma montaña con sus respectivos llanos, la Cordillera de los Andes, las costas y la parte amazónica, que nos ha dado una real unidad fisiográfica, política, histórica y cultural.

Incluyendo a Venezuela y Chile en una proyección de futuro, ocupamos una extensión aproximada de casi cinco millones de km², con una población de casi 150 millones de habitantes. Por su ubicación geográfica y su fisiografía, el área andina tiene cerca de 82 de las 104 zonas de vida que existen en el mundo. Tenemos 24 climas de los 34 que existen en el planeta.

EN BASE A NUESTROS PROPIOS RECURSOS Y ESFUERZOS

Más allá de las políticas comerciales y aduaneras comunes, sugerimos que nuestra Comunidad Andina se sustente sobre todo en estrategias de construcción de un Vivir Bien, que no se mide sólo en bienes materiales sino por nuestros valores e identidad cultural, donde la producción y la economía de las comunidades son parte natural de la vida, donde vivimos en armonía con la naturaleza y en convivencia en nuestras comunidades, en la sociedad.

De la construcción de un Vivir Bien, donde podamos construir nuestra casa, sembrar, cuidar, cosechar y cocinar la propia comida, decidir y fabricar nuestro propio vestido, curarnos y poner ritmo propio a nuestras alegrías y tristezas, cuidando el derecho de aprender con nuestros errores, todo en base a nuestros propios recursos y esfuerzos, así como en la confianza en nosotros mismos, en nuestra identidad, en nuestra sabiduría.

De un Vivir Bien, donde produzcamos para la comunidad, trabajando juntos por la sociedad y por nuestras familias, compartiendo, cantando,

bailando, donde decidamos nosotros mismos juntos los asuntos de la comunidad y del país, donde la toma de decisiones colectivas y nacionales basadas en principios comunitarios sea facultad soberana de las y los comuneros, de las ciudadanas y los ciudadanos, más que dejar que el mercado, como un nuevo patrón, nos lo decida.

De un Vivir Bien, donde garanticemos la vida para nuestros hijos, los hijos de nuestros hijos y los que vienen después, salvando al planeta a partir de nuestra piedra y nuestras kheñuas, nuestra quinua, papa y yuca, nuestros frijoles, habas y choclos, nuestra maca, oca, coco y coca, más que desgastar la tierra, depredar la naturaleza y dentro de 30 a 50 años acabar con el petróleo, el gas, el hierro, el estaño, el litio y todos los otros recursos naturales no renovables necesarios para el “desarrollo moderno”, sea “sostenible” o no sostenible, “armónico” o no armónico.

REINCORPORAR LA AGRICULTURA A LAS COMUNIDADES

Proponemos sustentar nuestra comunidad regional en un Vivir Bien que incluya de manera prioritaria la revitalización y el sostenimiento de la vida en el campo, dando prioridad a la agricultura por ser base y fundamento del relacionamiento humano con la naturaleza, la soberanía y autosuficiencia alimentarias y la vida comunal que llevamos los millones de personas que integramos las comunidades campesinas e indígenas.

En este marco, poner énfasis en:

La generación de economías locales fuertes a partir de las prácticas agropecuarias en equilibrio con la naturaleza que son parte de la vida tradicional de nuestras comunidades campesinas e indígenas, basadas en nuestra gran riqueza de especies y plantas nutricionales y medicinales, para lograr la soberanía alimentaria y la autosuficiencia comunal y nacional, el no depender de nadie.

La incorporación de la tierra como patrimonio cultural, y base de la vida y no como simple mercancía. Con la erradicación de los monocultivos y la producción de agrocombustibles, privilegiando el bien colectivo por sobre los derechos del agro-negocio, podemos reincorporar la agricultura a las comunidades, a la madre naturaleza, y al cultivo de las necesidades básicas de alimentos.

La implementación de reformas que potencien los espacios locales y regionales, a la vez que tengan una amplia vocación de integración regional, priorizar el consumo local de lo que producimos, de manera que el intercambio con otras regiones sea un complemento a lo que producimos local y regionalmente.

Asimismo, sustentar nuestra comunidad regional en un Vivir Bien donde la comunidad sea una escuela social, en la cual nos desarrollemos desde la infancia, un Vivir Bien donde la vida comunal transforme nuestra forma de vida a medida que vayamos creciendo, donde niños y niñas pronto aprendamos los quehaceres de la comunidad y, en el trabajo diario, que no podamos vivir fuera de la comunidad.

En un Vivir Bien, donde sea primordial la salud, tanto de la comunidad como del cuerpo, salud en que nos prevengamos contra enfermedades a partir de abundantes alimentos sanos antes que buscar medicamentos para curarlas, una salud donde la medicina sea natural y, por ello, eficiente.

CON COMPLEMENTARIEDAD Y CONVIVENCIA

Llevando adelante estas estrategias, nuestra Comunidad Andina se convertirá en una hermandad de, por y para nuestros pueblos, sustentada en principios de ayuda mutua y respeto a la autodeterminación, una hermandad complementaria y equilibrada entre las naciones y las comunidades, entre las personas y también con la naturaleza, donde podamos intercambiar lo que unas naciones producen por encima de sus

necesidades pero que no lo producen las otras naciones. Esta complementación productiva se construirá sobre bases de ahorro de recursos, ampliación del empleo y otras consideraciones para juntos alcanzar un Vivir Bien entre todos y todo sin buscar el enriquecimiento de nadie en particular.

Para que no sean las exportaciones y el desarrollo los que guíen la construcción de nuestras economías, aumentando la dependencia de los mercados extranjeros, se priorizará la producción para el uso interno de los sectores productivos nacionales y locales con un intercambio externo complementario y equilibrado que tome en cuenta la soberanía alimentaria y la armonía con la naturaleza.

Fortaleciendo fundamentalmente a los pequeños productores, artesanos, microempresarios y cooperativas locales, y particularmente a las comunidades y las empresas sociales y comunitarias, creando fuentes de trabajo e incentivando acuerdos entre empresas públicas de los países para lograr el fortalecimiento mutuo, el intercambio responderá a la protección de la vida y la producción de nuestras comunidades a favor del bien común, en beneficio del conjunto de nuestras comunidades y naciones.

Subordinando los aspectos comerciales a la construcción del Vivir Bien de las naciones andinas y los intereses privados de las transnacionales a las facultades del ser humano, produciremos lo necesario evitando el crecimiento ilimitado de algunos a costa del otro y de la naturaleza.

Tendremos una Comunidad Andina donde valga la complementariedad más que el afán de acumulación, la penetración, la competencia y la libertad; la convivencia entre los seres humanos y con la naturaleza más que la explotación irracional de la mano de obra y los recursos naturales; la defensa de la propiedad social más que la privatización extrema.

EN CALIDAD DE SOCIOS

Tendremos una Comunidad Andina que impulse la complementación y el intercambio cultural, espiritual, científico y tecnológico, y que no puede ser obstaculizado por reglas y normas de propiedad intelectual: en comunicación y aprendizaje, sabiduría y saberes, salud y medicina tradicional, usos y costumbres, organización y planificación. Al respecto, no será permitido patentar la vida, materiales biológicos y genéticos como tampoco los saberes ancestrales de las naciones indígenas y comunidades campesinas.

Tendremos una Comunidad Andina donde valga la supremacía de las leyes nacionales y la planificación, políticas, estrategias y funciones regulatorias que disponen nuestras naciones tanto en lo que se refiere a acuerdos comerciales, inversiones internacionales o políticas de competencia como para privilegiar el bien común por encima de cualquier derecho propietario privado de los medios de producción, comercialización y transporte, dar prioridad a las empresas nacionales como proveedoras exclusivas de los entes públicos, conservar los recursos naturales, proteger a la naturaleza, mitigar el cambio climático, alcanzar la soberanía alimentaria y asegurar el acceso a la salud y otras facultades sociales.

También definir nuestras propias políticas agrícolas y alimentarias; proteger y reglamentar la producción agropecuaria nacional, para evitar que nuestro mercado doméstico sea inundado por excedentes de otros países. Asimismo, asegurar que nuestros pueblos tengamos acceso a los servicios públicos esenciales como la salud, educación, agua, electricidad, saneamiento básico y seguridad social, entre otros, determinando que éstos se rijan por las necesidades sociales del individuo y no por su capacidad de pago.

Estarán bienvenidos en calidad de socios los inversionistas extranjeros, sean de instituciones,

organismos, gobiernos, como también la inversión privada nacional y extranjera, pero no como patrones ni dueños de nuestros recursos naturales. Por ello, habrá una limitación y regulación de los derechos de los inversionistas extranjeros y las empresas transnacionales para que estén en función de la construcción del Vivir Bien, con la obligación de transferir conocimiento y tecnología. En caso de controversias entre un inversionista y los países, sugerimos que éstas se resolverán en las cortes nacionales, respetando la soberanía de nuestros países y garantizando la transparencia y participación de todas las partes involucradas.

SALVAR AL PLANETA TIERRA PARA SALVAR A LA HUMANIDAD

Cambiando el modelo energético y nuestros hábitos de consumo, evitando la industrialización, la producción orientada a la exportación y el transporte de larga distancia, podemos hacer de

este nuevo milenio un milenio de la vida y no de la guerra, un milenio del equilibrio y de la complementariedad, un milenio para defender la vida, respetar y defender a la madre tierra, para que vivamos en armonía con ella, y lograr la sustentación y preservación de nuestro planeta Tierra para salvar a la humanidad.

Nos guiarán las comunidades indígenas originarias y ayllus, las organizaciones sociales, los consejos de sabios, quienes son el reservorio de conocimientos científicos de la vida para defender a la vida, el reservorio de sabiduría para construir una Comunidad Andina que pueda construir propuestas al mundo a partir de la Cultura de la Vida, forma de vida que no es dependiente del consumo excesivo de energías no renovables que emiten gases de efecto invernadero, sino que se basa en la relación armónica hombre-naturaleza dentro de los límites del planeta Tierra.

II. COLOMBIA, CUARENTA AÑOS EN LA INTEGRACIÓN ANDINA

*Jaime Bermúdez Merizalde**

INTRODUCCIÓN

Conmemorar la celebración de cuarenta años de vida de la Comunidad Andina (CAN) es una ocasión que nos invita, en primera instancia, a analizar retrospectivamente el camino recorrido como vecinos, socios y amigos en causas comunes. En este lapso podemos identificar una serie de sucesos que han sido definitivos para la Comunidad y que constituyen hitos en su proceso histórico.

De manera resumida podemos identificar tres grandes momentos de nuestro bloque regional. Luego de su creación en 1969 mediante el Acuerdo de Cartagena, el entonces Grupo Andino dedicó sus primeros lustros de vida a conformar el andamiaje institucional para cumplir con sus cometidos misionales. Durante esta fase de conformación institucional, los planteamientos del Presidente Carlos Lleras Restrepo, a la luz de los cuales la integración andina es, en esencia, una unión entre iguales, fueron la fuente de inspiración de la cual emergieron estructuras como el Tribunal Andino de Justicia y el Parlamento Andino. Como segunda fase comunitaria podemos identificar la transformación del modelo comercial cerrado propio de la década de los setenta, en el esquema de apertura comercial acorde con las tendencias de finales de los ochenta y comienzos de los noventa, materializada desde 1993 en la zona de libre comercio subregional. Como parte de la puesta en marcha de ese objetivo, los miembros andinos comprendimos que la integración regional tenía un componente de comercio intracomunitario que debía equilibrarse con una obligada faceta de intercambios extrarregionales, preparándonos para afrontar los desafíos y aprovechar las oportunidades del comercio global. Finalmente, hacia 1996 con el Protocolo de Trujillo, en vigor

desde 1997, la integración andina se tradujo en la Comunidad Andina, una organización regional con renovados órganos de dirección y repensada para el siglo XXI, consciente del pasado y de los propósitos comunes que unen a sus miembros y respetuosa de la diversidad, las asimetrías y las nuevas prioridades temáticas que marcan sus respectivos presentes.

LA COMUNIDAD ANDINA: DIMENSIONES INTRARREGIONAL, REGIONAL E INTERNACIONAL

En el marco de esa evolución histórica, Colombia ha dedicado esfuerzos y recursos a la integración andina en tres dimensiones que considera complementarias para la consolidación del bloque regional. En el ámbito internacional o birregional, bajo el liderazgo colombiano y con motivo del ejercicio en varias ocasiones de la Secretaría Pro Témpore de la Comunidad, hemos impulsado las negociaciones comerciales y los contactos políticos de alto nivel con otros bloques regionales. Conscientes de la necesidad de atender las especificidades y velocidades que cada integrante de la CAN ha deseado imprimirle a tales acercamientos, éstos se han traducido en la concreción tanto de oportunidades económicas como de espacios de diálogo político que benefician al conjunto de los países miembros.

En el ámbito de Política Externa Común de la CAN, es pertinente resaltar el regreso de Chile en calidad de Miembro Asociado en el año 2006. Este hecho tiene la mayor relevancia para el proceso de integración, teniendo en cuenta que Chile es Miembro Fundador y se había retirado en 1976, por lo que su retorno con renovados ánimos de profundizar sus vínculos de asociación con los países miembros de la CAN, tuvo un impacto

*Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia.

positivo en el fortalecimiento del espíritu de la integración andina.

De otra parte, y atendiendo la naturaleza regional de la Comunidad Andina, Colombia también ha buscado fomentar la interlocución del bloque andino con sus pares latinoamericanos, en el entendido que la Comunidad es el punto geográfico de articulación de Sudamérica, Centroamérica y el Caribe. Como evidencia de ello, hoy contamos con Mecanismos de Diálogo Político y Cooperación con México, Panamá, Rusia, China e India, que reflejan la dinámica de los nexos establecidos con diferentes socios estratégicos.

Finalmente, en el ámbito intrarregional el país ha promovido la liberalización comercial –su motivo originario–, por cuanto estamos convencidos de su potencial como motor económico y de desarrollo. Para Colombia, la Comunidad constituye el cuarto destino exportador, el cual en el año 2008 ascendió a los US\$ 2.456 millones, un 14% superior al valor registrado en 2007 (US\$ 2.147 millones). Más aún, la Comunidad Andina es para Colombia un mercado considerablemente diversificado y progresivamente compuesto por bienes de mayor valor agregado: analizando su comportamiento en lo corrido del siglo XXI, salta a la vista el hecho que las exportaciones de manufacturas a Bolivia, Ecuador y Perú han ganado participación comercial (del 22% en 2000 al 28% en 2008); sumándose a aquellas de productos agroindustriales (9% en 2008), maquinaria y equipo (9% en 2008), y otros bienes industriales (37% en 2008) cuyos porcentajes en la balanza comercial han permanecido relativamente estables; mientras que las consistentes en materias primas han cedido participación (del 19% en 2000 al 9% en 2008).

TEMAS ESTRATÉGICOS A FUTURO

Ahora bien, la celebración de estas cuatro décadas de labores conjuntas también nos motiva a pensar en las áreas estratégicas que deseamos impulsar para moldear el papel futuro del bloque

andino. Sin duda alguna, el punto de partida radica en la integración económica. En este ámbito, Colombia otorga la mayor importancia a alcanzar la liberalización comercial, a partir de una oferta regional de bienes complementarios que genere cadenas de valor y garantice una oferta permanente y estable de productos. Para tal efecto, debemos consolidar la libre circulación de bienes, servicios y personas; estimular la creación de empresas andinas, incluyendo la conformación y el fortalecimiento de micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) con participación en el mercado andino; garantizar mayores facilidades en materia de transporte (terrestre, marítimo y aéreo); emprender proyectos de infraestructura de beneficio comunitario; y dar pleno cumplimiento a las normativas andinas que dan sustento al proceso integrador y a todas las actividades que emprendamos en el seno de la CAN.

Otros frentes que progresivamente han adquirido importancia en la agenda andina ameritan una atención especial para vigorizar la funcionalidad de la Comunidad Andina más allá de su componente económico-comercial. En este orden de ideas, particular trascendencia adquiere el tema de la seguridad, que como destaca la Decisión 587, “es un concepto multidimensional y comprehensivo que abarca asuntos de índole política, económica, social y cultural”. Consciente de lo anterior, Colombia ha defendido un tratamiento solidario e integral a flagelos transfronterizos que afectan a nuestras poblaciones, como lo son la corrupción, las drogas ilícitas y el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras. En todos estos casos hemos aportado nuestra experiencia y conocimiento, a la vez que hemos abogado por la cooperación andina para implementar estrategias comunes que sean más efectivas y comprensivas para combatir estas amenazas a nuestras sociedades y a las democracias y libertades regionales.

De otra parte, en materia de desarrollo fronterizo tenemos la oportunidad de continuar trabajando conjuntamente para así materializar planes bina-

cionales de desarrollo cuyos proyectos beneficien a los habitantes de frontera. Un ejemplo ilustrativo en este campo es la Zona de Integración Fronteriza (ZIF) Colombo-Peruana, que contempla planes en áreas de atención de servicios sociales, participación de empresas privadas en el desarrollo sostenible, manejo de recursos naturales y conservación, y comercio e inversión. Puestas en perspectiva, estas iniciativas son trascendentales dentro del proceso de integración andino en la medida que impulsan el desarrollo conjunto, compartido y coordinado de partes integrales de nuestros respectivos territorios, de indudable beneficio para las poblaciones de frontera.

Finalmente, en materia turística contamos con un potencial que ya produce beneficios significativos, tanto desde el punto de vista de generación de empleos como desde otros aspectos económicos, sociales y culturales. Pero son muchos más los réditos que este sector puede reportar, máxime si logramos que los proyectos subregionales que definamos apunten a materializar un turismo responsable y sostenible que encuentren en los recursos naturales una ventaja competitiva en términos turísticos. Con ese objetivo en mente, Colombia considera de la mayor importancia aprovechar el acervo jurídico comunitario y continuar avanzando en la armonización de normas técnicas, de forma tal que logre posicionar a la región bajo una identidad común como destino turístico.

REFLEXIÓN FINAL

Colombia cree firmemente que la integración regional es la clave para potencializar nuestras capacidades nacionales de cara al mundo, para extraer lo mejor de las oportunidades que ofrece la globalización y para posicionar a nuestros países, tanto individual como grupalmente, en el escenario mundial.

En medio de las diferentes visiones derivadas de nuestras distintas realidades internas, los países andinos tenemos en la CAN un valioso escenario para el diálogo y la concertación regionales. Una herramienta para construir puntos de encuentro que profundicen nuestro relacionamiento y para acordar posiciones conjuntas en los ámbitos de acción multilateral, catapultando así la voz de la Comunidad Andina como interlocutor interregional e internacional.

Colombia continuará abogando para que los países andinos encaminemos nuestros esfuerzos a alcanzar una integración equilibrada que abarque el amplísimo universo de asuntos de interés compartido, desde los comerciales hasta los políticos, pasando por los culturales y sociales, y sin olvidarse de los ambientales. La virtud institucional de la Comunidad Andina reside en el compromiso político de cada uno de sus miembros para dar continuidad al proceso de integración regional. Colombia le apuesta a la continuidad y a la vigorización de ese compromiso.



III. REFLEXIÓN SOBRE LA POLÍTICA COMERCIAL DEL ECUADOR Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Fander Falconí Benítez*

Ecuador es un país con una clara vocación para el intercambio, siempre presente en su historia económica. En el pasado precolombino se permutó las valiosas *spondylus*¹ y los obrajeros de la Sierra centro-norte de la Audiencia quiteña hicieron de la Capital de la República una joya religiosa gracias al comercio de tejidos con el Alto Perú, rico en metales preciosos. Desde el Siglo XVIII la conquista de las planicies occidentales estuvo ligada a la exportación primero de cacao y después de banana; y en la segunda mitad del siglo XX la cuenca amazónica dejó de ser un mito cuando brotó el petróleo. Camarones y flores completan el grueso de una canasta de exportaciones que, salvo por los textiles (preponderantes durante los siglos XVI y XVII), se ha caracterizado por el predominio de bienes primarios y de petróleo.

A cambio se ha recibido productos intermedios (toda suerte de insumos requeridos por el aparato productivo), bienes de capital, maquinaria y equipo. Y también, con la abundancia permitida por los precios de las exportaciones, importaciones suntuarias demandadas por los grupos sociales de ingreso privilegiado. En esta forma de inserción ha predominado una relación: mientras se exporta productos que se cosechan o se capturan en la biósfera, o que se extraen del subsuelo, se importa bienes elaborados, tecnología y valor agregado. En forma simultánea, esta relación ha servido para consolidar la desigualdad y la exclusión: una sociedad en la que conviven el fastuoso consumo de las clases privilegiadas junto a la pobreza; polos de crecimiento sincronizados con los mercados mundiales al lado de extensas regiones geográficas prácticamente excluidas de los circuitos comerciales.

Esta relación asimétrica define el tejido social, determina el lugar ocupado por el Ecuador en la división internacional del trabajo, lo sitúa en el concierto político mundial y configura los límites de la visión de futuro para el país. Modificarla es parte importante del cambio de visión de desarrollo impulsado por el Gobierno nacional, que se sintetiza en la noción del buen vivir -sumak kawsay- expresada en la Constitución de la República.²

ENTORNO MUNDIAL, APERTURA E INSERCIÓN INTELIGENTE

En un entorno internacional incierto, cargado de amenazas y con escasas oportunidades para países empobrecidos por un aperturismo indiscriminado, apenas se han podido constituir islotes de modernidad, unos pocos enclaves desligados del conjunto de la sociedad, en los que el consumo trata de emular conductas propias de países ricos del Norte, mientras que otros territorios, desvinculados de esos circuitos económicos, languidecen sin esperanza. Generar exportaciones a costa del desabastecimiento del mercado interno y de la presión sobre los ecosistemas sólo profundiza los contrastes sociales y consolida la dependencia. Este es el objetivo de los mal llamados tratados de libre comercio (TLC): consolidar las estructuras del intercambio desigual, consagrar una división internacional del trabajo injusta, excluir -por irrelevantes- de los circuitos productivos a amplios segmentos de la población mundial, encarecer el derecho a la salud y la atención médica, y depredar la naturaleza.

El modo de inserción de la economía ecuatoriana en el mercado mundial debe ser el resultado del

* Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración del Ecuador.

¹ El *Spondylus* es un género de molusco bivalvo propio de las costas ecuatoriana y peruana, de colores que varían del naranja al púrpura. En la era precolombina se los conocía como mullus y eran muy apreciados. Se los ha encontrado hasta en América Central, lo que indica intercambios o trueques de ese alcance.

² Capítulo Segundo, Título II de la Constitución de la República.

compromiso social y productivo expresado en la planificación del desarrollo endógeno. Este compromiso comprende el fomento de la economía social y solidaria, y de una dinámica económica basada en el desarrollo sustentable del potencial nacional; el acceso equitativo a los medios de producción; la justicia social; la conservación ambiental; la incorporación de valor agregado; el fomento de la competitividad; y la autogestión.

El entorno internacional presenta grandes desafíos. La crisis mundial ha desnudado el verdadero carácter, predatorio y especulativo, del capital transnacional. En este escenario, el objetivo es ambicioso y radical. Promover un nuevo orden internacional es una necesidad impostergable, y debe ser diferente al fracasado orden impuesto por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial de Comercio. Un orden que deslegitime la impune especulación financiera basada en bienes primarios, que regule los flujos internacionales de capital, que deleve el enmascarado proteccionismo de los países del Norte y que considere las desventajas que sufren los países del Sur al participar de los desiguales intercambios controlados por los países del Norte.

OPCIONES DE POLÍTICA EXTERNA

Las últimas dos décadas han presenciado la disputa entre el aperturismo y el ajuste promovido por el Consenso de Washington, y otras opciones de pensamiento social que también consideran otros factores -la equidad entre los principales- como fundamentales para el crecimiento. Más recientemente se ha comenzado a discutir las diferencias cualitativas entre crecimiento y desarrollo, así como la sustentabilidad de largo plazo de la base natural en la que se desenvuelven las estructuras productivas enfocadas a la exportación. Al menos en el caso ecuatoriano, la evidencia empírica indica que la apertura no es suficiente para promover el crecimiento económico, y mucho menos el desarrollo humano.

La opción que ofrece el Gobierno del Ecuador presidido por el Presidente Rafael Correa se inspira en la necesidad de promover el desarrollo endógeno, según se establece en la estrategia del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Lo que "requiere una política exterior soberana ejercida mediante políticas internacionales comerciales y financieras pragmáticas, de apoyo al desarrollo territorial armónico del país [...] La integración subregional y el fortalecimiento de los mercados sur-sur se consideran prioritarios [...] la política comercial debe apoyar el mejoramiento de la productividad a nivel nacional, la creación de encadenamientos productivos, el aprovechamiento de economías de escala y la reducción de las desigualdades internas del país [...] es un mecanismo idóneo para la promoción de sectores estratégicos, en función de sus capacidades actuales y potenciales. El Estado evitará la creación de enclaves bajo control extranjero [...] El ejercicio activo de la política comercial es un instrumento de cambio del patrón de especialización productiva y exportadora del país, para diversificar los mercados y la gama de productos exportados [...] La política de propiedad intelectual se vincula a la política de ciencia, tecnología e investigación aplicada, así como a las estrategias de sustentabilidad ambiental, de conservación y aprovechamiento de la dotación de recursos de biodiversidad. Los flujos financieros internacionales y la banca extranjera también se entienden subordinados a la estrategia de desarrollo y a la política comercial y son instrumentos para acelerar el desarrollo productivo. Se promueve el ingreso de capitales cuando se los destina a la inversión y al financiamiento de iniciativas productivas de largo plazo. Los controles de capitales son mecanismos apropiados para reducir la especulación y el riesgo de crisis bancaria, financieras y de moneda, así como para controlar el endeudamiento privado, favoreciendo al sector financiero local en su relación con los sectores productivos estratégicos. La inversión extranjera directa es alentada como canal de transferencia de tecnología y conoci-

miento en sectores clave y se la promueve por medio de la política comercial, como soporte para la innovación doméstica. Se alienta la cooperación internacional para acelerar los cambios sociales, económicos y políticos, considerados indispensables para alcanzar los objetivos del desarrollo.³

COMERCIO EXTERIOR Y DESARROLLO

Ecuador compite en espacios concretos del mercado mundial, en base a su aprendizaje, a sus capacidades acumuladas y a sus recursos naturales. Entre 1991 y 2008, cuatro productos primarios (petróleo crudo, banano, camarón y flores naturales) representaron en promedio alrededor del 70% de sus exportaciones totales. Pero, en el mismo periodo, las exportaciones de productos elaborados prácticamente se duplicaron, al pasar de 12,3% a 23% del total exportado.

A partir de esta estructura, de su diversificación y promoción, se debe constituir el núcleo inicial de la estrategia de comercio exterior apropiada para apoyar la consecución del Buen Vivir o *sumak kawsay*, objetivo final de las políticas públicas del Ecuador. Esta estrategia debe honrar un claro y definido carácter nacional, lo que no excluye las posibilidades que abren la coordinación e integración regional para aprovechar economías de escala, complementariedades y aprendizajes diversos.

Si por desarrollo se entiende el proceso mediante el cual los objetivos, las libertades y las oportunidades reales de los individuos -es decir sus capacidades y libertades⁴- se amplían para lograr aquello que se valora, y no simplemente la ampliación del poder adquisitivo y de las capacidades de consumo de bienes y servicios, entonces el comercio exterior puede constituirse en una poderosa herramienta para promover esos objetivos, libertades y oportunidades individuales

y sociales, y no simplemente el medio de promover exportaciones para financiar importaciones⁵.

Uno de los pilares de una inserción exitosa en el mercado mundial es la competitividad. Ciertamente, no esa competitividad lograda a expensas del riesgo y empobrecimiento de la gente que dedica su trabajo a la producción de bienes transables, o a expensas del maltrato y degradación de la naturaleza.

La competitividad sistémica y dinámica supone la concurrencia de micro, pequeños, grandes y medianos productores y empresarios, que operan e interactúan en un ambiente carente de monopolios u oligopolios privados. De todas maneras, esta clase de competitividad -genuina- que no deteriora las condiciones sociales ni ambientales no es, en sí misma, el fin de la organización productiva, sino un medio para ampliar la demanda de empleo.

Esta visión del comercio internacional se orienta en dirección contraria a la especialización productiva y al monocultivo como modos de incrementar la competitividad interna. En el largo plazo esta vía tiene altos impactos ambientales, provoca graves asimetrías sociales y la tendencia constante a la reducción de los precios de los bienes fruto de esa especialización, para beneficio de las grandes corporaciones que manipulan los mercados mundiales⁶.

Una inserción inteligente en el mercado mundial exige consolidar la soberanía alimentaria, energética, económica y cultural, respaldada en relaciones internacionales de mutuo respeto y cooperación. Esta noción de soberanía -más compleja que la dimensión territorial de la tradición liberal- no se contrapone a la necesidad de impulsar activamente la integración latinoamericana, sino todo lo contrario. Esto porque se la

³ **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, Planificación para la Revolución Ciudadana**, Senplades, Quito, 2007, pp. 60 y 61.

⁴ Como un mejor estado de salud, conocimientos y destrezas, así como el uso que hace la población de esas capacidades adquiridas (el descanso, la producción y las actividades culturales, sociales y políticas).

⁵ En esta visión el desarrollo, más que el incremento de la riqueza, y la capacidad adquisitiva de los individuos, constituye la expansión de las capacidades, garantizando la satisfacción de las necesidades intrínsecas del ser humano.

⁶ Ver, por ejemplo, Jürgen Schuldt, "La sonrisa de las empresas transnacionales", en *Actualidad Económica del Perú*, enero de 2006.

considera una forma de promover el régimen de desarrollo; porque la política económica del Gobierno debe incentivar la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional; y, más todavía, porque la integración, “en especial con los países de Latinoamérica y el Caribe será un objetivo estratégico del Estado⁷.”

Dicho de otra manera, se busca construir un país que pueda incluso pensar colectivamente en la construcción de una soberanía latinoamericana que haga realidad el sueño de Bolívar tanto como la primacía de respeto y defensa de los derechos de las personas, de las comunidades, de los pueblos y de los Estados.

ESTRATEGIA DE INSERCIÓN EN EL MERCADO MUNDIAL

Una inserción inteligente en los mercados mundiales, a base de acuerdos comerciales para el desarrollo, **acuerdos y tratados de integración** y otros mecanismos multilaterales, no agota su referente conceptual en los principios del libre comercio. Considera sustanciales otros como la equidad, la soberanía, la competitividad sistémica, la responsabilidad ambiental, la solidaridad internacional, el respeto al derecho a la salud de los pueblos, la diversificación productiva, y la inclusión económica y social.

El punto de partida de la estrategia radica en potenciar el mercado interno como plataforma de lanzamiento del Ecuador en el contexto internacional, sin descuidar la consolidación de los mercados existentes, los cuales deben diversificarse y ampliarse con una acción combinada del Estado y del aparato productivo. Ello hará que, a la larga -y esta es otra meta central de la estrategia alternativa- el sector exportador se integre completamente a la economía nacional, lo que, a su vez, le

permitirá desarrollar líneas de producción de mayor competitividad internacional, una vez explotado el mercado interno o paralelamente a su desarrollo. Integración que necesariamente tendrá que redundar en una nueva forma de convivencia y coevolución con la naturaleza, como eje de una verdadera sustentabilidad.

Esto implica una nueva forma de inserción internacional, basada en un nuevo perfil de especialización productiva, que se sustenta en la producción interna más que en la demanda externa. Se propone definir -en términos dinámicos- las líneas de producción en las que el país debe concentrar sus esfuerzos para lograr competitividad. Un incremento de la competitividad sistémica debe basarse en el mejoramiento de la productividad de amplios segmentos del aparato productivo y de las instituciones existentes, así como en mejores niveles de empleo e ingresos.

De lo que resulta que esta estrategia de inserción comienza en amplios sectores de la economía productiva y termina en la promoción de una canasta de exportaciones mucho más diversificada, en mercados externos cuya potencialidad ya ha sido identificada, según un plan preconcebido en función de los objetivos esperados.

Para conformar un sistema productivo competitivo y abierto a la competencia con el exterior es necesario el robustecimiento del mercado interno y del aparato productivo doméstico. Es necesario dinamizar la agricultura, modificar los patrones de consumo, mejorar la distribución del ingreso, calificar masivamente la mano de obra, emprender una reforma educativa y fomentar la absorción y generación del progreso técnico. Con mecanismos de distribución adecuados, el crecimiento económico genera excedentes para la acumulación productiva, teniendo como eje básico la generación de empleo.

⁷ El preámbulo de la Constitución de la República propone construir “Un país democrático, comprometido con la integración latinoamericana -sueño de Bolívar y Alfaro-, la paz y la solidaridad con todos los pueblos de la tierra...” También se refieren a este punto los artículos 276, n. 5; 284, n. 2; 416, n. 1 y n. 11; y 423 (sobre integración latinoamericana).

Esta visión alternativa, conscientemente sistémica y de largo plazo, supone un Estado coordinado, eficiente y profesional. No la versión simple de un Estado enfocado sólo a la política macroeconómica con el único objetivo de alcanzar equilibrios y estabilidad nominales. La dinámica del desarrollo nacional es un reto económico tanto como político,

social y cultural. Esto requiere una transformación de la calidad y dimensión del Estado, y también del sistema político en su conjunto; requiere instancias en donde las funciones públicas interactúen, coordinen y planifiquen en función de objetivos consensuados, con una clara visión de futuro.

IV. UN BALANCE POSITIVO DE LA INTEGRACIÓN ANDINA

Entrevista al Embajador José Antonio García Belaúnde*
por Gianpiero Leoncini

“Vivíamos de espaldas... este proceso de integración nos hizo conocernos unos a otros”

En entrevista concedida al funcionario de la Secretaría General y antiguo colaborador suyo, Gianpiero Leoncini, el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, Embajador José Antonio García Belaúnde, destacó que el balance de los 40 años del proceso andino de integración es positivo. “Vivíamos de espaldas... este proceso de integración nos hizo conocernos”, subrayó. Desde su punto de vista, los retos actuales son “sincerar” la integración e “identificar qué temas podemos trabajar juntos”, advirtiendo que “sería un error pretender dar grandes saltos cuando lo que se tiene no está consolidado”.

CUARENTA AÑOS DE INTEGRACIÓN ANDINA

Canciller, el Perú ha sido partícipe e impulsor del proceso andino de integración a lo largo de sus cuarenta años de vigencia, ¿qué balance podría usted hacer de la participación del Perú en la integración durante este período?

El balance, para decirlo en pocas palabras, es positivo. Primero, porque el proceso permitió desarrollar un tipo de relación que no existía antes con los socios andinos que, en el caso del Perú, eran la mayor parte de ellos sus vecinos. Si uno se imagina lo que era la relación económica-comercial, la interconexión, los vuelos, la telefonía, etc. entre los países andinos antes de la integración, y lo que ha sido después de la integración, se puede constatar que no nos mirábamos a la cara, vivíamos a espaldas uno del otro y con una relación pobrísima a pesar de ser vecinos. Entonces, creo que lo primero que hay que rescatar de este proceso de 40 años es que nos hizo conocernos unos a otros, comerciar unos con otros, circular entre nuestros países como si fuéramos países propios, proyectarse conjuntamente. Descubrimos esa realidad que es una comunidad, la cual puede tener y tiene una presencia internacional y que esa presencia vale la pena asumirla conjuntamente porque es más redituable.

Usted ha destacado a menudo la importancia política de la integración más allá de sus aspectos económicos; en particular, ¿de qué manera influyó el proceso de integración sobre el fortalecimiento de la paz y la democracia en la subregión?

Es importante recordar que este proceso se inicia cuando no existía prácticamente democracia en la región, en la década de 1970; sin embargo, el proceso andino de integración se convierte en un instrumento coadyuvante a la democratización de los países de la región a finales de esa década. De hecho, los países andinos aprobaron su propia Carta Democrática mucho antes de que existieran las cartas democráticas en otras instituciones como la OEA. Se realizó primero una reunión en Lima y posteriormente en Riobamba, Ecuador, donde se vincula el proceso de integración y la membresía al mismo al ejercicio de los derechos democráticos. Es decir que, tan atrás como el propio año 1980, nosotros hicimos una opción por la democracia. Y hacer una opción por la democracia es también hacer una opción por la paz.

“Los países andinos aprobaron su propia Carta Democrática mucho antes de que existieran las cartas democráticas en otras instituciones como la OEA.”

*Ministro de Relaciones Exteriores del Perú.

LOS DESAFÍOS ACTUALES PARA LA COMUNIDAD ANDINA

Al llegar a sus cuarenta años, la CAN enfrenta un doble desafío: por un lado, manejar la diversidad de visiones entre sus miembros y, por otro lado, superar la grave crisis económica y ambiental que enfrenta el planeta. En cuanto al primer desafío, usted ha señalado la necesidad de sincerar el proceso de integración; ¿cuáles son para el Perú las tareas primordiales que puede adelantar la CAN en ese sentido?

Cuando hablo de “sincerar” la integración, me refiero fundamentalmente a la necesidad de hacer un ejercicio claro, transparente, para conocer y acordar qué es lo que pensamos hacer a futuro. Si nosotros nos habíamos planteado ser un mercado común, hoy día creo que es razonable pensar que ese no es el camino que vamos a seguir; entonces, aclaremos que no vamos a ser un mercado común. Una vez realizada esa aclaración, veamos qué es lo que vamos a hacer. Yo creo que en la Zona de Libre Comercio que es hoy en día la CAN existen todavía muchas cosas por hacer y perfeccionar, buscando generar una mayor transparencia. Así, una tarea adicional es consolidar lo que se tiene y no dar marcha atrás. En segundo lugar, tenemos que identificar qué temas podemos trabajar juntos porque no presentan diferencias que nos impidan asumir tareas conjuntas. El tema del medio ambiente es sin duda uno de ellos; el tema de la cooperación policial y judicial en materia de crimen organizado, podría ser otro; sin duda, el desarrollo fronterizo es otro. Así, podremos identificar los elementos que conformen una agenda no conflictiva de la integración, frente a una agenda económica que, debido a las diferentes percepciones, visiones y proyectos de desarrollo de los países, puede ser motivo de conflicto y al final presenta el riesgo de paralizar el proceso.

¿Esa sería una tarea prioritaria para la Presidencia Pro Tempore peruana que va a comenzar este año?

Quisiera que esa fuese una tarea prioritaria para todos, no sólo para la presidencia peruana.

¿Qué importancia le otorga al planteamiento de lograr un mayor acercamiento de la Comunidad Andina con la ciudadanía? ¿Cómo se puede conjugar este planteamiento con sus reflexiones anteriores?

La forma de conjugar esos dos aspectos es, por un lado, realizando acciones concretas que tengan sentido para el ciudadano: por ejemplo, poder circular por el territorio andino sólo con los documentos nacionales de identidad; fomentar el comercio y difundir que el comercio que se ha fomentado está dirigido fundamentalmente a pequeños y medianos empresarios –dado que muchas de las empresas que se benefician de ese espacio abierto que es la CAN son pequeñas y medianas empresas–; fortalecer la cooperación en los temas de salud; promover el desarrollo de las fronteras. Pero hay otro tema que nunca ha sido debidamente abordado –mea culpa porque yo he estado también muchos años en la Comunidad Andina–: es el tema de la comunicación. Quien ha vivido en Europa lo sabe: al pasear por las carreteras europeas se ven grandes letreros que dicen: “Esta carretera fue posible gracias al aporte de los fondos estructurales y los fondos de cohesión de la Unión Europea”. Entonces, aparece la famosa bandera azul con las 15 estrellas doradas y así los ciudadanos se enteran que tienen una carretera gracias a que ese país es miembro de la Unión Europea, que ha destinado fondos a eso. Nos está faltando esa capacidad de transmitirle a nuestros países lo que significa en términos reales, para ellos, la integración. No hay que repetir el discurso de la integración y el sueño de nuestros próceres, porque todos lo entienden. Precisamente, gracias a que todos lo entienden es que el sueño de la integración ha pervivido, porque está en la conciencia de la colectividad. Pero lo que no hemos sabido transmitir es que lo que se hace en materia de integración tiene un efecto en la vida diaria de amplios sectores de la población de nuestros países.

“Nos está faltando esa capacidad de transmitirle a nuestros países lo que significa en términos reales, para ellos, la integración.”

En cuanto al segundo desafío, ¿qué papel cree usted que puede desempeñar la integración para ayudar a América Latina a enfrentar un contexto internacional tan complejo como el actual?

Se tiene que hacer un esfuerzo por articularse con toda la región. La crisis internacional es de tal magnitud que tenemos que crear grandes conglomerados, donde existan afinidades y se pueda trabajar conjuntamente. Cuanto más chicos seamos, menos capacidad tenemos de tener políticas, acuerdos y cooperaciones que ofrezcan una respuesta eficaz a la crisis. Creo que lo que deberíamos hacer es trabajar entre nosotros con miras a crear o a participar en un espacio de concertación mucho mayor.

Precisamente, en América Latina se conoce actualmente una simultaneidad de procesos de integración, tanto a nivel andino como a nivel sudamericano y a nivel latinoamericano. ¿Cuál es la perspectiva peruana respecto a esta simultaneidad de los procesos de integración regionales?

Creo que no son buenos tiempos para la integración, en términos generales. Entonces, hay que preservar lo que se tiene. Sería un error pretender dar grandes saltos cuando lo que se tiene parece a veces un poco precario o que no estuviera muy consolidado. Mi idea es que cada día tiene su afán. Nuestro afán hoy día es consolidar lo que tenemos. Después veremos, una vez que hayamos logrado esa consolidación, si estamos en capacidad de dar grandes saltos cualitativos para crear espacios más grandes. Por ahora, consolidemos lo que tenemos, que está en peligro de ser afectado.

“Nuestro afán hoy día es consolidar lo que tenemos.”

JOSÉ ANTONIO GARCÍA BELAÚNDE Y LA INTEGRACIÓN ANDINA

Pasando ahora a un plano más personal, dado que usted, entre los Cancilleres andinos, es quien ha tenido la más estrecha vinculación con el proceso de integración, nos podría contar ¿cómo se inició su relación profesional con la integración andina?

Se inició desde el otro lado del mostrador. Yo era Subsecretario –acá en la Cancillería– para Asuntos Económicos en el año 1989. El presidente Carlos Andrés Pérez, de Venezuela, había asumido el poder y propuso que debíamos rescatar la integración, que estaba en un proceso de crisis muy seria, que en realidad no era un proceso de crisis de la Comunidad, sino una consecuencia de la crisis de los años 1980, la famosa “década perdida” de América Latina, que tuvo efectos directos sobre el proceso de integración. Entonces el presidente Pérez decidió que debíamos rescatar el proceso de integración andino a partir de una voluntad política ejercida permanentemente y empezó a convocar a Cumbres Andinas cada seis meses. Allí empezó mi vinculación, dado que yo recibí el encargo de hacer el seguimiento de ese proceso de seguimiento desde la Cancillería. Así creamos el Consejo Presidencial Andino, primero informalmente, hasta que en 1996 el Protocolo de Trujillo lo incorpora al ordenamiento jurídico andino, pero ya estaba como una realidad política operativa desde 1989. Más tarde, a finales del año 1990, pasé a la entonces Junta del Acuerdo de Cartagena como Director Secretario, que era un puesto interesante, porque la Junta era un órgano colegiado de tres miembros y contaba con un Director Secretario que no era parte del colegiado pero sí participaba en sus debates con voz pero sin voto. Era una figura muy extraña, fue parte de una negociación política que se hizo en los últimos momentos del Acuerdo de Cartagena, entonces se creó esta figura del Director Secretario, que era una suerte de gerente que además formaba parte del directorio.

Y qué nos podría decir en cuanto a ese paso, de la Junta del Acuerdo de Cartagena a la Secretaría General?

La transformación en Secretaría General fue un proyecto que yo personalmente trabajé y alenté durante años, lo digo con mucho orgullo. Creo que fue acertado, porque la idea era que este colegiado, si bien respondió en su momento al criterio de supranacionalidad que tenía el proyecto, con el tiempo terminó siendo un organismo muy técnico. Nosotros sentíamos que le había restado perfil político al proceso de integración y que necesitábamos rescatar la integración como una opción política, con un claro perfil político. Por ello, sólo se cambió la estructura, dado que las atribuciones del colegiado que era la Junta, pasaron todas al Secretario General. En realidad, lo que hicimos fue reforzar en primer lugar el perfil político de la Secretaría General, frente al perfil técnico que había adoptado la Junta; incorporar al ordenamiento jurídico el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; definir muy claramente también los ámbitos de competencia; y, por cierto, institucionalizar reuniones de los Presidentes. Creo que fue

un buen ejercicio, pues esta estructura es mejor, más operativa que la anterior.

Sobre la creación de la Secretaría General:
“[La Junta] le había restado perfil político al proceso de integración... necesitábamos rescatar la integración como una opción política, con un claro perfil político”

Finalmente, ¿quiénes diría usted que fueron los personajes que más influyeron su visión sobre la integración?

Hay mucha gente que influyó. Yo le tengo una deuda de gratitud a esta casa y a alguien particularmente talentoso, que ha influido mucho en la Cancillería peruana: Carlos García Bedoya, quien es el que “se inventa” la integración política andina al plantear la creación del Consejo Andino de Cancilleres en el año 1979. Creo que allí existe una deuda. Probablemente después hayan influido otras personas, pero la otra personalidad importante que mencionaría es la de Sebastián Alegrett, que era también un hombre talentoso y con una visión muy clara de lo que debía ser la integración.

2. DESDE EL SISTEMA ANDINO DE INTEGRACIÓN

1. “ESTA ES LA HORA DE LA VERDAD PARA LA INTEGRACIÓN”

*Entrevista a Freddy Ehlers**

Por José María Salcedo

En entrevista concedida al periodista peruano José María Salcedo, el Secretario General de la Comunidad Andina, Freddy Ehlers, afirma que si bien no hemos alcanzado la utopía de unirnos, estamos caminando hacia ella. El Secretario General destaca que la CAN se ha convertido “en una organización líder a nivel internacional en temas de medio ambiente” y la participación “cada vez mayor” de la sociedad civil en el proceso. “Esta integración vive y su corazón late todos los días al ritmo de las 300 reuniones internacionales y 250 videoconferencias que se desarrollan en promedio cada año”, recalca.

Hace más de veinte años, yo era un jovencito que trabajaba para Freddy en el Programa de Televisión Andino “Por los Caminos de Nuestra América”. Yo llegué acá en 1987, tú dirigías ese programa de televisión, tan importante y precursor en muchos aspectos. Y quizás comencemos por allí, ¿cómo recuerdas tú esa etapa de hace ya veintitantos años?

Todo comenzó en realidad en el año 1980, cuando se crea el Programa de Televisión Andino de la Junta del Acuerdo de Cartagena, que es como se llamaba la Secretaría General de la Comunidad Andina en ese entonces. Yo hacía en Ecuador un programa que se llamaba “Ahora, hablemos de nosotros”. Ese programa le gustó mucho a Washington Herrera, quien fue nombrado Miembro de la Junta por parte del Ecuador y, con el Embajador José De la Puente Rabdill, de Perú, me fueron a visitar y me dijeron “¿por qué no intentamos hacer algo parecido?” Lo que hacíamos allí era un programa dedicado a la música ecuatoriana; otro programa dirigido a los jóvenes; otro, a la negritud ecuatoriana. Tal vez por primera vez en la televisión ecuatoriana había una especie de intención de descubrir ¿quiénes somos? ¿de dónde venimos? ¿cuál es nuestra personalidad social? Los Miembros de la Junta me dijeron que sería muy bonito hacer esto a nivel de los entonces cinco países andinos. Así fue como nació el Programa de Televisión Andino.

El Programa de Televisión Andino es, de alguna manera, una metáfora de aquel sueño que tenemos de conocernos e integrarnos. Estamos hablando de hace veintitantos años. ¿Esas ilusiones se han cumplido, cuarenta años después de la firma del Acuerdo de Cartagena? ¿Siguen siendo ilusiones?

Teniendo en cuenta el tamaño de la ilusión, diría que el sueño no se ha cumplido. Hace poco encontré una carta de un grupo de jóvenes dirigida a los Presidentes de América Latina. Tras leerla pensé que era profundamente actual, pero en realidad fue escrita hace veinticinco años. Esa carta termina con esta frase: “La unidad de América Latina y la creación del hombre nuevo es un sueño. Claro que es un sueño si lo tiene uno, si lo tienen cien, si lo tienen mil. Pero si todos tenemos el mismo sueño, quién nos va a detener?” El sueño es lo que sigue vigente. La mejor razón para perseverar la encontré en una cartita que me entregó alguien en una de las campañas electorales en las que yo participé en el Ecuador. Era un pensamiento que dice: “Ella está a diez metros de distancia. Yo avanzo 10 metros y ella se aleja diez metros. Avanzo 10 metros más y ella se aleja diez metros más. Y yo sé que por más que camine, nunca la alcanzaré. Entonces, ¿de qué sirve la utopía? Precisamente para eso, para caminar.”

* Secretario General de la Comunidad Andina.

Eso es lo que estamos haciendo en la Comunidad Andina: estamos caminando. No hemos conseguido la utopía, porque la utopía es unirnos. Pero tenemos que valorar que indiscutiblemente hemos caminado. Existe un comercio libre, los productos pasan sin aranceles por todos los países (con la excepción temporal de la salvaguardia que ha adoptado Ecuador) y ese comercio se ha incrementado muchísimo y ha generado cientos de miles de empleos, en particular para la pequeña y mediana empresa. Vamos a firmar finalmente el contrato para el Satélite Andino. Durante mucho tiempo no logramos reunir las decenas de millones de dólares que costaba lanzar ese satélite, pero finalmente los países miembros se han puesto de acuerdo con una empresa para alcanzar ese objetivo. Por otra parte, la CAN se ha convertido en una organización líder a nivel internacional en temas de medio ambiente, como el cambio climático, la biodiversidad, el agua y la prevención de desastres, con proyectos de alcance regional que han contribuido a colocar el tema en un lugar privilegiado de las agendas políticas de los países andinos. Otros temas que han conocido grandes avances son la protección de los migrantes, la cooperación para la lucha contra las drogas y contra la corrupción, la salud a través de la labor del Convenio Hipólito Unanue, por citar algunos.

Además, la sociedad civil está presente aquí todos los días. Tenemos un proyecto con la Unión Europea llamado SOCICAN, que financia acciones en red de organizaciones andinas de jóvenes, mujeres, indígenas, afros, entre otros. La convocatoria para participar en este proyecto fue multitudinaria, y más aún lo ha sido la del Fondo de Desarrollo Rural, a la que se presentaron –en este, su primer año– trescientos setenta y siete proyectos de actores sociales del mundo rural. Recientemente se reunieron en la sede de la Secretaría General dirigentes indígenas de los cuatro países para tratar la reglamentación sobre conocimientos tradicionales, a fin de proteger los tesoros que compartimos, como la biodiversidad. Esta integración vive y su corazón late todos los

días al ritmo de las trescientos reuniones internacionales y doscientos cincuenta videoconferencias que se desarrollan en promedio cada año. Todo ello es reflejo de lo mismo: no hemos logrado todo lo que ambicionábamos, pero hemos caminado.

“La CAN se ha convertido en una organización líder a nivel internacional en temas de medio ambiente.”

Has mencionado un tema muy importante: los conocimientos tradicionales y la biodiversidad. Patrimonio andino y americano para toda la humanidad. Pero es nuestro. Es de nuestros indígenas, de nuestros pobladores originarios.

Así es. Tiene que existir un reconocimiento a esos pueblos que han sido los que menos han recibido. Ese es precisamente uno de los propósitos de fomentar la participación en el proceso de integración: oír las voces de todos. Como decía, los afrodescendientes se están reuniendo; se ha creado un Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas que se reúne con regularidad; hemos logrado enormes avances en medio ambiente. Nuestro esfuerzo está dirigido a ellos, a los ciudadanos andinos históricamente marginados. No hay que perder de vista todo lo que tuvieron que pasar los pueblos indígenas a raíz de la Conquista ¿Qué pasó con la grandeza de los Moche, de los Kañari, de los Tiwanaku, de los Muisca y de los Incas? De pronto se cortó, generando un trauma enorme. Hoy en día los descendientes de esos pueblos son los habitantes más pobres en todos nuestros países. Pero conservaron su idioma y conservaron el gran tesoro que ellos generosamente quieren compartir con todos, que son los conocimientos tradicionales. Recordemos que antes, a los chamanes se los perseguía por motivos religiosos; ahora los buscan para aprovechar sus conocimientos, basados en esta riqueza cultural maravillosa que tienen nuestros países.

“El propósito de fomentar la participación en el proceso de integración es oír las voces de todos. Los afrodescendientes se están reuniendo; se ha creado un Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas que se reúne con regularidad; hemos logrado enormes avances en medio ambiente. Este esfuerzo está dirigido a ellos, a los ciudadanos andinos históricamente marginados.”

Has tocado otro punto que es el patrimonio ecológico de América Latina y de los países andinos. Tenemos nuestra Amazonía, tenemos nuestra serranía. Allí hay un patrimonio que quizás no hemos comprendido bien nosotros y que no hemos sabido valorar adecuadamente, en un mundo que se angustia ante el calentamiento global del planeta. ¿Qué debiéramos hacer como andinos para proteger este patrimonio?

Los grandes tesoros nuestros son nuestra cultura -nuestra “alegría de vivir”, como decía Darcy Ribeiro- y nuestra biodiversidad. Tenemos que concentrar nuestros esfuerzos en desarrollar estrategias en torno a este tema. Un elemento central de esta reflexión es tomar conciencia que estamos transitando de la geopolítica a la biopolítica. Por ejemplo, estamos discutiendo un tema muy interesante que tiene que ver con la biocapacidad de cada país. El concepto se refiere a la capacidad que tiene un país para regenerar sus recursos naturales ecológicamente productivos, como lo son sus bosques, ríos, suelos y mares. Esa medida se contrasta con la “huella ecológica” que es lo que ese país gasta en términos de recursos. De la ecuación resulta que hay 170 países que gastan más de lo que tienen, mientras que hay 30 países en el mundo, entre los que están los cuatro andinos, que consumimos mucho menos de lo que representa nuestra biocapacidad. Esos excedentes, como el oxígeno que produce la Amazonía, se comparten con el mundo. Entonces la idea es que el mundo reconozca el territorio que tenemos y

nos ayude a preservar esa riqueza. Quizás se logre algún avance en la reunión de Copenhague, en diciembre próximo, que será el gran encuentro donde el mundo entero tratará de llegar a acuerdos para luchar contra el cambio climático. Tenemos que encontrar las fórmulas que permitan potenciar la inversión en nuestros países para el desarrollo humano, de manera tal que los madereros se conviertan en guardabosques y que se le pague más a las personas por cuidar un bosque que por cortar un árbol. Pero para eso se necesitan recursos. Ese es un gran reto y es uno de los temas en los que la CAN trabaja intensamente.

Pero también tenemos que pensar en llegar al fondo del problema. En Quito y Guayaquil, hace un año y medio, se reunieron mil quinientas personas –científicos, autoridades de gobierno, municipios, regiones, líderes espirituales– en el evento Clima Latino, para plantear “21 Propuestas para el Siglo 21”. La primera de esas 21 propuestas se refiere al modelo de desarrollo y dice lo siguiente: “Es evidente que el actual modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico ilimitado es inviable e incompatible con la sustentabilidad del planeta, por lo que es obligación de la sociedad en general y de los gobiernos, definir un nuevo modelo de desarrollo, donde primen los valores que garanticen el desarrollo integral del ser humano y su relación armónica con la naturaleza.” Creo que allí se resume la respuesta al qué hacer. Ese es nuestro destino compartido: comenzar a revertir lo que hemos dañado. Se trata de que cada uno de nosotros cambie. No porque tengamos una mayor biocapacidad, debemos hacer lo que los otros hicieron mal. Al contrario, el destino nuestro es convertirnos en un pueblo de mejores personas, que se preocupe en primer lugar por la comunidad. Si eso se generaliza en el planeta, puede haber alguna posibilidad de que nuestros nietos y los nietos de nuestros nietos sigan viviendo en este maravilloso planeta.

“Estamos transitando de la geopolítica a la biopolítica.”

Quizás ahora el tema es la crisis financiera internacional. ¿Es una oportunidad para la CAN o es una desgracia para la CAN? Es decir, podemos nosotros responder de alguna manera al desafío que significa que las grandes potencias económicas confronten esta situación? ¿Qué hacemos ante eso nosotros, como integración económica y política?

En concreto, desde que comenzó la crisis financiera se reactivó el Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y Organismos de Planificación de la CAN. Este mecanismo se ha reunido en dos ocasiones para intercambiar información sobre la situación que enfrenta cada país andino. El diálogo entre las autoridades se ha intensificado, y todo hace prever que seremos solidarios si uno de nuestros hermanos resbala.

Pero más allá de ese aspecto específico, estoy convencido que esta es la hora de la verdad para la integración. Esta CAN, que podría estar trabajando con mayor unidad, vive una realidad compleja. De los cuatro países miembros, dos, por primera vez en la historia, no tienen relaciones diplomáticas. Ecuador y Perú, que se enfrentaron a lo largo de tantos años hasta alcanzar una paz duradera, nunca rompieron relaciones diplomáticas, aun en medio del conflicto armado. De igual manera, las visiones divergentes de Perú y Bolivia, países que históricamente habían tenido una relación de armonía, ahora los han distanciado. El hecho de que, aun en esas circunstancias, tengamos 50

propuestas de Decisión en curso para este año, demuestra que contamos con una fortaleza extraordinaria que es nuestra institucionalidad, así como con un ordenamiento jurídico muy avanzado, los cuales ayudan a mantener el edificio en pie.

De alguna manera en la CAN se refleja, con anticipación, lo que sucede en el mundo. Esta es una época crítica, una época de enorme incertidumbre. Si se profundiza la crisis económica, las consecuencias políticas y sociales van a ser muy profundas. Frente a ello, nosotros estamos en una situación de debilidad por no haber podido convertirnos en unos Estados Unidos de Latinoamérica, en una Federación de Estados. Desafortunadamente la crisis de Miami, de Wall Street, de Nueva York, de Europa y de Japón, es la que determina la realidad económica de nuestros países. Nosotros todavía dependemos de la venta a esos mercados de una pequeña variedad de productos. Estamos expuestos cuando las remesas de los migrantes caen, cuando nuestras exportaciones bajan dramáticamente. Por todo eso, este es el momento de estar juntos. ¿Qué pasa en una familia cuando una persona está enferma o tiene un accidente? ¿No se une la familia? Si a un hermano le pasa algo, ¿no vienen todos y le dan aunque sea un vaso de agua? Debemos rescatar el espíritu solidario de que todos somos uno y tenemos que caminar juntos.

“Debemos rescatar el espíritu solidario de que todos somos uno y tenemos que caminar juntos.”

II. COMUNIDAD ANDINA: UNIDOS HASTA EL FIN DE LOS TIEMPOS

*Ivonne Baki**

Hablar de la Comunidad Andina es hablar de siglos de historia compartida, aunque su inicio formal se haya dado con la suscripción del Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969. Somos países andinos, países hermanos, con costumbres, tradiciones, leyendas comunes, familias y amigos unidos por la imponente cordillera que, al tiempo de constituir la columna vertebral de nuestras naciones, ha dotado a esta región del planeta de características únicas convirtiéndonos en la zona de mayor diversidad en el globo.

A pesar de que los ciudadanos que conformamos esta comunidad nos caracterizamos por ser activos, amables e integracionistas por naturaleza, existen circunstancias humanas que nos distancian y, como en cualquier familia, se crean problemas y discusiones, pero que como hermanos que somos a través del diálogo podremos resolver.

La integración se sustenta en valores y características superiores al quehacer político mediático, es parte de nuestra esencia, de nuestra concepción de ver el mundo y en razón de ello debemos buscar su fortalecimiento.

Compartimos los Andes, que nos dan el nombre; compartimos historias de libertad y lucha permanente por una justicia equitativa; compartimos la Amazonía, con todo lo que ella implica para la humanidad; somos pueblos jóvenes deseosos de futuros prometedores que buscamos horizontes amplios y compartidos, como parte de una identidad similar, indivisible y libre.

Atravesamos momentos difíciles, eso no lo podemos negar, enfrentamos diferencias en el área comercial, pero lo importante es tener presente que el Mundo Andino va mucho más allá, una prueba de ello es que como grupo

cumplimos cuarenta años de existencia, cuatro décadas en las cuales hemos podido trabajar en equipo y fortalecernos mutuamente. Por ello, no debemos olvidar que es responsabilidad de todos quienes lo conformamos el conseguir superar las diferencias y ratificar una vez más nuestras fortalezas y lazos de unión.

Las fronteras son líneas imaginarias que no pueden dividir a nuestros pueblos, queremos trabajar en conjunto, intercambiar productos y experiencias, tener la posibilidad de estudiar, en cualquiera de nuestros países y poder trabajar en ellos sin limitaciones jurídicas, queremos ser ciudadanos andinos, con iguales derechos y deberes. Buscar mayor integración y sentirnos orgullosos de nuestras raíces pero conscientes de nuestras responsabilidades y retos.

El proyecto andino nació con el objetivo de profundizar y acelerar el avance de la integración latinoamericana, con un enfoque solidario y preferencial para los países de menor desarrollo. Sin embargo, a lo largo de estas cuatro décadas, el proceso de integración ha atravesado distintas etapas. De una concepción básicamente cerrada de integración hacia adentro, basada en el modelo de sustitución de importaciones para propiciar un desarrollo industrial orientado a un mercado ampliado pero protegido al interior de nuestros países, se pasó hacia un esquema regional abierto que estimula la competitividad internacional y puede acceder a los dinámicos mercados mundiales.

Como resultado, el comercio al interior de la Comunidad ha crecido de manera importante, las exportaciones intracomunitarias, durante el proceso, se han multiplicado por más de cien entre 1969 y 2007. En efecto, de 53 millones de dólares de exportaciones intracomunitarias regis-

* Presidenta del Parlamento Andino.

tradas en 1969, se ha pasado a 5 858 millones en el 2007, con una tasa de crecimiento del 13 por ciento en promedio anual. De la misma manera, esta tasa en los últimos cinco años significó el 20 por ciento de crecimiento promedio anual.

El intercambio comercial de la Comunidad Andina con el Mundo ha pasado de US\$ 3 mil millones de dólares en 1969 a 147 mil millones de dólares en el 2007 registrando una tasa de crecimiento promedio anual de 10 por ciento. Durante el período 1969-2007, la evolución de las exportaciones intracomunitarias mostró, en general, un comportamiento ascendente, pasando de registrar 53 millones de dólares en 1969 hasta alcanzar el máximo valor de 5 858 millones de dólares en el 2007, con una variación promedio anual de crecimiento de 13 por ciento.

Los principales ejes bilaterales que contribuyeron al crecimiento del comercio intracomunitario durante el 2007 fueron: Las exportaciones de Ecuador a Perú con un crecimiento en sus ventas de 43 por ciento (aumentaron en 446 millones de dólares), las exportaciones de Perú a Colombia con un aumento de 25 por ciento (aumentaron en 121 millones de dólares), las ventas de Colombia a Perú con un incremento de 17 por ciento (aumentaron en 114 millones de dólares), las ventas de Perú a Ecuador con un aumento de 17 por ciento (aumentaron en 53 millones de dólares).

Durante los dos últimos años el comercio intracomunitario ha mantenido una tasa de crecimiento de 13 por ciento, similar a la registrada en promedio durante todo el proceso de integración¹.

Como Parlamento Andino, somos parte de la estructura de esta Comunidad, fuimos creados en octubre de 1979, en la ciudad de La Paz, tuvimos vigencia a partir de 1984, inicialmente con miembros electos por nuestros respectivos Congresos Nacionales y desde 1996 por parlamentarios que deben ser elegidos de forma directa por los habitantes de los países andinos.

En cumplimiento de esto, Ecuador y Perú tienen parlamentarios elegidos por votación universal y directa; Colombia elegirá sus Parlamentarios Andinos en el año 2010 y, finalmente, esperamos que Bolivia, de acuerdo con su marco constitucional, convoque a elecciones directas a finales de este año.

Somos el órgano deliberante y de control político de la Comunidad Andina y de sus organismos e instituciones y representamos a más de 120 millones de ciudadanos andinos.

El inicio de la Comunidad Andina, en 1969, puede vincularse a razones de carácter económico y comercial, pero claramente conocemos que nuestras naciones tienen vínculos mucho más amplios que van con su propia identidad y razón de ser; por estos motivos se han creado una serie de organismos e instituciones que trabajan en aspectos como: política, educación, salud, trabajo, justicia... Uno de ellos es el Parlamento Andino, que vela por los procesos de integración precautelando los intereses de los ciudadanos andinos. Una responsabilidad compleja cuyo objetivo primordial es mantener presente en la mente de los andinos su unión indisoluble que debe prevalecer por sobre los intereses particulares en beneficio del bien común de todos nuestros países, por lo que es preciso recordar lo que decía el Libertador Simón Bolívar en 1815: "La unión no vendrá por prodigios divinos sino por efectos sensibles y esfuerzos bien dirigidos".

Hoy, a pesar de los muchos problemas y dificultades que ha atravesado la Comunidad es importante resaltar las fortalezas que con esfuerzo y dedicación hemos logrado: solidez institucional y capacidad técnica; un polo energético derivado de las reservas de petróleo, gas y carbón; somos la tercera parte del mercado sudamericano; poseemos un tercio de la biodiversidad del planeta; y somos poseedores de un orden jurídico supranacional sólo comparable con el de la Unión Europea².

¹ EL COMERCIO EXTERIOR DE LA COMUNIDAD ANDINA 1969 – 2007, Documento Estadístico, 10 de octubre de 2008.

² <http://www.comunidadandina.org/quienes.htm>.

Los Andinos somos millones de personas emprendedoras dispuestas a cumplir nuestros sueños e ideales de libertad, progreso y paz. Por ello debemos mantenernos unidos, trabajar en equipo, aprender a respetar y a apreciar nuestras

raíces y diferencias demostrando con ello que nuestros ideales van mucho más allá de las dificultades que podemos encontrar en el camino. Nuestra fortaleza debe ser siempre la unidad.



III. CUARENTA AÑOS CONSTRUYENDO CAMINOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Enrique García*

Hace más de cuatro décadas comenzaron las primeras iniciativas de integración regional en América Latina, y desde entonces tanto los países andinos como el resto de las naciones latinoamericanas han visto en éstas un instrumento fundamental para sus políticas de desarrollo, así como una condición indispensable para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

En este contexto, en 1960 se estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) que tenía como objetivo la creación de un área de libre comercio entre los países de América del Sur y México. En 1980, este proyecto se transformó en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), constituyendo una zona de preferencias arancelarias, aún vigente.

Así, en medio de la iniciativa precursora de la ALALC se dio paso en 1969 a la conformación del Grupo Andino, bajo el liderazgo de los presidentes de Colombia, Carlos Lleras Restrepo, y de Chile, Eduardo Frei Montalvo. Este grupo, integrado en un principio por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú¹, tuvo como propósito original mejorar la posición de sus miembros, reducir las asimetrías en los niveles de desarrollo existentes entre éstos, acelerar el crecimiento y la generación de empleo, disminuir la vulnerabilidad externa y facilitar la participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano.

Desde sus inicios, el Grupo Andino atravesó diferentes etapas. Originalmente reprodujo, a escala regional, las estrategias de sustitución de importaciones que adelantaban los países a nivel nacional en aquel entonces. Al igual que en éstos, se promovió la integración “hacia adentro”, formando una barrera proteccionista y estimu-

lando los proyectos de integración industrial a escala subregional, como en el caso de la “programación industrial”. En esta etapa se avanzó en la creación de instituciones como la Corporación Andina de Fomento para financiar proyectos de desarrollo y el Fondo Andino de Reservas (FAR)² para atender los requerimientos de balanza de pagos.

La crisis de la deuda de los ochenta y las restricciones externas que la acompañaron pusieron de manifiesto las limitaciones de las políticas en la mayoría de los países de la región. En respuesta a ello, estas economías abandonaron sus estrategias de sustitución de importaciones y comenzaron a insertarse en forma diferente en la economía mundial.

En ese contexto, la atención de los países se centró en los mercados vecinos y comenzó un nuevo proceso de integración regional en el cual se reactivó en forma significativa el Grupo Andino con la firma del Protocolo de Quito en 1987.

Las políticas de apertura y los nuevos desafíos, consecuencia de los cambios en la economía global, propiciaron importantes reformas en el Grupo Andino, tanto de carácter institucional como programático, a través del Protocolo de Trujillo (1996). Las transformaciones institucionales le dieron al proceso una dirección política y crearon la Comunidad Andina (CAN) y el Sistema Andino de Integración (SAI). Las reformas programáticas ampliaron el campo de la integración más allá de lo puramente comercial y económico, y se orientaron hacia una segunda generación de políticas, en el marco de una agenda multinacional de desarrollo, para abordar posiciones comunes en ámbitos como la política exterior, la seguridad regional y el desarrollo fronterizo.

* Presidente Ejecutivo de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

¹ En 1973, Venezuela se unió al Grupo Andino y en 1976 Chile se retiró.

² Actualmente, Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).

Así, se dio un cambio de énfasis de la “integración hacia adentro” a lo que algunos comenzaron a llamar “nuevo regionalismo” y otros “regionalismo abierto”. Ambos términos describen acertadamente la nueva dinámica de la integración regional: un proceso que es parte de una estrategia más amplia de integración en la economía mundial, que se basa tanto en la apertura hacia el interior de los esquemas regionales como frente al resto del mundo. Asimismo, este nuevo enfoque se basa en un indeclinable compromiso por la democracia, en el que la plena vigencia de las instituciones, el estado de derecho y el respeto a los derechos humanos son condiciones esenciales.

En tiempos recientes, la CAN, ahora conformada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, ha tenido que sortear numerosos obstáculos, consecuencia del proceso de adaptación a los cambios económicos, políticos, sociales y en los paradigmas de desarrollo ocurridos en sus países miembros, en la región y en el mundo en general. No obstante, en cuatro décadas ha consolidado la ampliación del mercado intra-regional como plataforma de exportaciones no tradicionales, ha promovido una agenda multidimensional y ha continuado siendo uno de los proyectos de integración de los países en desarrollo más avanzado desde el punto de vista institucional.

LA CAF Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL

La Corporación Andina de Fomento (CAF) nació en el marco de la institucionalidad andina como el músculo financiero de la integración subregional. En 1968, los gobiernos de los países miembros suscribieron el Convenio Constitutivo, concibiendo a la entidad como un banco múltiple y agencia de promoción del desarrollo y de la integración andina. Dos años más tarde, la CAF inició formalmente sus operaciones, con un capital autorizado de USD 100 millones y un capital suscrito de USD 25 millones, pagaderos en cinco años. Hoy en día, el capital autorizado

asciende a USD 10.000 millones, y el capital pagado más las reservas derivadas de las utilidades retenidas (patrimonio neto) alcanza USD 5.000 millones. Asimismo, los activos de la Institución pasaron de USD 160 millones en sus inicios a USD 15.000 millones en la actualidad.

Algo similar ocurre en lo que se refiere al incremento de sus operaciones a favor de los países accionistas. En sus primeros diez años de existencia, la CAF aprobó operaciones cuyo valor total era de USD 600 millones, lo cual da un promedio anual de USD 60 millones. Tan sólo en el último quinquenio (2004-2008), el total de aprobaciones resultó en USD 30.000 millones. Éstas han tenido una amplia diversificación geográfica y se han dirigido a sectores estratégicos para la región, tanto en el ámbito público como privado. Lo anterior, ha convertido a la Corporación en la principal fuente de financiamiento de la región andina. En los últimos cinco años, por ejemplo, de un total de USD 34.000 millones que han otorgado todos los organismos multilaterales a los países andinos, la CAF ha representado el 58% del total.

Desde el inicio de sus actividades, la CAF ha apoyado a sus países accionistas con una importante e innovadora modalidad operativa: los fondos especiales, por lo general no reembolsables, destinados a canalizar recursos hacia actividades estratégicas y complementarias al negocio de la Institución. En la última década, la asignación de las utilidades a estos fondos asciende a USD 500 millones.

Hasta la década de los noventa, la Corporación operaba principalmente con el capital aportado por sus países miembros y recursos externos generalmente de corto plazo. Sin embargo, a partir de 1992 se puso en marcha una estrategia financiera destinada a diversificar las fuentes y los plazos de obtención de los recursos, reducir sus costos y mitigar los riesgos asociados a tasas de interés y monedas, reforzando así la función

catalítica de la CAF en la captación y canalización de fondos en condiciones competitivas para las operaciones que lleva a cabo en sus países accionistas. Hoy cerca de un 90% de los recursos se obtienen en fuentes extrarregionales, principalmente en los mercados internacionales de capital, así como de la banca internacional, de agencias gubernamentales y de mecanismos de financiamiento de exportación. También, la CAF ha ampliado considerablemente su acción catalítica mediante diversos mecanismos de cofinanciamiento.

Gracias a la solidez financiera demostrada a lo largo de los años, así como al apoyo de sus accionistas, la prudencia en el manejo de sus políticas de crédito y su independencia, la CAF se ha convertido en el emisor frecuente latinoamericano con las más altas calificaciones de riesgo. Lo anterior ha permitido que las emisiones de bonos a mediano y largo plazo se realicen en los mercados internacionales de capital bajo términos cada vez más competitivos, distribuidos en los principales mercados de capital (Estados Unidos, Europa, Japón, y algunos mercados regionales), en diversas monedas y con plazos de hasta 20 años.

La decisión de abrir su capital accionario a otros socios de América Latina y el Caribe, en los noventa, fue un hecho de vital importancia que permitió expandir, más allá de las fronteras andinas, tanto la vocación integracionista de la CAF como su base operativa. Actualmente, además de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, entre sus accionistas se encuentran: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, España, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay, y 14 bancos privados de la región. Adicionalmente, en 2008 entró en vigencia la modificación del Convenio Constitutivo que permite la adhesión de nuevos países de América Latina y el Caribe en su condición de miembros plenos. Ello se constituye en un hito en la historia de la CAF y fortalece, una

vez más, la unidad regional, el ejercicio de una agenda renovada de desarrollo sostenible, y la capacidad financiera y posición privilegiada de la Corporación en los mercados internacionales de capital. Bajo este marco, ya cinco países accionistas de la serie C (Argentina, Brasil, Panamá, Paraguay y Uruguay) han formalizado su carácter de miembros plenos de la Institución.

La CAF no sólo ha profundizado su dimensión latinoamericana, sino también ha avanzado en la construcción de puentes de cooperación con el resto del mundo. En este sentido, ha suscrito acuerdos de cooperación con otras instituciones, bancos de desarrollo, agencias de exportación, de diversos países y regiones como Estados Unidos, Canadá, Europa y Asia.

Las políticas de financiamiento e inversión de proyectos y los lineamientos estratégicos que ha sostenido la Institución a lo largo de los años, le han permitido ampliar sus campos de acción y consolidarse, no sólo como el brazo financiero del proceso de integración andina, sino como una pieza clave para el desarrollo de todos sus países asociados. La dimensión y el alcance de sus operaciones se han expandido notablemente hacia actividades relacionadas con la integración y el crecimiento económico, con la transferencia de conocimientos y tecnología, la competitividad y el emprendimiento, el fortalecimiento de los sistemas financieros y del sector privado, la modernización estatal y la descentralización, la democracia, la gobernabilidad y la reafirmación de valores éticos.

La acción de la CAF se enmarca en una agenda para el desarrollo integral. Ésta apunta al logro de un crecimiento alto, sostenido, sostenible y de calidad: **alto** para comenzar a corregir la brecha de desarrollo con respecto a países de altos ingresos; **sostenido** para evitar que el crecimiento sea errático y volátil como lo ha sido en las últimas décadas y para asegurar la continuidad del progreso económico y del bienestar social;

sostenible en sus dimensiones ambientales y sociales, para asegurar la viabilidad intergeneracional del capital natural, respetar la diversidad cultural y sustentar la gobernabilidad democrática en la región; y de **calidad**, lo que implica que el crecimiento debe ser inclusivo, de tal manera que reduzca la inequidad y la pobreza en la región. Para lograr estos objetivos, el crecimiento debe ser cada vez menos dependiente de las cambiantes condiciones del entorno económico internacional, y más bien debe sustentarse en una transformación de sus economías que mejore su productividad, agregando valor a las ventajas comparativas nacionales, y aumente la inversión en todas las formas de capital: el humano, el social, el natural, el físico, el productivo y el financiero.

En el marco de esta agenda de desarrollo integral, la CAF tiene la misión de fortalecer la integración regional y el desarrollo sostenible. Con respecto a la integración latinoamericana, uno de los desafíos estratégicos es la consolidación de los esfuerzos regionales por lograr una mayor articulación de su territorio. De hecho, la cooperación regional en Suramérica en materia de integración física ha avanzado significativamente en los últimos años desde el lanzamiento de la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) en el año 2000. Un esquema similar es el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica, iniciativa mesoamericana de integración e impulso al desarrollo social y económico en los nueve estados del sureste de México, el istmo centroamericano y Colombia.

En la última década, la CAF ha aprobado operaciones por USD 6.000 millones para la ejecución de 52 proyectos de integración física suramericana, con una inversión total superior a USD 20.500 millones, que incluyen obras viales, ferroviarias, de telecomunicaciones, energía, puertos, aeropuertos, entre otros. Es así como hoy en día, este sector ocupa cerca del 46% de la cartera total de la CAF, lo que ha convertido a la

Institución en la principal fuente de financiamiento multilateral de infraestructura sostenible en América Latina.

Desde sus inicios, la Corporación ha estado dedicada a apoyar los procesos de integración regional y juega un rol importante en la cooperación regional en el ámbito de infraestructura sostenible. En primer lugar, provee capital directamente y ejerce un rol catalítico al movilizar recursos desde otras fuentes, especialmente del sector privado. En segundo lugar, provee apoyo técnico y asesoría de expertos que contribuya con las reformas regulatorias nacionales que permitan atraer inversión privada e incentive la participación en los mercados de capitales como fuente de financiamiento. Por último, sirve como catalizador de la acción colectiva en proyectos transfronterizos, facilitando la interacción de los múltiples entes involucrados en las etapas de planificación e implementación.

Ejemplo de lo anterior lo constituye el Programa de Apoyo al Desarrollo e Integración Fronteriza de la CAF, que busca, con apoyo del Fondo de Cooperación e Integración Fronteriza (COPIF), focalizar recursos y capacidades técnicas a favor de la acción conjunta bilateral y multilateral en zonas de frontera, a partir de una visión estratégica compartida del desarrollo, la integración y la cooperación transfronteriza.

Adicionalmente, la Institución ha venido trabajando en la implementación de programas estratégicos interrelacionados que propicien la integración regional, generen conocimiento y experticia para el análisis de los sectores de infraestructura, mejoren la planificación y preparación de inversiones y fortalezcan las capacidades técnicas e instituciones públicas responsables de la gestión de la infraestructura. Entre algunos de los programas estratégicos más relevantes se encuentran: Programa Puertos de Primera, Programa GeoSUR, Programa de Energía Sostenible (PROES), Fondo de Promoción de

Proyectos de Infraestructura Sostenible (Proinfra), Programa de Apoyo a la Competitividad (PAC), entre otros.

Por otra parte, la CAF ha contribuido a la integración regional, no sólo a través de la infraestructura física, sino también en el marco de la agenda de desarrollo social. Esta agenda está sustentada en el apoyo a la inversión social a través de la cual canaliza recursos a sus países accionistas, la contribución al fortalecimiento de las capacidades de gestión de las instituciones públicas y el desarrollo de un conjunto de actividades desde una perspectiva innovadora de responsabilidad corporativa. El Programa de Responsabilidad Social es una iniciativa que apoya proyectos que, a través de herramientas educativas en los campos musical, deportivo, de oficios básicos y de generación de oportunidades locales, contribuye al fortalecimiento de capacidades y talentos en los sectores tradicionalmente excluidos de la sociedad para que se conviertan en agentes de su propio desarrollo. Ejemplo de ello es la Sinfónica de Juventudes de los Países Andinos, que reúne a 160 jóvenes músicos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, provenientes de familias de medianos o bajos recursos económicos.

Asimismo, la CAF está comprometida con el fortalecimiento de la gobernabilidad, mediante la generación de capacidades enfocada a la atención de las demandas de los municipios y las provincias. La Corporación desarrolla también

actividades para promover el desarrollo del capital productivo y humano, fortalecer la competitividad de las naciones, promover el desarrollo de la microempresa, de las pequeñas y medianas empresas y otros sectores con limitaciones de acceso al capital. A esto se suma el importante compromiso de la Institución con el medio ambiente, al generar estrategias específicas y concretar programas e iniciativas a través de esquemas innovadores de financiamiento que contribuyen a incrementar la inversión en medio ambiente.

En suma, los desafíos de la integración regional son múltiples y complejos, pero también existen oportunidades para lograr avances reales y sentar las bases de un desarrollo que beneficie a la mayoría de los latinoamericanos. En este objetivo, la CAF reafirma su compromiso con la integración regional, enfatizando su apoyo en el desarrollo de la infraestructura física, la integración fronteriza y el desarrollo social y sostenible de la región.

La Corporación ha contribuido de manera efectiva y oportuna durante estos últimos cuarenta años al desarrollo sostenible de cada uno de sus países miembros, con la convicción de que la integración regional es uno de los instrumentos fundamentales para lograr la inserción internacional, en un mundo cada vez más complejo e interdependiente, que beneficie a sus habitantes y promueva una mayor equidad social. En otras palabras, la CAF seguirá construyendo más caminos de integración regional.

IV. MISIÓN DE LA UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

Enrique Ayala Mora*

VOCACIÓN INSTITUCIONAL

La Universidad Andina Simón Bolívar es, ante todo, una institución superior de carácter internacional. Nació como una iniciativa de integración educativa de los países andinos. Su misión fue definida desde el inicio: "es una institución académica autónoma que se dedica a la investigación, la enseñanza universitaria y la prestación de servicios, especialmente la transmisión y desarrollo de conocimientos científicos y tecnológicos, el desarrollo de la cultura y el fomento al espíritu de cooperación y coordinación entre las universidades de la Comunidad Andina, con la finalidad de coadyuvar a la realización y el fortalecimiento de los principios fundamentales que presiden la integración y el desarrollo de la Subregión. La Universidad Andina Simón Bolívar es un organismo de derecho público internacional, creado por el Parlamento Andino. Forma parte del Sistema Andino de Integración y sus actividades cubren todos los países de la Comunidad Andina."¹

En estos días, a inicios del siglo XXI, la universidad debe cumplir su misión en medio de nuevas circunstancias. Por una parte, a nivel planetario, ha avanzado un proceso de globalización en medio del cual no es posible, a las sociedades, a los países, optar por aceptarlo o no participar de él. Las condiciones de globalización afectan a todos los pueblos como un hecho dado. Los pueblos pueden asumirla de diversas maneras, de modo que puedan aprovechar sus elementos positivos y reducir el impacto de sus consecuencias negativas. Por otra parte, debe desenvolverse en un marco en que la integración andina atraviesa momentos difíciles.

Pero en la situación actual de la Comunidad Andina también se visualizan elementos positivos. De un lado, se ha reconocido la importancia de otros ámbitos de la integración como la educación y la cultura. En los propios organismos comunitarios se ha reconocido el papel de nuestra universidad. De otro lado, se han intensificado las propuestas de integración de Sudamérica, con la posibilidad de que la Comunidad Andina se articulara en un solo proceso con el Mercosur. De este modo –según lo visualizó hace más de una década Germánico Salgado²– la integración andina sería un eslabón de la integración sudamericana.

Es en este entorno que nuestra casa de estudios tiene que cumplir su cometido. Para ello, asumiendo su carácter de organismo internacional, debe ante todo y sobre todo cumplir su vocación de universidad, es decir como lo repetía con énfasis Hernán Malo³: debe ser sede de la razón. Como centro de enseñanza e investigación científica, su misión fundamental es la de una institución de nuevo tipo que debe enfrentar los grandes desafíos de este siglo que apenas hemos comenzado.⁴ Este es un centro académico con un mandato específico no sólo en la enseñanza, sino también en la promoción y avance de la integración. Es un espacio de desarrollo de nuestra propia reflexión, de estudio de nuestra identidad y un punto de encuentro e intercambio con las experiencias académicas de otros ámbitos del mundo.

Pero al mismo tiempo que nuestra universidad cumple su papel en la Comunidad Andina y en América Latina, debe también servir a los países en que funciona. Esta doble misión, lejos de ser

* Rector de la Universidad Andina Simón Bolívar (Sede, Ecuador).

¹ Universidad Andina Simón Bolívar, *Estatutos*, Universidad Andina Simón Bolívar, Sucre, 2001 p. 5.

² Germánico Salgado Peñaherrera, *El Grupo Andino de hoy: eslabón para la integración de Sudamérica*. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional. 1998.

³ Hernán Malo González, "Universidad Sede de la Razón", *Pensamiento Universitario*, Quito, Corporación Editora Nacional, 1996, p. 31.

⁴ Universidad Andina Simón Bolívar, *Un centro de excelencia*. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador, 2004, p. 1.

contradictoria, es complementaria; porque al contribuir a la construcción de nuestras naciones, al promover radicalmente la interculturalidad, apuntala también el gran proyecto bolivariano de la Patria Grande.

Desde sus primeros años, la Universidad Andina tuvo que inventarse a sí misma. Desarrolló una propuesta académica innovadora que a estas alturas ya constituye un gran aporte a nuestra cultura común. Y lo ha hecho sin renunciar a su condición de centro abierto a todas las corrientes de pensamiento como lo exige la libertad académica. Por ello, la sentimos y vivimos como un espacio amplio, que al mismo tiempo mantiene un compromiso claro y expreso con la unidad de nuestros pueblos y su transformación radical. Esta universidad no tendría sentido si todo su trabajo no estuviera orientado a combatir la pobreza, la explotación, la miseria, la exclusión y la ignorancia en que viven la gran mayoría de nuestros conciudadanos. No sería lo que es si no dirigiera todos sus esfuerzos al desarrollo de la ciencia y la tecnología, buscando incorporar todos los avances que ofrece el mundo actual. Esta es ciertamente una institución comprometida.

LOS ÁMBITOS DE LA ENSEÑANZA

Nuestra casa de estudios es, ante todo, una universidad. Por ello enfatiza su carácter de institución docente, una de cuyas tareas fundamentales es la enseñanza superior. En este sentido sus documentos fundamentales establecen: "El ámbito docente específico de la universidad es el posgrado en sus diversas formas y modalidades. Desarrollándose en este nivel logra alto rendimiento académico, amplia cooperación internacional e intercambio de profesores y alumnos."⁵

La Universidad lleva adelante programas de docencia de diversos niveles. Varios de ellos, los que llamamos *programas internacionales*, están

orientados a estudiantes de la Comunidad Andina, el resto de Latinoamérica, Europa, Norteamérica y otros lugares del mundo. En estos cursos, los docentes provienen de varios países del mundo. Otros son los *programas nacionales*, están fundamentalmente dedicados a estudiantes del país.

En todos nuestros programas docentes buscamos la excelencia. El cuidado que ponemos en el nivel de los profesores y en el desarrollo de la infraestructura institucional, pueden equipararse, lo decimos sin caer en la inmodestia, a los de los centros del más alto nivel en Latinoamérica y el primer mundo.

El año 2000, la universidad inició sus *Programas de doctorado*⁶. Estos programas convocan a estudiantes de toda la Comunidad Andina y tienen como docentes a académicos con título doctoral de nivel internacional, procedentes de América Latina, Norteamérica y Europa. Pero poseen características específicas. Están diseñados para cubrir las necesidades académicas de nuestra realidad regional. Se seleccionan grupos pequeños de candidatos con experiencia docente e investigativa previa, con reconocida producción intelectual. El doctorado es para ellos una ocasión para profundizar y sistematizar conocimientos, y un impulso para producir una tesis de gran calidad⁷. Los resultados obtenidos por los programas doctorales son muy positivos. Un significativo grupo de nuestros alumnos son a su vez docentes e investigadores en instituciones académicas de varios países.

En 1993 comenzó la universidad sus *programas de maestría*. En medio de lo que podemos definir como una suerte de devaluación que ha sufrido la maestría en nuestro medio nacional y subregional, puesto que el título se ha generalizado sin el nivel adecuado y se concede, en buena parte de los casos, sin los estándares debidos; nuestra universidad ha pugnado por mantener la exce-

⁵ Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, *Prospecto, Año académico 2005-2006*, Quito, 2005, p. 20.

⁶ En ese año se dio inicio al Doctorado en Historia en la Sede Ecuador, donde también se realizan programas doctorales en Derecho, Estudios Culturales Latinoamericanos, Administración y Salud. En Sucre se llevan adelante dos programas en el campo de la Salud.

⁷ Universidad Andina Simón Bolívar, *Reglamento de programas de doctorado de la Universidad Andina Simón Bolívar*, Sucre, Sede Central, 2004. p. 8.

lencia en sus programas de maestría y ha logrado una significativa producción académica, que se expresa, entre otras cosas, en la reconocida calidad de sus tesis.

Desde 2004, nuestra universidad fue pionera en la organización de *programas de especialización superior*, destinados a la profundización de conocimientos y al entrenamiento de profesionales en el nivel de posgrado. También en 2004 nuestra casa de estudios inició sus *programas de diploma superior*, destinados a la formación científica y entrenamiento intelectual. Tanto estos últimos programas como los de especialización superior permiten a sus alumnos estudiar a tiempo parcial y continuar ulteriormente sus estudios para obtener el grado de maestría.

LA INVESTIGACIÓN

Repetimos mucho en el medio universitario latinoamericano, que se debe investigar. Pero, en realidad, es muy difícil dejar el carácter meramente docente de nuestras instituciones de educación superior para volverlos ámbitos en que las tareas investigativas son parte de su actividad estructural. Frente a ello, nuestra casa de estudios se plantea: "En nuestros días es crucial para los centros superiores la investigación especializada y el desarrollo y transmisión científico-tecnológica, por lo que la Universidad Andina Simón Bolívar confiere particular énfasis a estas tareas en todas sus áreas. Concebida así la investigación, el carácter específico de la institución permite plantear proyectos investigativos de tipo comparativo y multinacional"⁸.

Nuestras tareas de investigación deben cubrir todas las actividades de la universidad. Para ello, por ejemplo, en la Sede Ecuador se ha establecido un Comité de Investigaciones que coordina estas actividades, diseña políticas y administra un fondo especial, creado para apoyar las labores investigativas de los docentes, alumnos y ex alumnos.

Todos los docentes de planta de la sede, entre sus actividades regulares, deben realizar investigación. La universidad también apoya a los profesores contratados que dictan clase regularmente, para que realicen investigaciones o concluyan trabajos que aporten a la docencia. Los estudiantes se entrenan para la investigación y para titularse deben cumplir con un trabajo final o tesis, que realice algún aporte investigativo. Mediante concurso, la universidad asigna cantidades para que los alumnos puedan realizar sus trabajos de tesis. Anualmente, la universidad realiza un concurso para apoyar las actividades de investigación de sus ex alumnos de maestría y doctorado.

Nuestros esfuerzos de investigación han creado ya una importante masa crítica en varios campos y han hecho contribuciones al desarrollo científico-tecnológico. Tal fue, por ejemplo, el caso del Proyecto de Monitoreo de Nuevas Tecnologías, que se ejecutó hace algunos años desde la Sede Central en Sucre a nivel subregional, con apoyo de la Unión Europea.

EXTENSIÓN UNIVERSITARIA, COOPERACIÓN Y PUBLICACIONES

Siempre hemos repetido que sería un grave error mantener a nuestra universidad exclusivamente como un centro que realiza sólo programas de posgrado. Para cumplir a cabalidad con su función de centro superior, la institución debe realizar labores de extensión. Y esto, más allá de lo que se ha escrito y debatido al respecto, por tres razones fundamentales. Primera, porque su personal, su acumulado científico, sus instalaciones, que se han alimentado del aporte de recursos del pueblo ecuatoriano, deben revertir ese aporte a la sociedad. Segunda, porque nuestros países necesitan trabajo académico de calidad en ámbitos cruciales de su sistema educativo y de su trama administrativa. Tercera, porque al trabajar por el entorno en que nos desenvolvemos, aprendemos

⁸ Prospecto, p. 33.

más. Nuestro trabajo de extensión no es, por tanto, labor de una sola vía; asistencialismo o donación generosa; sino genuina acción de ida y vuelta, en que la universidad da tanto como recibe, al mismo tiempo que enriquece su acervo intelectual.

La Universidad Andina Simón Bolívar es un centro abierto a la sociedad en la que está inserta. Por esto realiza actividades orientadas al servicio de amplios sectores sociales de los países de la Comunidad Andina. Este compromiso se ha expresado no solo en sus programas docentes destinados a cubrir una sentida demanda social, sino también en la realización de actividades de cooperación con las universidades nacionales, con los gobiernos locales, con empresas y con las organizaciones sociales.

La Universidad Andina Simón Bolívar da enorme importancia a las publicaciones. No sólo cumple con una vocación académica fundamental, sino que también ofrece a la sociedad un significativo aporte bibliográfico. La línea editorial general se expresa en su catálogo: “La pluralidad temática y el rigor científico son las bases de esta tarea, cuyos objetivos buscan divulgar los resultados de la cátedra y la investigación; ofrecer a la comunidad académica –y a los lectores en general– nuevos materiales que contengan avances científicos importantes, y coadyuvar a los esfuerzos institucionales por mejorar la educación mediante la preparación de manuales y otros materiales de enseñanza”⁹.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL

La universidad fue creada como un espacio de cooperación internacional. Por ello, uno de sus principales objetivos ha sido captar proyectos auspiciados por los gobiernos y las instituciones especializadas en este campo. Las gestiones han sido exitosas, ya que en menos de una década se ha logrado posicionar a nuestra Sede como un solvente receptor de cooperación. A lo largo de su

desarrollo la universidad ha recibido la ayuda económica o técnica de numerosos organismos internacionales. Como contraparte, la universidad ha ofrecido su capacidad docente e investigativa y su infraestructura física y humana. La Universidad Andina ha realizado convenios o actividades conjuntas con la Junta del Acuerdo de Cartagena, Corporación Andina de Fomento, Parlamento Andino, Unión Europea, PNUD, Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNESCO, OPS/OMS, FIDA, los convenios Andrés Bello e Hipólito Unanue, Instituto Francés de Estudios Andinos, Agencia Espacial Europea, AID, USIS, CARE y las cooperaciones holandesa, canadiense, española, sueca y suiza, entre otras entidades.

La universidad ha desarrollado algunas políticas sobre la cooperación internacional, que ahora orientan sus actividades. Busca y acepta proyectos que se inscriben en sus áreas de trabajo ya establecidas. Por ello, recibe cooperación para actividades que puede desarrollar con su personal e infraestructura, con apoyo eventual; pero no crea equipos de trabajo al margen de su estructura. Realiza proyectos de docencia e investigación que se inscriben en su ámbito de centro académico. No acepta actividades ajenas a lo académico, para mantenerse en su propio espacio y para no competir con organizaciones no gubernamentales que trabajan en la ejecución y promoción. Generalmente se compromete a mantener, con sus propios recursos, los programas de cooperación, una vez que éstos han concluido y sus financistas se retiran. Eso da continuidad al esfuerzo académico y lo consolida en el tiempo. La Universidad privilegia proyectos que le permitan consolidar alianzas estratégicas dentro y fuera de la Comunidad Andina.

CONCLUSIÓN

Con la base académica que hemos desarrollado, podremos elevar más aún nuestro rendimiento como universidad y cumplir con los grandes objetivos de la casa de estudios. Nuestra misión

⁹ Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, *Catálogo de publicaciones*, Quito, 2006, p. 1.

fundamental podrá ser llenada con el trabajo de una planta estable de docentes-investigadores con una producción intelectual de calidad, y con la convocatoria a estudiantes cuya capacitación se canaliza al ejercicio profesional del más alto nivel. Vamos a consolidar en el futuro las áreas académicas, los programas de docencia e investigación, las cátedras, los talleres y las actividades de extensión que ahora existen. Al mismo tiempo vamos a abrir otros nuevos, llevando adelante una política de crecimiento consistente y consensuada.

Nuestra universidad es ya una institución internacional de carácter subregional, con gran arraigo y

prestigio en toda la Comunidad Andina y otros ámbitos académicos de América Latina, Norteamérica y Europa. Mantener y ampliar sus capacidades es ahora nuestro desafío. Para ello contamos con el mandato de Simón Bolívar. En nuestros días hay mucha retórica sobre el ideal bolivariano en los más diversos ámbitos. Pero nuestro compromiso es ir mucho más allá de la retórica, avanzando con los dos grandes ideales del Libertador: la consolidación de nuestras democracias y el rescate de nuestra vocación integradora andina y sudamericana.



V. LA SALUD EN LA INTEGRACIÓN ANDINA Y SURAMERICANA

Oscar Feo Istúriz*

Uno de los sueños de nuestros libertadores y padres de las patrias andinas y suramericanas ha sido la integración. Bolívar llamó a la unidad de las naciones surgidas de la dominación española, instándolas a conformar un bloque y enfrentar con éxito los problemas de la vida republicana. Entre 1819 y 1821 impulsó la creación de la Gran Colombia, y en 1824 convocó desde Lima al Congreso Anfictiónico de Panamá, como instrumento para la integración de nuestras naciones.

Ese sueño no ha logrado concretarse, a pesar de que forma parte del ideario de cada uno de nuestros pueblos y gobiernos. Pareciera que no es fácil transitar el camino de la integración, existen fuerzas que se oponen, resistencias a trascender lo nacional, actores que ven con beneplácito nuestra dispersión y debilidad.

En la segunda mitad del siglo XX se desarrollaron en la región múltiples experiencias de integración, destacándose la Comunidad Andina (creada en 1969) y MERCOSUR (creado en 1985); sin embargo, una de las críticas que se hacen a estos esfuerzos es que han estado centrados en lo económico y en las relaciones comerciales. A pesar de ello, en los últimos años ambas han incorporado lo social como una dimensión de la integración y han señalado la necesidad de políticas para eliminar las inequidades y garantizar acceso universal a salud y educación, en lo que la CAN ha llamado la Integración Integral, reconociendo a la Salud como un espacio desde el cual también se construye la unidad y convergencia de los pueblos.

Al mismo tiempo, nuestras autoridades de salud han comprendido que es imprescindible la integración para enfrentar fenómenos de más amplio alcance, tales como el calentamiento global y su impacto sobre la salud y la vida; el riesgo creciente de desastres, de enfermedades emergentes y

reemergentes, epidemias como el VIH SIDA, la influenza, la malaria, y muchas otras. Se ha entendido que en un mundo cada vez más globalizado e interdependiente no bastan las políticas y acciones nacionales restringidas a los límites de fronteras inexistentes cuando de situaciones de salud se trata. Las enfermedades y sus causas no respetan fronteras.

La integración y la acción concertada subregional han pasado a ser un elemento fundamental dentro de las políticas de los Gobiernos y Ministerios de Salud, asumiendo el imperativo político y ético de impulsar una integración que haga frente a esas amenazas, y convierta en realidad el disfrute de los derechos humanos, garantizando el derecho a la salud.

EL CONSEJO DE SALUD DE UNASUR

En mayo de 2008, los Presidentes de las naciones suramericanas reunidos en Brasilia, aprobaron el Estatuto y Plan de Acción de UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), designando a la mandataria chilena Michelle Bachelet como su primera Presidenta Pro Tempore. Asimismo, en la Cumbre Suramericana de Jefes de Estado realizada en Cochabamba, Bolivia, en diciembre de 2006, los Presidentes instruyeron a sus Ministros de Salud para elaborar una Agenda para la Integración. Ese pronunciamiento se realizó en el marco de un compromiso por la equidad y la inclusión social, dirigido a la búsqueda de acceso universal a los servicios de salud para garantizar a toda la población el disfrute de elementales derechos humanos y sociales, revirtiendo así las injustas y alarmantes cifras sanitarias que de modo elocuente expresan la pobreza y la exclusión, tales como altas tasas de mortalidad infantil y materna por causas fácilmente prevenibles.

* Médico venezolano, Secretario Ejecutivo del Organismo Andino de Salud - Convenio Hipólito Unanue.

A partir de ese momento se desarrollaron acciones que permitieron avanzar en la construcción de una propuesta para una Agenda Suramericana de Salud. Durante el 2007 los Ministerios de Salud de las naciones suramericanas realizaron diversas sesiones de trabajo, avanzando en la preparación de una propuesta que fue sometida a la consideración de la Cumbre Suramericana y aprobada por los Presidentes de los doce países.

En el Plan de Acción aprobado por los Jefes de Estado aparece un componente específico para salud, el cual transcribimos textualmente: "Sobre la base de los trabajos efectuados por los organismos de integración especializados en salud, tales como Organismo Andino de Salud, Subgrupo de Salud de MERCOSUR, Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, OPS/OMS y otros órganos del sistema de Naciones Unidas, avanzar en coordinación con las Ministras y Ministros de Salud en el proceso de construcción de una política suramericana en materia de salud, con énfasis en la identificación de las medidas necesarias para desarrollar las siguientes iniciativas:

- Escudo Epidemiológico Suramericano
- Sistemas Universales de Salud
- Acceso Universal a medicamentos
- Acción sobre los Determinantes Sociales
- Desarrollo y Gestión de Recursos Humanos

Así mismo, impulsado por Chile, en su carácter de Presidencia Pro Témpore de UNASUR, se convocó a los Ministros de Salud, quienes constituyeron el **Consejo Suramericano de Salud o UNASUR SALUD**, y aprobaron su estatuto de funcionamiento y los lineamientos generales de su plan de acción. Los Ministros, a partir de los cinco puntos definidos por las Cumbres Presidenciales, definieron las áreas de trabajo que se presentan en cuadro anexo, y distribuyeron las responsabilidades por países para desarrollar planes de acción para cada uno de ellos.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

La salud se ha convertido en un espacio para la integración y aparece con visibilidad en la agenda política de los Ministros y Presidentes. En dos años se transitó un camino que hoy permite contar con una estructura suramericana de salud y unos lineamientos estratégicos, lo que debe permitir avanzar en la construcción de una agenda de salud para la integración.

En ese marco, y ante los avances desarrollados, es necesario profundizar la reflexión y la acción; la integración se hará realidad en la medida en que la construyamos desde los países y con participación de todos los sectores. Una de las tareas más importantes es comprender las resistencias que debemos vencer para continuar avanzando. Es necesario reconceptualizar la integración, comprender que cuando uno se integra cede algo de su autonomía y de su soberanía y gana mucho más en ese proceso hacia la unidad. Pero muchas veces, los temores a abandonar el terreno de lo "seguro", representado por lo nacional, y las resistencias a lo "nuevo" se convierten en frenos para los procesos de integración. Esa ha sido una realidad constante en los avances y retrocesos de estos caminos. Todo proceso de integración depende fundamentalmente de los esfuerzos internos de cada país, de los espacios que se generen para establecer las reformas o acciones inmediatas en su derecho interno así como en sus políticas nacionales. En otras palabras, el proceso de integración avanza en la medida en que lo hacen los países y lo permite la correlación de las fuerzas políticas comprometidas en una visión integracionista.

La salud puede ser, y es, un espacio vital para la integración de nuestros pueblos y gobiernos, un terreno que nos permitirá avanzar. Ya podemos lucir logros importantes: la articulación de los sistemas de vigilancia epidemiológica andinos y de MERCOSUR marcha con solidez; se firmó un acta entre los Ministros, que integra los progra-

mas informáticos para la vigilancia. Las Comisiones de medicamentos Andina y de Mercosur también progresan en el diseño de una Política común de Medicamentos. Igualmente sucede con el área de VIH SIDA.

Requerimos de creatividad y audacia para impulsar la integración, ese es el reto más importante que tenemos por delante. Debemos convertir la salud en un lazo que junte lo mejor de nosotros, en un instrumento para superar la pobreza, en el escalón que nos permita alcanzar niveles más elevados de desarrollo humano. Construyamos un mundo que supere el afán de

“acumular riquezas y poder”, y en el cual un nuevo modelo de sociedad, basado en el legado de nuestros ancestros y en el renovado paradigma de “vivir bien”, en armonía con la naturaleza y nuestros semejantes, sea un hecho vital, que garantice el disfrute de los derechos fundamentales a todos los seres humanos.

Queremos que la salud sea un ejemplo de ese andar juntos. Queremos que los Ministros de Salud puedan presentar a nuestras Cancillerías y Presidentes sus avances en este camino abierto para hacer de la salud un factor fundamental para la integración.

1.- Escudo Epidemiológico

- 1.1 Elaborar una propuesta de política suramericana de vigilancia epidemiológica, en concordancia con el Reglamento Sanitario Internacional.
- 1.2 Armonizar instrumentos y procesos de vigilancia epidemiológica, desarrollados por los países para el alcance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- 1.3 Promover el trabajo y actuación conjunta en la vigilancia y control de enfermedades en las zonas fronterizas.
- 1.4 Crear, fortalecer, consolidar y articular redes de vigilancia y control epidemiológico suramericano.
- 1.5 Identificar y fijar metas para abordar las enfermedades transmisibles y no transmisibles a nivel suramericano que deben atenderse en forma prioritaria.
- 1.6 Promover un programa suramericano de inmunizaciones.
- 1.7 Establecer mecanismos de cooperación para avanzar efectivamente en estas líneas prioritarias.

2.- Desarrollo de los Sistemas de Salud Universales

- 2.1 Crear un mecanismo de monitoreo y evaluación de los sistemas de salud de los países suramericanos.
- 2.2 Intercambiar las experiencias para ampliar la cobertura y aumentar la calidad en la atención de salud y salud pública, privilegiando la estrategia de Atención Primaria Integral.
- 2.3 Propiciar el intercambio de experiencias sobre los sistemas de salud de los países miembros de UNASUR, incluyendo su financiamiento.
- 2.4 Fortalecer los procesos de armonización de Cuentas de Salud.
- 2.5 Diseñar mecanismos de prestación de servicios para migrantes, de manera de garantizar el acceso a la salud.

3.- Acceso Universal a Medicamentos

- 3.1 Establecer un mapa de las capacidades de Suramérica para producir medicamentos y otros insumos en salud.
- 3.2 Intercambiar experiencias para establecer mecanismos que permitan afrontar de manera integrada las barreras que limitan el acceso a medicamentos esenciales y de alto costo.
- 3.3 Elaborar una propuesta de política suramericana de Acceso Universal a medicamentos, considerando el complejo productivo de salud suramericano.
- 3.4 Intercambio de información sobre la calidad de medicamentos, así como su falsificación en función de las necesidades de salud pública.

4.- Promoción de la salud y acción sobre los Determinantes Sociales

- 4.1 Creación de la Comisión Suramericana de Determinantes Sociales de la Salud, tomando en cuenta las recomendaciones de la Comisión de Determinantes Sociales de la OMS.
- 4.2 Creación de instancias de intercambio en los ámbitos de formación e investigación en Determinantes Sociales de Salud.
- 4.3 Elaborar acciones tendientes a visibilizar las inequidades en salud en Suramérica.
- 4.4 Intercambios de experiencias de intervención y monitoreo sobre los Determinantes Sociales de la Salud.
- 4.5 Propiciar el diálogo con otros Consejos de UNASUR, particularmente con el Consejo Social y con otros sectores, propiciando la necesidad de trabajo conjunto para el abordaje de los Determinantes Sociales de Salud.

5.- Desarrollo y Gestión de Recursos Humanos en Salud

- 5.1 Producir conocimiento tendiente a la elaboración de una política de desarrollo sustentable de Recursos Humanos para aumentar la capacidad tomando en cuenta los desafíos de la región. Incluyendo la creación de una base de datos de instituciones de formación del Recurso Humano en Salud, y la preparación de un informe sobre el impacto de las migraciones del personal de salud, de manera de poder formular estrategias a fin de mitigar los efectos negativos de las mismas en Suramérica.
- 5.2 Identificar prioridades de investigación y capacitación en Recursos Humanos en Salud.
- 5.3 Elaborar mecanismos de incentivo a la formación de recursos Humanos en Salud, a través de un programa de Becas UNASUR – Salud y la creación de la Escuela Suramericana de Gobierno en Salud.
- 5.4 Promover la disminución de las brechas de inequidad en cuanto a la distribución de Recursos Humanos en Salud.

II. VISIÓN HISTÓRICA DE LA INTEGRACIÓN

I. LA NACIÓN DE REPÚBLICAS: PROYECTO LATINOAMERICANO DE BOLÍVAR

Andrés Townsend Ezcurra*

El gran día de América no ha llegado. Hemos expulsado a nuestros opresores, roto las tablas de sus leyes tiránicas y fundado instituciones legítimas; mas todavía nos falta poner el fundamento del pacto social que debe formar, de este mundo, una nación de repúblicas.¹

Bolívar, **Carta al Director Supremo de Chile**, Cali, 8 de enero de 1822.

ANTECEDENTES Y PRECURSORES

La concepción del Libertador resalta por su carácter supranacional. Este hecho, por sí solo, lo destaca y singulariza. Es el primer teórico de las integraciones continentales y el primero que intentó plasmarlas en realidades políticas, estableciéndolas en el ámbito gigantesco que él dominó durante cortos y fulgurantes años.

En una época de Estados nacionales y de nacionalismos en agresiva gestación, Bolívar se yergue, por encima de fronteras y distancias, para columbrar un panorama continental y unitivo. “Una sola debe ser la patria de los americanos”, previene, significativamente, al Director Supremo del Río de la Plata, Juan Martín de Pueyrredón, en 1818. En el exilio de Jamaica había ya expresado su deseo de “ver formar en América la más grande nación del mundo” (1815). Y a Sucre, en el cenit de sus triunfos, anunciaba: “No hay otro partido que un ejército, una bandera y una nación” (1825).

Bolívar, contemporáneo de Napoleón y del estallido de los nacionalismos europeos, nutrido de las ideas de la Revolución Francesa que estimularon toda aquella marea avasalladora, no se vio envuelto en su histórico ímpetu. No fue un nacionalista en el sentido estrecho y provincial del término. Amaba a Caracas, pero amaba más a Colombia, a la “Patria de todos los americanos”. Lo advirtió desde Guayaquil al esbozarse la disensión fratricida. “No haya más Venezuela, no

haya más Cundinamarca; soy colombiano y todos lo seremos, o la muerte cubrirá los desiertos que deje la anarquía” (1826).

Esta visión continental bolivariana tiene antecedentes ilustres y egregios precursores. En el mundo occidental, el paradigma de una ecúmene regida por una misma ley, que eliminará las guerras incesantes y asegurará los goces de una civilización compartida, se dio en el Imperio Romano. La “inmensa majestad” de que hablaba Plinio el Viejo, aseguraba, con la fuerza de las legiones y la autoridad de la ley, la imponente “Pax Romana”. Un poeta galo-romano lo supo decir con verso expresivo, hablando de la Ciudad Eterna: “*feciste Patriam diversis, gentibus unam*”. (“De muchas patrias hiciste un solo pueblo”). Un historiador moderno ha podido decir: “Durante largos siglos y tal vez hasta nuestros días, Europa guardará el recuerdo, la nostalgia, de esta unidad originaria”.² El general Santander mostró especial perspicacia histórica cuando llamaba a la anficiónia bolivariana “la obra más portentosa que se ha concebido después de la caída del Imperio Romano”.

La unidad de la iglesia medieval (“católica”, es decir universal, y desde luego “romana”) mantuvo la imagen ecuménica muchos siglos después de haber caído el imperio. Los Estados modernos y las guerras de religión sepultaron el recuerdo de una comunidad internacional fundada en algunos principios acatados y compartidos. Al agotarse el fanatismo sectario, aparecen los primeros

* Escritor y político peruano (1915-1994), senador, secretario general del Parlamento Latinoamericano desde su creación.

¹ Extractos del libro del mismo nombre, publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela en 1988.

² Vovienne, Bernard, **Historia de la idea europea**, Barcelona, Nueva Colección Labor, pág. 27.

proyectos de una ordenación internacional supra-europea. El duque de Sully, ministro y consejero de Enrique IV de Francia, concibió, a comienzos del siglo XVII, un proyecto de unidad cristiana que, publicado en 1638, atribuyó al primero de los Borbones. Era *le grand dessein de Henri IV* y preconizaba una “República Cristiana” con un Congreso General de 64 delegados, encargado de arbitrar en los conflictos entre los soberanos.

Con Sully comienza la idea paneuropea. William Penn, fundador de los cuáqueros y pacifista por excelencia, publica en 1693 su *Essay towards the Present and Future of Europe*. Manuel Kant, con elevación filosófica, escribe, sobre el tema, otro ensayo: *Zum Ewigen Frieden*, en 1795. Y no faltó en el debate, la voz más característica y más oída del siglo: la de Juan Jacobo Rousseau.³

Pero el más significativo de los teóricos de una federación supranacional, cuya longeva vida (1658-1743) lo sitúa a medio camino entre Sully y Kant, fue el abate francés Charles Irénée Castel de Saint-Pierre. En este pensador, economista, crítico y profeta, a quien un comentarista de su vida ha llamado “un contemporáneo extraviado en el siglo XVIII”⁴ se pueden rastrear, con mayor precisión, las influencias gestatorias en el pensamiento federativo del Libertador.

El abate Saint-Pierre publicó en 1713 su *Projet de Paix Perpetuelle*. Ya para entonces, su figura era controvertida. Sus críticas póstumas al reinado de Luis XIV habían determinado su exclusión de la Academia Francesa.

En su Proyecto, el abate proponía la convocatoria de una reunión de plenipotenciarios europeos, encargados de trabajar en la constitución de una Confederación General de Estados de Europa para el mantenimiento de la paz. A esta entidad política internacional la denominaba Saint-Pierre *La República Europea* y la integraban 19 potencias.

.....

Prácticamente olvidado por cerca de un siglo, Saint-Pierre ha experimentado una revaloración erudita después de la Primera Guerra Mundial, catástrofe que él hubiera creído impedir con la aplicación de su Proyecto. Se le ha calificado precursor de la Sociedad de las Naciones y lo es de las Naciones Unidas. El mismo título se debe reconocer, y con mayor razón, al plan internacional de Bolívar.

Que sepamos, nadie ha recordado que las ideas de Saint-Pierre, modernizadas, actualizadas y con el respaldo de una revolución continental sin precedentes, como la realizada por los pueblos de América Latina en 1810-1824, encontraron en este “delirio” generoso una fuente inspiradora.⁵

En el mismo siglo XVIII, de fecundas, múltiples y perdurables ideas renovadoras y revolucionarias, los destinos de América fueron previstos en amplitud continental por algunos espíritus zahories, en la propia España y en el seno de la misma corte borbónica que gobernaba, desde California hasta Chile.

.....

Al iniciarse el derrumbe del imperio español y al registrarse un movimiento generalizado en las colonias de constituir gobiernos propios, frente a lo que parecía irremediable extinción del gobierno en la península, ante la ofensiva napoleónica, un fiscal de la Real Audiencia de Lima, el doctor Pedro Cañete, propuso, el 26 de mayo de 1810, a su corporación, que se reuniera un Congreso General de los dominios españoles en América. El día anterior, a varios miles de leguas de distancia, la Revolución de Mayo, en Buenos Aires, había depuesto al virrey y establecido la Primera Junta. Y cuatro semanas antes, sin posible conexión con Lima, Caracas había derrocado al capitán general.⁶

Bolívar formuló tempranamente las bases de su proyecto unificador. No en vano había concurrido al Cabildo del 19 de abril de 1810, cuando el

³ Rousseau, Jean Jacques, *L'Etat de Guerre et Paix*, C.P. Tman and Sons, 1920.

⁴ Siegles-Pascal, *Un contemporain égaré au XVIII; le Projet de l'Abbe de Saint-Pierre*, París, 1900.

⁵ Bolívar, *Obras Completas*, vol. I, pág. 173.

⁶ Senado de la Nación, *Biblioteca de Mayo*, t. I, Buenos Aires, 1960.

municipio de Caracas, luego de deponer al capitán general de Venezuela, anunció su deseo de convocar a un congreso americano para decidir, en común, la suerte de los dominios americanos de la corona española, en estado de abandono desde la prisión de los reyes españoles por Napoleón Bonaparte.

Pero es fuera de Venezuela, en Londres, el lugar donde Bolívar expone, por primera vez, sus convicciones independentistas y federales. Se trata de un artículo publicado por el Libertador en el periódico *Morning Chronicle* de Londres, en la edición del 15 de septiembre de 1810, en el cual, tras de anunciar que si los venezolanos se vieran en la obligación de levantar la bandera de la independencia, “tampoco descuidarán de invitar a todos los pueblos de América, a que se unan en confederación”.⁷ Es posible que la influencia de Miranda, que venía abogando, desde 1789, en sus entrevistas con Pitt, por un vasto conjunto político federado, desde el Mississippi hasta el Cabo de Hornos, haya confirmado y robustecido las convicciones unionistas de Bolívar. Cuando regresa a Caracas y arenga a la Sociedad Patriótica, exige poner “la piedra fundamental de la libertad suramericana”⁸, expresión que, en la época y bien entrado el siglo XIX, abarcaba a todos los países situados al sur de los Estados Unidos.

A lo largo de esos años de prueba, Bolívar se expide siempre con amplitud continental, Al caer la primera república, dirige un manifiesto “a los americanos”⁹. Al Congreso de Nueva Granada le reclama “recobrar la libertad de América del Sur”¹⁰ y el célebre decreto de la guerra a muerte establece una tajante separación entre “españoles y canarios”, de un lado, y “americanos”, de otro. Quiere decir que, mientras respeta una

variedad provincial hispana —los isleños o canarios— integra a todos los hijos del continente —sean venezolanos, granadinos, quiteños o peruanos— en la denominación genérica de “americanos”.

Las experiencias de la derrota lo impulsan a planteamientos políticos concretos. “¿Por qué —decía en comunicación al gobierno de Bogotá— entre Nueva Granada y Venezuela no podrá hacerse una sólida unión? ¿Y aun por qué toda la América no se reunirá bajo un gobierno sólido y central?”.¹¹

En medio de riesgos e infortunios, Bolívar no abandonó nunca su perspectiva continental. La revolución de la independencia había nacido con rara sincronía y pareja conciencia de la unidad americana. En México se luchaba por “la América mexicana” y el padre Hidalgo era designado como “Generalísimo de las Américas”. En el Perú de 1812, al jurarse la Constitución liberal española y con ello establecerse la libertad de prensa, un periódico valiente definió en su editorial: “Por patria entendemos la vasta extensión de las dos Américas”. Chile convidaba a Buenos Aires a una confederación y desde el mismo y aislado Paraguay los patriotas mencionaban el tema de la solidaridad entre las antiguas colonias españolas.

Fue, empero, Simón Bolívar el prócer que mantuvo, sin vacilaciones ni retrocesos, la bandera de la unidad, que a veces se llama Confederación, Para el Libertador, independencia y unidad se encuentran estrechamente ligadas. Y sus luchas nunca serán exclusivas por la libertad de Venezuela (“la heroica e infortunada Venezuela”), sino para todos los “suramericanos” y se proyecta a América entera, a la que señala como “dotada de inmensa extensión”.¹²

⁷ Décima Conferencia Interamericana, **América y el Libertador**, Caracas, 1953, pág. 7.

⁸ Bolívar, **Obras completas**, vol. III, pág. 535

⁹ Bolívar, **Obras completas**, vol. III, pág. 535.

¹⁰ Bolívar, **Obras completas**, vol. III, pág. 540.

¹¹ Ídem, pág. 540.

¹² Bolívar, ob. cit., vol. I, pág. 125.

ANÁLISIS Y PROFECÍAS DE JAMAICA

En la elaboración del pensamiento del Libertador, la llamada “Carta de Jamaica” ocupa un lugar preeminente. Es, acaso, el documento más importante surgido de la pluma de Bolívar. Tanto por lo continuo de los análisis, que hoy llamaríamos sociológicos e históricos, de la América española, culminados en veredictos nacionales que, en buena medida, se han visto confirmados por los años, como por su tratamiento, a la vez panorámico y prolijo, de la unidad continental. Se escribió la Carta en Kingston, y lleva fecha 6 de septiembre de 1815. Vale decir, cuando Bolívar aparecía vencido y desterrado en esa colonia inglesa y cuando la reacción española había reconquistado —con excepción del Río de la Plata— la totalidad de los antiguos virreinos, capitanías generales y audiencias.

“Un país tan inmenso, variado y desconocido, como el Nuevo Mundo”¹³, llama Bolívar al empezar su carta, a Nuestra América. Anotemos: *un país*. Desde el comienzo, el Libertador afirma su visión geográfica unitaria. El Nuevo Mundo —y ya entendemos que en su lenguaje se trata del mundo que habla español— es “un país”. Sentada esta premisa, Bolívar se eleva a considerar “la inmensa extensión de este hemisferio”, que traduce en cifras en 2.000 leguas de extensión y 900 de latitud, donde “16 millones de americanos defienden sus derechos o están oprimidos por la nación española”. Los habitantes de “este país” (vuelve a usar la denominación unitiva) presentan caracteres propios que, los igualan entre sí y los separan de otros pueblos del mundo. “Somos —afirma Bolívar con deslumbrante anticipación de la sociología contemporánea— “un pequeño género humano; poseemos un mundo aparte, cercado por dilatados mares, nuevo en casi todas las artes y ciencias aunque, en cierto modo, viejo en los usos de la sociedad civil”.¹⁴

Esta sociedad, criolla y mestiza, se encuentra en el caso “más extraordinario y complicado (...) no somos indios ni europeos, sino una especie media entre los legítimos propietarios del país y los usurpadores españoles; en suma, siendo nosotros americanos por nacimiento y nuestros derechos los de Europa, tenemos que disputar éstos a los del país y que mantenernos en él contra la invasión de los invasores”.¹⁵

En el escenario de nuestro tiempo, el caso de nuestros pueblos sigue siendo “extraordinario y complicado”, y esta vez a escala mundial. Pues la tipicidad latinoamericana, esta peculiaridad social diferenciadora de nuestra América, contribuye a definirla inequívocamente, de un modo regional. América Latina, en su conjunto, no es Europa, aunque sea europea por lenguas, cultura y religión, puesto que en nuestro continente los españoles y portugueses no sólo establecieron factorías y dependencias, como hicieron otros europeos, en otros continentes, sino que dejaron sangre, mestizada o pura, en un fenómeno de auténtico *melting-pot* multirracial sin paralelo fuera de nuestra América. Tampoco somos un conjunto de pueblos de razas anteriores a la llegada de los europeos, como lo son antiguas colonias de Asia y África, y en donde persistieron los usos y culturas autóctonos, procurando articularse en la modernidad científica y tecnológica, Frente a este llamado “tercer mundo” afroasiático, al cual se acostumbra incorporar, por inercia, a Latinoamérica (que no es “ni india ni europea”), nuestro caso resulta, para decirlo con la expresión premonitoria de Bolívar, “extraordinario y complicado”. Para el futuro de “nuestras relaciones con el universo” (adviértase el posesivo plural y la singularización del conjunto), lo que Bolívar dijera en 1815 mantiene significación y pertinencia.

Este “país, extenso, rico y populoso” estaba sometido a la subordinación colonial más com-

¹³ Bolívar, **Obras completas**, vol. I, pág. 159.

¹⁴ Bolívar, ob. cit., vol. I, pág. 164.

¹⁵ Idem.

pleta, y sus habitantes, “abstraídos y, digámoslo así, ausentes del universo en cuanto es relativo a la ciencia del gobierno y de la administración del Estado”, fueron repentinamente puestos en el trance de gobernar. Bolívar, al recordarlo, censura la falta de poderes centrales y vigorosos y la aplicación, irreflexiva, del sistema federal “de nuestros hermanos del Norte”.¹⁶

Tras este admirable fresco de la realidad, geográfica, política y humana, del país latinoamericano, Bolívar procede a expresar su programa y sus deseos sobre la futura organización de las colonias emancipadas. El proyecto del Libertador se perfila, desde este observatorio del exilio, con prodigiosa claridad. En la Carta de Jamaica están señalados los lineamientos fundamentales de la gran empresa unitiva que debió culminar en Panamá. Con criterio de vidente, el Libertador enfoca las posibilidades de un futuro común.

.....

En la parte final de la Carta de Jamaica, Bolívar, tras de llamar “grandiosa” la idea de formar de todo el Mundo Nuevo “una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo”, advierte que las circunstancias de climas remotos, situaciones diversas, intereses y caracteres semejantes tornan imposible la tarea. Pero esta conclusión, inesperadamente pesimista, remata en una exclamación de anticipada nostalgia: “¡Qué bello sería que el istmo de Panamá fuese para nosotros lo que el de Corintios 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, tratar sobre los altos intereses de la paz y de la guerra, con las naciones de las otras tres partes del mundo. Esta especie de corporación podrá tener lugar en alguna época dichosa de nuestra regeneración”.

Aquí Bolívar recuerda significativamente al abate Saint-Pierre, que concibió “el laudable delirio de

reunir un Congreso Europeo para decidir de la suerte y de los intereses de aquellas naciones”.

La nota postrera es en torno a la unión. “Mas, esta unión no nos vendrá por prodigios divinos sino por efectos sensibles y esfuerzos bien dirigidos”.¹⁷ Bolívar estaba seguro de poder encabezarlos.

EL “PACTO AMERICANO”

Al regresar del exilio, y después de una campaña fulgurante que lo llevó hasta Angostura, en el corazón de Venezuela, el Libertador retomó sus iniciativas a favor de la unión americana.

En Puerto Príncipe no había cesado en su activa correspondencia con extranjeros o con “compatriotas” latinoamericanos (así llamaba, entre otros, al canónigo chileno, Cortés,¹⁸ prócer de la revolución de abril en Caracas) promoviendo la confianza en el triunfo final de las armas patriotas. Y cuando se refiere, en cartas de esos años, a Santa Fe y al Perú, había de “libertar a estas provincias del yugo de los tiranos que las oprimen”. Subrayamos: provincias, es decir, partes de un todo continental.

Instalado en la capital de Guayana, y en medio de las angustiosas preocupaciones por organizar un ejército eficiente y bien armado, Bolívar, tres años después de la visión hemisférica expresada en la Carta de Jamaica, vuelve a ascender al plano de la visión continental.

Motivó este nuevo enfoque, la necesidad de responder al mensaje que le había enviado, con fecha 19 de noviembre de 1816, al Director Supremo de las Provincias Unidas del Río de la Plata, Juan Martín de Pueyrredón, felicitándolo por los triunfos de la revolución venezolana. Para Bolívar, los “sentimientos fraternales y altamente generosos de nuestros hermanos del Sur” lo llenaban de satisfacción y los retribuía con su homenaje “a los talentos políticos y a los timbres

¹⁶ Bolívar, ob. cit., vol. I, pág. 168.

¹⁷ Bolívar, ob. cit., vol., V, pág. 174

¹⁸ Bolívar, ob. cit.

militares del pueblo de Buenos Aires y a su ilustre director".¹⁹

En el mensaje, Bolívar logra una extraordinaria condensación de su proyecto unificador. "V.E. —dice al gobernante argentino— debe asegurar a sus nobles conciudadanos, que no solamente serán tratados y recibidos aquí como miembros de una república amiga, sino como miembros de nuestra sociedad venezolana. *Una sola debe ser la patria de todos los americanos, ya que en todos hemos tenido una perfecta unidad.*"²⁰

Hemos subrayado la frase porque ella refleja, en su concisión lapidaria, conceptos fundamentales de la ideología y del proyecto latinoamericano de Bolívar. Y en el período final, el mensaje de Angostura aclara y perfila su visión de futuro:

"Excelentísimo señor: cuando el triunfo de las armas de Venezuela complete la obra de su independencia, o que circunstancias más favorables nos permitan comunicaciones más frecuentes, nosotros nos apresuraremos, con el más vivo interés, a entablar, por nuestra parte el pacto americano, que formando de todas nuestras repúblicas un cuerpo político, presente la América al mundo con un aspecto de majestad y grandeza, sin ejemplo en las naciones antiguas. La América así unida, si el cielo nos concede este deseado voto, podrá llamarse la reina de las naciones y la madre de las repúblicas".²¹

Bolívar, con su habitual certeza, había comprendido que la sublevación paralela, simultánea pero inconexa, de las colonias desde 1810, debía desembocar en un "pacto político". Es decir, en algo análogo a aquello que hicieron las colonias inglesas de América del Norte, al establecer, en Filadelfia, el "pacto político" que daría nacimiento a los Estados Unidos. Al despedirse de Pueyrredón, el Libertador expresa su esperanza de que el Río de la Plata, "con su poderoso influjo,

cooperará eficazmente a la perfección del edificio político a que hemos dado principio, desde el primer día de nuestra regeneración".²²

Intuitivamente, sin aspiración ni comando común, las colonias rebeladas venían construyendo un "edificio político", desde el día mismo en que alzarán bandera de independencia contra España. Se esbozaba, claramente, la necesidad de que este edificio tuviera su instrumento, su "pacto". Bolívar resultaba así la conciencia reflexiva y ordenadora de la revolución americana.

En la misma fecha de su respuesta a Pueyrredón, Bolívar redacta una proclama a los habitantes del Río de la Plata, en la cual se exaltan los paralelos sacrificios de venezolanos y argentinos y pondera el avance de las armas patriotas de Buenos Aires hacia Chile y el Perú.

El texto de esta proclama contiene una nueva y clara reiteración unionista: "Habitantes del Río de la Plata: la República de Venezuela, aunque cubierta de luto, os ofrece su hermandad; y cuando cubierta de laureles haya extinguido los últimos tiranos que profanan su suelo, entonces, os convidará a una sola sociedad, para que nuestra divisa sea *Unidad* en la América Meridional".²³

El subrayado de *Unidad* es del mismo Bolívar y la invitación prometida será para "una sola sociedad". El Libertador trasladaba, ampliándola al campo social, la idea del "pacto" ya esbozada en lo político.

Posteriormente, y dirigiéndose de nuevo al titular del Poder Ejecutivo en el Río de la Plata, Bolívar aclara, con una palabra definitoria, el tipo de alianza que unía a los pueblos que luchan por su emancipación. Se trataba de coordinar una sola actitud para negociar con España a raíz de la restauración de la carta de 1812. "Ligadas mutua-

¹⁹ Ídem, vol. I, pág. 294.

²⁰ Bolívar, ob. cit., vol. I, pág. 294.

²¹ Ídem.

²² Bolívar, ob. cit., vol. I, pág. 295.

²³ Ídem, pág. 664-665.

mente entre sí todas las repúblicas que combaten contra España, por el pacto implícito y virtual de la identidad de causa, principios e intereses, parece que nuestra conducta debe ser uniforme y una misma".²⁴

Pacto implícito y virtual. La doble calificación resulta afortunada y exacta, pues, el alzamiento parejo de las antiguas colonias se desarrolló espontáneamente, sin pacto previo. Pero, logrado aquello el triunfo sobre la metrópoli tenía que modificarse sustancialmente. El pacto *implícito y virtual* debía ser sustituido por otro explícito y concreto. Bolívar avanza, sin olvidar nunca su meta más ambiciosa: la "unidad en la América Meridional".

Otro jalón en este proceso de definiciones políticas y jurídicas de la unidad latinoamericana aparece, con singular claridad y prestancia, en el ya citado mensaje al Director Supremo de Chile, Bernardo O'Higgins, desde Cali, en enero de 1822. "Hemos expulsado a nuestros opresores, roto las tablas de sus leyes tiránicas y fundado instituciones legítimas: mas todavía nos falta poner el fundamento del pacto social que debe formar de este mundo una nación de repúblicas".²⁵

De nuevo, Bolívar señala que para darse su "existencia nacional", los pueblos latinoamericanos habían actuado paralelamente pero sin concierto establecido. Faltaba ahora "poner el fundamento del pacto social". La meta, forjar lo que Bolívar define, con sobriedad admirable y expresiva, una "nación de repúblicas".

Al imaginarla, se exaltaba en la previsión de una grandeza sin ejemplo y dice a O'Higgins: "La asociación de los cinco grandes Estados de América es tan sublime en sí misma que no dudo, habrá de ser motivo de asombro para la Europa. La imaginación no puede concebir sin pasmo la magnitud de un coloso, que semejante al Júpiter

de Homero, hará temblar la tierra de una ojeada. ¿Quién resistirá a la América reunida de corazón, sumisa a una ley y guiada por la antorcha de la libertad?"²⁶

.....

En su mensaje al Director Supremo de Chile, el Libertador habla de "cinco grandes Estados Americanos" cuya asociación los haría el pasmo de Europa, En 1822, éstos eran: México (dentro de cuyo fugaz imperio se había incluido, con el nombre de Guatemala, a toda Centroamérica), la Gran Colombia, el Perú (Alto y Bajo), Chile y Argentina. En suma, los mismos que, en diciembre de 1824, serían invitados al Congreso de Panamá, Bolívar columbraba, con más de dos años de anticipación, las dimensiones gigantescas del "edificio político" que pretendía construir.

La estructura del mismo debería ser federal. En este macroespacio americano, el Libertador consideraba indispensable un sistema que, en cambio, zahería en el microespacio nacional. Sostenía, con todas sus fuerzas, la "federación general", que sería hispano o latinoamericana, y detestaba, como símbolo y factor de anarquía, lo que despectivamente llamaba la "federación provincial". Aclarando al general peruano La Fuente estos conceptos, se explayaba así: "Me informan que en Arequipa se dejan caer algunas chispas de federación provincial, que no han podido menos que alarmar a los amigos del orden público. No permita usted, que estas chispas lleguen a prender en el corazón de su patria. Recuerde usted cuanto acaba de suceder en Venezuela y a los desastres que la amenazaban por esta manía de federación provincial. Se quiere imitar a los Estados Unidos sin considerar la diferencia de elementos, de hombres y de cosas. Nosotros no podemos vivir sin la unión. La gran federación de que he hablado a usted tantas veces, es muy diferente de la que se piensa en Arequipa. Aquella es la unión de la fuerza en grandes masas, mientras que la otra es la división

²⁴ Bolívar, ob. cit., vol. I, págs. 532-533.

²⁵ Ídem, pág. 619.

²⁶ Bolívar, ob. cit., vol. I, pág. 618.

de la fuerza de una de esas masas en pequeñas fracciones”.²⁷

LA PREPARACIÓN DEL CONGRESO

El mensaje de Bolívar al Director Supremo de Chile fue seguido por el nombramiento de Joaquín Mosquera, como representante diplomático de Colombia ante los gobiernos del Perú, Chile y Buenos Aires. Bolívar, a la cabeza del gobierno colombiano, empezaba a cumplir lo que había ofrecido, como jefe revolucionario en Venezuela, al argentino Pueyrredón —“cuando circunstancias más favorables nos permitan comunicaciones más frecuentes”— de entablar “el pacto americano”. Consumada la independencia, era hora de ensayar la construcción del prometido “cuerpo político”.

Había sonado la hora de la diplomacia, preparatoria de la gran cita americana. El ministro de Relaciones Exteriores de la Gran Colombia, Pedro Gual, interpretando sagazmente a Bolívar, impartió las instrucciones correspondientes, tanto a Mosquera —enviado al sur— como a Santa María, enviado a México. En estos despachos se explana la doctrina bolivariana con precisión y razones. Gual, que fuera secretario del Precursor Miranda, resultaba, según Salcedo-Bastardo, “un eslabón entre el Precursor y el Libertador”²⁸ y en ambos había bebido la misma inspiración unionista. La transcripción de lo esencial de este documento diplomático es indispensable, como inspirado por Bolívar, para extender los movimientos preparatorios del Congreso de Panamá. Decía Gual:

“Nada interesa tanto en estos momentos como la formación de una liga verdaderamente americana. Pero, esta alianza no debe formarse simplemente sobre los principios de una alianza ordinaria para defensa: debe ser mucho más estrecha que la que se ha formado últimamente en Europa contra la libertad de los pueblos. Es

necesario que la nuestra sea una sociedad de naciones hermanas, separadas por ahora y, en ejercicio de su soberanía por el curso de los acontecimientos humanos, pero unidas, fuertes y poderosas, para sostenerse contra las agresiones del poder extranjero. Es necesario que usted encarezca incesantemente la necesidad que hay de poner, desde ahora, los cimientos de un cuerpo anfictiónico o Asamblea de Plenipotenciarios que dé impulso a los intereses comunes de los Estados Americanos, que dirima las discordias que pueden suscitarse en lo venidero entre pueblos que tienen unas mismas costumbres y hábitos y que, por falta de una institución tan santa, puedan quizás encender las guerras funestas que han asolado otras regiones menos afortunadas”.²⁹

En estas instrucciones de Gual, que refieren con exactitud el pensamiento de Bolívar, hay elementos que trasuntan, en forma inequívoca, el proyecto latinoamericano del Libertador. También, la huella de influencias ideológicas y de acontecimientos contemporáneos.

Si hasta al vidente abate Saint-Pierre se remontaba la idea de un Congreso o Dieta perpetua para arreglar las diferencias entre los Estados asociados, de la creación y agresiva presencia de la Santa Alianza surgía la de hacer la nuestra (que también se llega a llamar “santa” en las instrucciones de Gual) una liga más estrecha y con objetivos totalmente opuestos. La Santa Alianza se forjaba contra la libertad de los pueblos. La Liga Americana para defender y consolidar esta libertad recién ganada. Si bien Bolívar, pasados los años y ante las deficiencias de su “edificio político”, consideró posible imitar a la Santa Alianza “en todo lo que es relativo a seguridad política”.

Lo más sugestivo de las instrucciones de Gual radica, acaso, en giro sutil que alude a las repúblicas, cuando señala que están “separadas, por ahora, en el ejercicio de su soberanía por el

²⁷ Bolívar, ob. cit., vol. II, pág. 533.

²⁸ Salcedo-Bastardo, L., **Historia fundamental de Venezuela**, 3a edición, Caracas, 1972, pág. 327.

²⁹ Liévano Aguirre, Indalecio, **Bolivarismo y monroísmo**, Ed. Revista Colombiana, Ltda, 1969, pág. 18.

curso de los acontecimientos humanos". Es decir, que la lejanía, las guerras y otras contingencias, las mantienen separadas "por ahora". Pero que se trata de asegurar un ejercicio colectivo de esa soberanía, cuando "unidas, fuertes y poderosas" puedan sostenerse contra las agresiones del poder extranjero.

En otras palabras, Gual repite el concepto de Bolívar cuando hablaba del "pacto implícito" durante la guerra y de la urgencia de explicitarlo mediante un acuerdo solidario y firme. El proyecto bolivariano, expuesto de una forma y otra, es sustancialmente el mismo. La desunión es una situación contingente, transitoria, que debe ser reemplazada por "una" (subrayado por Bolívar) sociedad.

Esta unidad como secreto de la independencia, la paz y la fuerza, había sido comprendida, y muy bien comprendida, por los fundadores de Estados Unidos. Escribiendo Alexander Hamilton, en *El Federalista*, sobre la posibilidad que existiera, en su momento, una separación completa entre las antiguas colonias inglesas, una vez asegurada la independencia, expuso nítidamente lo que hubiera ocurrido de no lograrse la Unión.

Dijo Hamilton: "Es necesario que un hombre se halle muy absorto en especulaciones utópicas para poner en duda si los Estados (se refiere a las antiguas colonias británicas) estuvieran completamente separados o sólo unidos en confederaciones parciales, las subdivisiones en que podrían partirse contenderían frecuente y violentamente unas contras otras (...) Esperar que pueda continuar la armonía entre varias entidades soberanas, vecinas, independientes e inconexas, sería volver la cabeza al curso uniforme de los acontecimientos (...) Nos corresponde reivindicar el honor de la raza humana (...) La unión nos permitió hacerlo. ¡Que los americanos no consientan en ser instrumento de la grandeza europea! Que los 13 Estados, unidos en una firme e indestructible Unión, elijan,

juntos, un gran sistema americano, superior al dominio de toda fuerza e influencia transatlántica y capaz de imponer sus condiciones a las relaciones del Viejo y el Nuevo Mundo".³⁰

El propósito bolivariano era, sin duda, crear —como Hamilton lo proponía para el Norte— un "gran sistema americano para el Sur". Y resulta una lamentable moraleja comprobar que, en tanto los sueños de Hamilton se cumplieron, los de Bolívar naufragaron en la pequeñez y la ambición de sus diadocos. Por eso, no fuimos capaces de "imponer condiciones" ni al Viejo Mundo, ni a aquella parte del Nuevo Mundo que supo superar "las subdivisiones y la inconexión".

El primer éxito de las misiones diplomáticas enviadas por Bolívar en preparación de su proyecto, lo tuvo Joaquín Mosquera en el Perú. No había transcurrido aún un año de la declaración de la independencia y gobernaba el general San Martín, con el título de Protector del Perú. Estaba a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores otro ilustre argentino, enrolado en la causa emancipadora desde la Revolución de Mayo: Bernardo Monteagudo, apasionado partidario de la confederación latinoamericana, y tanto que, al año siguiente, exiliado ya del Perú, editó, en Quito, todo un plan de unidad, dotado de polémica defensa.

Sobre la federación americana, el general San Martín tenía posiciones tan claras como las de su ministro. El 13 de septiembre de 1818, desde su cuartel general de Santiago de Chile, y preparándose para expedicionar el Perú, dirigió una primera proclama a los habitantes de este país. Y en ella decía: "La unión de los tres Estados independientes (Perú, Provincias Unidas del Río de la Plata y Chile) acabarán de inspirar a la de España el sentimiento de su impotencia y a los demás poderes el de la estimación y el respeto. Afianzados los primeros pasos de vuestra existencia política —continuaba la proclama sanmar-

³⁰ Liévano Aguirre, Indalecio, ob. cit., pág. 58.

tiniana— un congreso central, compuesto de los representantes de los tres Estados, dará a su respectiva organización una nueva estabilidad; y la constitución de cada uno; así como su alianza y federación perpetua, se establecerán en medio de las luces, de la concordia y de la esperanza universales”.³¹

Cuarenta años después, en el melancólico ocaso de su vida, San Martín, desde Boulogne-Sur-Mer escribía al general Ramón Castilla, Presidente del Perú, que fue norma esencial de su carrera pública, “mirar a todos los Estados Americanos, en que las fuerzas de mi mando penetraron, como Estados hermanos interesados, todos, en un mismo y santo fin” (Carta del 11 de septiembre de 1848).

La propuesta colombiana, aceptada por San Martín, que había trazado su propio plan federativo pero confinado a los países del Sur, reclamaba “un pacto convencional de federación para la defensa de la causa común, hasta obligar al enemigo, en vista de nuestra unanimidad de sentimientos y comunidad de intereses recíprocos, a desistir de la guerra injusta que nos ha provocado, reconociendo nuestra soberanía e independencia nacional”.³²

Se comunicó al Perú la voluntad “del pueblo y gobierno de Colombia” de cooperar en un fin tan laudable y su disposición a enviar uno, dos o más plenipotenciarios, al lugar que se designare, siempre que los demás Estados de América se presten a ello. Entonces podríamos, de común acuerdo, “demarcar las atribuciones de esta Asamblea verdaderamente augusta”.³³

Fuera de la confederación, unión y liga perpetua, ajustada en el Tratado Mosquera-Montevideo, el mismo 6 de julio de 1822, se firmó otro, llamado adicional, con miras al futuro Congreso de Panamá.³⁴

Los resultados en Chile y en Argentina fueron menos satisfactorios, A México fue enviado un hijo de ese país que revistaba en la naciente diplomacia colombiana: don Miguel de Santa María. Tras los incidentes surgidos a raíz de haberse erigido México en imperio, con Agustín de Iturbide como monarca, Santa María firmó el tratado de alianza y confederación con el secretario de Relaciones Exteriores de la renacida república, que lo era una eminente figura mexicana, resuelta partidaria de la Confederación: don Lucas Alamán. El presidente Vicente Guerrero lo promulgó el 2 de diciembre de 1823. En su artículo XIV los gobiernos signatarios se comprometían a apoyar una Asamblea General de Estados Americanos compuesta de sus plenipotenciarios.

Este documento básico de unidad se completaba, dos días después, con una nueva cláusula, en la cual se disponía que “los productos territoriales de uno u otro país introducidos por sus puertos en buques indistintamente colombianos o mexicanos, gozarán de la rebaja de dos y medio por ciento de los derechos de importación”.

Alamán, en este aspecto, mantenía una línea. Para el ministro mexicano, no era dable tratar a los países que habían compartido la condición colonial española como si fueran extranjeros. En negociaciones posteriores con Gran Bretaña, Alamán insistió en que la cláusula de nación más favorecida se aplicaba a cualquier concesión o gracia particular, con excepción de “las naciones americanas que antes fueron posesiones españolas, a quienes, por las relaciones fraternales que las unen con los Estados Unidos Mexicanos, podrán éstos conceder privilegios no extensivos a los dominios de su Majestad Británica”.³⁵

La diplomacia bolivariana iba tejiendo, de este modo, la red de tratados y compromisos que

³¹ Leguía y Martínez, Germán, **Historia de la emancipación del Perú: Protectorado**, t. V, 1972, pág. 606.

³² Leguía y Martínez, ob. cit., pág. 606.

³³ Aranda, **Colección de Tratados**, t. III, pág. 118.

³⁴ Ídem.

³⁵ Liévano Aguirre, ob. cit., págs. 26-27.

impulsan a la realización del “pacto americano”. Y es significativo, como lo ha anotado Raúl Porrás Barrenechea, que en esos años gestatorios y formativos, existiera de hecho —y de derecho en muchas constituciones— la ciudadanía latino o hispanoamericana. Es el caso de Santa María, mexicano, enviado de Colombia. Del general Manuel del Llano y Nájera, ex diputado de Chiapas a las Cortes españolas, capitulado en el Callao con el mariscal La Mar, y como éste, integrado en el ejército peruano, que en 1822 volvía a su patria —donde murió poco después— como el tercer diplomático que el Perú designara al iniciar su vida independiente. (Los otros dos fueron el mariscal Toribio de Luzuriaga, acreditado ante el gobierno argentino, y el general Francisco de Salazar y Carrillo, ante la Junta de Gobierno de Guayaquil).³⁶ El Deán Funes, argentino, se convertía, poco después, en agente de Bolívar ante las provincias del Río de la Plata. Para no mencionar a Monteagudo, argentino, y a Heres, colombiano, que fueron ministros de Relaciones Exteriores del Perú, o a Vicente Rocafuerte, ecuatoriano y representante de México en Europa.

El clima unitivo y fraternal que estos nombramientos plurinacionales confirman, y cuyo principal propiciador incansable abanderado era Bolívar, se manifestaba de muchos modos en diversos países.

El 22 de febrero de 1822, un ilustre centroamericano, José Cecilio del Valle, llamado, por sus contemporáneos el “sabio Valle”, hizo público un ensayo sobre confederación continental.

“Sin tener conocimiento alguno de los pasos que con el mismo objeto daba Bolívar en el Mediodía y con anterioridad al tratado que se celebró en Lima el 6 de julio del mismo año”, apunta el historiador guatemalteco Alejandro Marure.³⁷ Sin duda, no podía tener conocimiento Valle del proyecto que

instrumentaba Bolívar a través de la diplomacia de Gual. Pero articulaba posiciones y tesis que estaban en la atmósfera de su tiempo. Afirmaba Valle que la “identidad de sentimientos no produciría los efectos de que es capaz, si continúan aisladas las provincias de América sin acordar sus relaciones y apretar los vínculos que deben unirlos”. El ejemplo de la Santa Alianza volvía a dejarse sentir: “Si la Europa sabe juntarse en Congreso cuando la llaman a la unión en cuestiones de alta importancia, ¿la América no sabrá unirse en cortas cuando la necesidad de ser o el interés de existencia más grande la obliga a congregarse?”³⁸

Llamaba a América, “Vuestra cara Patria y mi digna cuna” y proponía instalar un Congreso General, en Costa Rica o en León (Nicaragua) integrado por diputados o plenipotenciarios de cada provincia americana, quienes trazarían planes eficaces para evitar invasiones externas y divisiones intestinas y la formación de una Federación para todos los Estados de América, así como un pacto solemne de mutua ayuda y fijación de hombres y dinero para la defensa común.³⁹ Calculaba, Valle, que se crearía una potencia con catorce millones de habitantes, número semejante a los millones que Bolívar había calculado en Jamaica, para el conjunto continental.

El trabajo del gran hondureño fue conocido y elogiado por Bernardo Monteagudo, que había dejado ya el ministerio y el poder en el Perú y consagraba los mínimos ocios de un arduo exilio a planificar la unión de los pueblos americanos.

Estaba reunida, desde mediados de 1823, en Guatemala, la Asamblea General Constituyente de las Provincias Unidas de Centroamérica y en su seno se advirtió, nítida, la influencia bolivariana. La Constituyente centroamericana aprobó, en noviembre de 1823 (Bolívar estaba, desde

³⁶ Leguía y Martínez, ob. cit., pág. 601.

³⁷ Marure, Alejandro, *Bosquejo histórico de las revoluciones de Centroamérica*, París, 1913.

³⁸ Del Valle, J. C., *El amigo de la patria*, 3. III, 1822.

³⁹ Del Valle, ob. Cit.

septiembre, en el Perú), el Decreto N° 44, por el cual se convocaba a los “cuerpos legislativos deliberantes de ambas Américas a una conferencia general, debiendo reunirse sus diputados en el punto que ellas mismas se sirvan designar”. El propósito de este Congreso sería “representar unida a la gran familia americana; garantizar la independencia y libertad de sus Estados; auxiliarlos; mantenerlos en paz; resistir las invasiones del extranjero; revisar los tratados de las diferentes repúblicas entre sí y con el antiguo mundo; crear y sostener una competente marina; hacer común el comercio a todos los Estados, arreglando el giro y los derechos”.⁴⁰

La iniciativa centroamericana, cuyos patrocinadores eran los constituyentes Milla Vasconcelos y Molina (este último acudiría a Panamá como plenipotenciario en 1826), tenía la originalidad de referirla a los parlamentos y no a los ejecutivos. A una suerte de “congreso de congresos”. La enumeración de objetivos de la Asamblea propuesta guarda paralelismo con las motivaciones del Congreso de Panamá.

América vivía su hora americana y los testimonios de coincidencia con el plan continental en marcha, por obra de Bolívar, surgían dentro y hasta fuera de las fronteras de Latinoamérica. El prócer salvadoreño Juan Manuel Rodríguez, exiliado en Filadelfia, después de combatir la anexión de su patria al imperio de Iturbide, hizo público un manifiesto el 11 de agosto de 1823, año de notoria y espontánea convergencia de iniciativas unionistas, instando a sus “amados compatriotas” (que eran todos los habitantes de la América emancipada) a formar “la unión particular de los pueblos y provincias que componían antes las capitanías generales, para que formen Estados y estos Estados puedan unirse, después bajo ciertas

bases”. Rodríguez diseñaba una distribución de “focos de poder” de magnitud continental, y, entre ellos, señalaba —lo que es novedad en planes que, hasta entonces, se limitaban a América española— al Brasil. “Un punto en el espacio que comprende el Anáhuac; otro en el guatemalteco, otros en Colombia, Chile, Buenos Aires y el Brasil, todos formarían una línea impenetrada, inaccesible al poder humano.”⁴¹

Este impreso de Juan Manuel Rodríguez, que pintaba con vigorosos colores los peligros inminentes de una invasión por parte de la Santa Alianza, causó considerable impresión en la Asamblea Constituyente de Centroamérica.⁴²

Es significativa la presencia, ya dominante, del Libertador en todos los ámbitos de América, presencia que estaba indudablemente ligada a sus ideas unionistas, Manuel María Ayala, primer agente diplomático de Colombia en Centroamérica, informó a su gobierno que había encontrado, en Guatemala “el más alto aprecio por el Libertador y un loco entusiasmo por Colombia”.⁴³

La propia Asamblea Constituyente, en diciembre de 1823, decidió entronizar en su sala de sesiones un retrato “de cuerpo entero del inmortal Bolívar”, según el cuadro que había traído consigo Bernardo Monteagudo. Al pie del retrato, y “en mayúsculas en oro” se colocó la inscripción “A SIMON BOLÍVAR POR LA LIBERTAD DEL NUEVO MUNDO”.⁴⁴

El retrato del Libertador estuvo acompañado, por decisión de la misma Asamblea, por otro del padre Las Casas y —presencia un tanto sorpresiva— la del monseñor de Pradt, cuyos vaticinios había comentado Bolívar en la Carta de Jamaica.

⁴⁰Townsend Ezcurra, Andrés, **Las Provincias Unidas de Centroamérica**. Fundación de la República, Editorial Costa Rica, San José de Costa Rica, 1973, pág. 345.

⁴¹Townsend Ezcurra, Andrés, **Las Provincias Unidas de Centroamérica...**, ob. cit., pág. 346.

⁴²Circunstancia curiosa y digna de señalar es que su manifiesto fue traído a Panamá, desde Filadelfia, —y de allí retransmitido a Guatemala, vía Costa Rica— por el ex oidor peruano, Manuel Lorenzo Vidaurre, quien poco después sería uno de los intérpretes y colaboradores más cercanos de Bolívar en su proyecto anfictiónico y delegado del Perú al Congreso de Panamá.

⁴³Idem, pág. 361.

⁴⁴Idem, págs. 91-92.

Otra prueba, de singular importancia por tratarse de otro Libertador sudamericano de magnitud excepcional, en torno a la coincidencia de ideas unionistas entre los próceres, deriva de la entrevista de Guayaquil, celebrada entre San Martín y Bolívar, el 26 de julio de 1822.

Los historiadores de diversas tendencias han insistido, con negativa constancia, en las divergencias entre San Martín y Bolívar. No han hecho hincapié, en cambio, en el amplio acuerdo de los dos Libertadores en materia de la federación continental.

Bolívar, en su circunstanciado informe al secretario de Relaciones Exteriores de Colombia, en Bogotá, afirma: "Esta parte de la federación es la que más interesa al Protector y cuyo cumplimiento desea con más vehemencia".⁴⁵ Dijo, asimismo, que "ha aplaudido la federación extraordinariamente como la base esencial de nuestra existencia. Cree que el gobierno de Chile no tendrá inconveniente en entrar en ella; pero, sí el de Buenos Aires, por falta de unión en él; pero, que de todos modos nada desea tanto el Protector como que subsista la

federación del Perú y Colombia, aunque no entre otro Estado más en ella, porque juzga que las tropas de un Estado al servicio del otro deben aumentar mucho la autoridad de ambos gobiernos con respecto a sus enemigos internos, los ambiciosos y revoltosos".⁴⁶

Tanto en esta comunicación, como en la dirigida en la misma fecha al general Sucre, se reitera que San Martín "aplaudió altamente la federación de los Estados americanos como la base esencial de nuestra existencia política"⁴⁷, y adelantó opinión en el sentido de que Guayaquil "sería muy conveniente para la presidencia de la Federación", es decir del gobierno federal.

En carta del 29 de julio de 1822 al general Santander, en forma personal informa a Bolívar, que San Martín le había ofrecido "una federación completa y absoluta, aunque no sea más que con Colombia, debiendo ser la residencia del Congreso, Guayaquil". Añade en un toque descriptivo del personaje: "Su carácter me ha parecido muy militar y aparece activo, pronto y no lerdo. Tiene ideas correctas de las que a usted le gustan".

EL PROYECTO EN MARCHA: LA ASAMBLEA ANFICTIÓNICA DE PANAMÁ

"La obra más portentosa que se ha concebido después de la caída del Imperio Romano"
Santander a Bolívar, 6 de febrero de 1826.

Los años de 1822 y 1823 fueron de propicias circunstancias. Libertadores y congresos, publicistas y cancilleres, se definían, con admirable coincidencia, a favor de la Patria Continental. El Proyecto político, caro a Bolívar, estaba en la conciencia de gobernantes y gobernados. Los ejércitos cruzaban las fronteras sin reparos, porque toda América era el campo de sus hazañas. No había nacido, o eran insignificantes, los problemas de límites. El nativo de un país de América podía ejercer en otro distinto, y a veces muy lejano, autoridad militar, política o diplomá-

tica. Inspirado en estos hechos, cantaba el Himno Nacional venezolano: "Unida por lazos / que el cielo formó / la América toda existe en nación".

El año 1824 fue el de acción y prueba definitivas. Bolívar sacó, de la nada, un ejército en el Perú y con él emprendió la ofensiva final en Los Andes. En agosto, venció en Junín. En diciembre, junto al Condorcunca, Sucre ganó la batalla, verdaderamente continental, de Ayacucho. El "Ejército Unido Libertador", compuesto por peruanos, colombianos, argentinos, chilenos y oficiales y

⁴⁵ Bolívar, ob. cit., vol. I, pág. 657.

⁴⁶ Idem.

⁴⁷ Bolívar, ob. cit., vol. I, pág. 658.

soldados de otros países de América, estableció definitivamente la independencia latinoamericana.

De regreso a Lima y dos días antes que se librara la batalla final en la Pampa de la Quinua, Bolívar redactó y envió a todos los gobiernos de las ex colonias españolas, la circular del 7 de diciembre de 1824. Ella reflejaba, maduro y compacto, el proyecto latinoamericano de Bolívar.

La firma el Libertador y la refrenda, como ministro de Gobierno y Relaciones Exteriores, el ilustre prócer liberal peruano José Faustino Sánchez Carrión.

El documento exhibe todo el estilo, preciso, punzante, a la vez elevado y nervioso, de los mejores escritos de Bolívar. Está dirigido a los gobiernos independientes de Colombia, México, Río de la Plata, Chile y Guatemala. (En este último caso, el nombre oficial era el de Provincias Unidas de Centroamérica). Al crear Bolivia, en 1826, su gobierno, presidido por el Mariscal de Ayacucho, fue invitado a adherirse al Congreso, sin llegar a hacerlo por razones de tiempo y de distancia.

Los destinatarios de la circular, por sí solos, dan idea de las dimensiones del proyecto continental. Bolívar, al plantearlo, lo ceñía a la antigua América española.

En su párrafo inicial, Bolívar señala que, al cabo de quince años de sacrificios, era llegada la hora de que “los intereses y las relaciones que unen entre sí a las repúblicas americanas, antes colonias españolas, tengan una base fundamental que eternice, si es posible, la duración de estos gobiernos”.

Tal empresa demanda el ejercicio de una autoridad “sublime que dirija la política de nuestros gobiernos, cuyo influjo mantenga la uniformidad de sus principios y cuyo nombre solo calme nuestras tempestades”. Traducido al lenguaje del derecho constitucional, se trata de la autoridad

que corresponde a un poder federal. Porque esa tarea de dirigir la política de “nuestros gobiernos” —se refiere a los gobiernos nacionales— y de mantener la uniformidad de los principios —que es, en las federaciones, resorte principal y casi único de la Corte Suprema— así como el supuesto de la existencia de “gobiernos” supervisados por una autoridad “sublime”, pertenecen al ámbito clásico de la autoridad federal.

A renglón seguido, Bolívar la describe: “Tan respetable autoridad no puede existir sino en una asamblea de plenipotenciarios nombrados por cada una de nuestras repúblicas y reunidos bajo los auspicios de la victoria obtenida por nuestras armas contra el poder español.”⁴⁸ La vieja idea del abate Saint-Pierre, que el Libertador había llamado un “laudable delirio”, cobraba toda la importancia y la verosimilitud de una iniciativa política fundada en categóricos y definitivos éxitos militares.

En su circular de Lima, el Libertador señala los antecedentes de la convocatoria: la invitación de 1822, como Presidente de Colombia, a los gobiernos de México, Perú, Chile y Buenos Aires para que formaran “una confederación” y la primera propuesta de Panamá (“u otro punto elegido a pluralidad”) mediante una asamblea de plenipotenciarios. Recuerda, luego, los tratados precursores de Colombia con México y el Perú.

Era hora de abreviar trámites, salvar dilaciones y reunir al Congreso. Considera que, en plazo de seis meses, podría lograrse su reunión (en realidad, tardó 18 meses) y se extiende luego en el panegírico de Panamá. “Parece que si el mundo hubiese de elegir su capital, el istmo de Panamá sería señalado para este augusto destino, viendo, por una parte, el Asia y por el otro a África y Europa”.

En la parte final, sobrecogido, acaso, de presentimientos, el Libertador anuncia que de no adherirse al Congreso los gobiernos nacionales:

⁴⁸ Bolívar, ob, cit., pág. 738.

“Preveo retardo y perjuicios a tiempo que el movimiento del mundo lo acelera todo, pudiendo también acelerarlo en nuestro daño”.⁴⁹ Concluye con su alocución vehemente: “El día que nuestros plenipotenciarios hagan el canje de sus poderes se fijará en la historia diplomática de América, una época inmortal. Cuando, después de cien siglos, la posteridad busque el origen de nuestro derecho público, y recuerde los pactos que consolidaron su destino, registrará con respeto los protocolos del istmo. En él encontrarán el plan de las primeras alianzas que trazará la marcha de nuestras relaciones con el universo. ¿Qué será entonces el istmo de Corinto comparado con el de Panamá?”.

Pueden extraerse algunas conclusiones claras de esta circular en lo que respecta al proyecto latinoamericano del Libertador.

La primera, se refiere a la extensión. Sólo abarca a las antiguas colonias que fueron de España. La posterior invitación a países distintos (“heterogéneos” los llamaba Bolívar) como Estados Unidos, Gran Bretaña y los Países Bajos, no fue de su iniciativa original. No impugnó, en cambio, la participación del Brasil, que se gestionó a través de la Legación de Colombia en Londres.

La segunda, al propósito. Se trata de formar una confederación, con una autoridad “sublime” que uniforme las instituciones y los principios que ligan a todos los países asociados.

La tercera, es el carácter de la autoridad suprema de la confederación, una asamblea de plenipotenciarios designados por cada uno de los Estados integrantes.

La cuarta, la capital. El istmo de Panamá es una y otra vez recomendado como verdadero centro del mundo. Sin embargo hubo otras propuestas. San Martín propuso a Guayaquil, y el propio Bolívar,

en 1825, parece haber meditado en la conveniencia de reunir el Congreso en Quito.⁵⁰

Quinta conclusión: la urgencia. Bolívar quiere que se reúna en un plazo de seis meses. No extrañe esta impaciencia. Está esperando desde 1814 para cumplir con el precursor anuncio de la Carta de Jamaica.

Sexta: la percepción, anterior en un siglo a los historiadores y filósofos —como Halevy— que han hablado de la “aceleración” del tiempo histórico. Latinoamérica no comprendió la existencia de su *tempo* y pagó este desvío con el retraso y la dispersión.

Séptima y final: en el párrafo postrero de la circular de Lima, el Libertador habla de las “primeras alianzas”, para referirse a la confederación. Ellas —afirma— señalarán el rumbo de “nuestras relaciones” con el universo. Hay en la frase una distinción clara: “nuestras”, o sea la de todos los países de Latinoamérica y “el universo”, o sea todas las naciones ajenas a estos países. Singulariza y define.

Sin una palabra de más, conciso y directo, el proyecto latinoamericano de Bolívar fulgura, entero, en la Circular del 7 de diciembre de 1824, en Lima.

La invitación al Congreso de Panamá fue acogida, como era de esperarse, por la cancillería colombiana. Al enterarse el Consejo de Gobierno del Perú, que gobernaba este país por ausencia de Bolívar, de la adhesión de Colombia, felicita a ésta (mayo de 1825) por su concurrencia y agrega: “Vuestro poderoso ejemplo allanará las pequeñas oposiciones que el espíritu de partido y el nacionalismo pudieron, en algún tiempo, oponer al sublime proyecto de la Asamblea de Plenipotenciarios en el istmo de Panamá”.⁵¹

⁴⁹ Ídem, pág. 740.

⁵⁰ “Creo que debe el Congreso pasar a Quito, que es una ciudad muy sana y situada en el centro de América, a 32 leguas del mar”. Bolívar, ob. cit., vol. II, pág. 116.

⁵¹ Porras Barrenechea, ob. cit., pág. 7.

Sugestivo, en grado máximo, es este comentario del Consejo de Gobierno del Perú, que integraba el doctor Hipólito Unanue, ex Ministro de San Martín y ahora delegado de Bolívar, don José María Pando, de brillante actuación diplomática, y Tomás de Heres, veterano de la guerra emancipadora. Estos tres hombres de gobierno anotaban, como un factor negativo de la ansiada unidad americana, el sentimiento particularista de los Estados, al que bautizaban, con exactitud y sin reparos, como “nacionalismo”. El nacionalismo válido, entonces, por obra de Bolívar, lo era de dimensión continental.

Fue el mismo Consejo de Gobierno del Perú el primero en designar plenipotenciarios y en enviarlos al Istmo, recayendo la designación en el citado Pando y en el doctor Manuel Lorenzo Vidaurre y Encalada.

Siguió Colombia al acreditar a Pedro Gual, el mismo canciller que destacara a las misiones preparatorias de Mosquera y Santa María, y a Pedro Briceño Méndez, colaborador emparentado con Bolívar. Centroamérica designó a dos próceres de su emancipación: don Antonio Larrazábal, que había sido diputado a las Cortes de Cádiz, y don Pedro Molina, liberal guatemalteco, antiguo simpatizante de Bolívar. México nombró al general José Mariano Michelena y al jurista José Domínguez Manso.⁵²

Ni Chile ni Argentina estuvieron presentes en el Congreso de Panamá. En cambio, asistieron observadores de la Gran Bretaña y de los Países Bajos. Los delegados bolivianos José M. Mendizábal y Mariano Serrano no llegaron a comparecer en Panamá.

Bolívar vivió 1825 en la expectativa optimista del Congreso: “Cada vez que pienso sobre esto —decía— me encanto, porque la creación de un gigante no es muy común”. “Usted ordene —decía

a Santander, confidente epistolar de esa época— que se pase por todo, con tal que tengamos federación, que se tenga deferencia a todo lo que se exija por cualquier parte, que pretenda alguna extravagancia tolerable, aunque sea por algún tiempo; quiero decir, que se conserve a todo trance la reunión federal y la apariencia de este cuerpo político. Su mera sombra nos salva del abismo o nos prolonga la existencia por lo menos. Y pienso ir al lugar de la reunión de este Congreso luego que se haya verificado, a darle algunas ideas que tengo en reserva”.⁵³ Desde el Cuzco manifestó su interés en asistir al “Congreso de la Federación en el Istmo a ver qué hace y cómo está”.⁵⁴ La Federación “se completará el año que viene”, decía optimista en 1826.⁵⁵ Presintiendo la ausencia de los delegados del Río de la Plata, afirmaba: “Los argentinos quieren restringir las facultades del Congreso y yo creo que se deben aplicar hasta el infinito y darles un vigor y una autoridad verdaderamente soberanas”.⁵⁶ Sobre el carácter estable del Congreso decía a Gual: “Yo desearía que esta Asamblea sea permanente para que, sirviendo de árbitro en las diferencias que cada día han de suscitarse, entre Estados nuevos y vecinos, fuese el lazo que las uniese perpetuamente”.⁵⁷

En oportunidad de producirse la convocatoria de Sucre a una asamblea para decidir el destino del Alto Perú (incorporarse al Perú o a la Argentina) Bolívar pensó que esta decisión podría ser resorte del Congreso anfictiónico. Prefería a la futura Bolivia, como “un nuevo Estado independiente, sujeto a la federación americana”.

Como Bolivia era posterior y no anterior al Congreso de Panamá, Bolívar deseaba: “contar con un nuevo Estado en la Federación americana, el cual nos será adicto porque nos deberá la existencia y libertad”.

Y a Vidaurre, en Panamá, le escribía: “Feliz usted si ha visto reunirse a los anficiones americanos...”⁵⁸

⁵² Porras Barrenechea, ob. cit., págs. XLIV y XLV.

⁵³ Bolívar, ob. cit., vol. II, pág. 117.

⁵⁴ Ídem, pág. 171.

⁵⁵ Ídem, pág. 218.

⁵⁶ Ídem, pág. 344.

⁵⁷ Ídem, pág. 178.

⁵⁸ Bolívar, ob. cit., vol. II, pág. 78.

Fue larga la espera en Panamá. En junio de 1825 llegaron los peruanos; en diciembre, los colombianos. En marzo de 1826 los de Centroamérica. En junio de 1826, los de México. Instalado el Congreso el 22 de junio de aquel año, deliberó hasta el 15 de julio, fecha de la firma del Tratado de Liga y Confederación.

Debió ser la realización del proyecto latinoamericano de Bolívar. No llegó a serlo. Lo que se fundó, en Panamá, no era la Federación de que hablaba el Libertador con facultades que se ampliaran hasta el infinito y “*con vigor y autoridad verdaderamente soberana*”. Lo que nació en el Istmo fue una alianza, en la paz y en la guerra, un compromiso de ayuda mutua y el establecimiento de un ejército y una marina comunes.

El rasgo esencial de la federación, la existencia de una autoridad, con facultades expresas, delegadas e inapelables —típica del régimen federal— no aparece en los protocolos del Istmo. Más aún: en una de sus disposiciones, se manifestaba que el Tratado no interrumpe, ni interrumpirá, el ejercicio de la soberanía de cada una de ellas con respecto a sus relaciones exteriores con las potencias extrañas, “en cuanto no se opongan al tenor y a la letra” del Tratado. Era, en suma, una oficialización de la alianza (“*implícita*”, la había llamado, años atrás, el Libertador) que había existido entre los pueblos insurreccionados. Pero no se erigía el “edificio político” que en cartas y mensajes había preconizado Bolívar. Lo logrado no era la “nación de repúblicas”. Era un pacto militar con cláusulas políticas.

Bolívar, en vísperas de la reunión, había pedido otra cosa: “el gran congreso de plenipotenciarios del Istmo, bajo un plan vigoroso, estrecho y extenso, con un ejército a sus órdenes, con 100.000 hombres, a lo menos, mantenido por la Confederación e independiente de sus partes constitutivas”.⁵⁹ Esta última cláusula no resultaba

muy compatible con el mantenimiento intacto de las soberanías nacionales estipulado en el Tratado. En vez de 100.000 hombres, se señalaron 60.000.

No extrañe que, al conocer los resultados del Congreso, decidiera retener su aprobación hasta meditar sobre ellos en Bogotá. Los aspectos militares merecieron su primer enjuiciamiento adverso. “El convenio sobre contingentes de tropas —decía en carta a Pedro Briceño Méndez— principalmente sobre el modo, casos y cantidades en que debe prestarse es inútil e ineficaz. Puede el enemigo obrar bajo principios ciertos e invadir con fuerzas dobles (...) El décimo (artículo) de caballería es incompatible con todos los principios del arte militar. También es defectuoso lo que ha estipulado con respecto a la artillería.”⁶⁰

Fue igualmente opuesto a continuar el Congreso en la Villa de Tacubaya, en México, por temor al influjo de los Estados Unidos. De todo lo cual, concluía recomendando a Briceño que no se ratificaran los tratados sin nueva revisión de su parte. Agregaba, significativamente, que el Tratado de Liga y Confederación “contiene artículos cuya dimensión puede embarazar la ejecución de proyectos que he concebido, en mi concepto, muy útiles y de gran magnitud”.⁶¹

Está claro que a Bolívar no satisficieron los protocolos del Istmo en los que había puesto tan gloriosa esperanza. “El Congreso de Panamá —llegó a decir en un momento de frustración y desesperanza—, institución que debiera ser admirada si tuviera más eficacia, no es otra cosa que aquel loco griego que pretendía dirigir, desde una roca, los buques que navegaban. Su poder será una sombra y sus decretos, consejos, nada más”.⁶²

Lo interesante radica en comprobar que el proyecto latinoamericano de Bolívar, que presentaron, debilitado, los plenipotenciarios

⁵⁹ Bolívar, ob. cit., vol. II, pág. 104.

⁶⁰ Ídem, 471.

⁶¹ Bolívar, ob. cit., vol. II.

⁶² Ídem.

Gual y Briceño, tuvo un ardoroso y original defensor en el delegado del Perú, Manuel Lorenzo Vidaurre.

Al día siguiente de inaugurado el Congreso, los delegados del Perú (Vidaurre y Pérez de Tudela), reclamando el derecho de iniciativa en virtud de la Circular de Lima, presentaron veintiséis “Bases para el Pacto de Unión entre los Estados de América”, cuyos principios fundamentalmente ya había adelantado el mismo Vidaurre en el discurso inaugural del Congreso.⁶³

En el seno del Congreso de Panamá, el Proyecto Latinoamericano de Bolívar tuvo su más exacto vocero en el delegado peruano Manuel Lorenzo Vidaurre. Este erudito ex oidor colonial, con experiencia europea y americana, se había identificado con los ideales unionistas y los quiso ver triunfantes en la Asamblea del Istmo, coincidiendo, por lo demás, en el pliego original de instrucciones que a él, y a su colega de plenipotencia, José M. Pando, les fuera extendido por el gobierno presidido por Hipólito Unanue.

Durante su larga espera en Panamá, Vidaurre concibió unas “Bases para el Pacto de Unión entre los Estados de América”, presentadas el 23 de junio, al día siguiente de la instalación.⁶⁴ Su lectura causó sorpresa entre los demás plenipotenciarios, por la amplitud y audacia de las proposiciones.

Entre ellas estaba la proscripción de la guerra en nuestra América, “bajo ningún pretexto”. El del arbitraje obligatorio. “Todas las diferencias y cuestiones de las repúblicas americanas serán decididas en el Gran Congreso”. Se lee, en las Bases, la primera declaración de solidaridad e interdependencia, que luego se estimó la clave del llamado sistema interamericano: “Cada miembro de la Confederación se empeñará en prestar asistencia, no sólo para defensa de América en general, sino de cada Estado en particular”.

Quedaba consagrado el respeto a la integridad territorial de los Estados comprendidos en la Confederación, e igualmente el principio de la ciudadanía continental. Vidaurre consignó con expresiva frase: “Todo americano de la Confederación podrá ser nombrado a los empleos de cualquiera de los Estados, sin limitación alguna: no haya extranjería entre los americanos confederados”.

Las Bases contienen el germen de una unión aduanera que todavía no se ha logrado. “Los derechos de importación y exportación —decían los plenipotenciarios peruanos— serán iguales entre todas las repúblicas confederadas con respecto a los frutos e industria de los mismos. No habrá efecto alguno prohibido en el mutuo tráfico”.⁶⁵

Se planteaba, con adelanto notorio, el comando militar unificado. La Asamblea, de acuerdo con las Bases, tendría poderes para señalar la fuerza de cada Estado, los puntos a fortificarse, el ejército de que dispondría el poder federal y la autoridad de éste para designar a su primer jefe.

Significativa era la Base que consagraba la primacía de la autoridad federal sobre los Estados asociados. Decía así: “Después de instalado el Congreso, no se necesitará la ratificación de los Estados particulares para que sean valoradas las decisiones”.

.....

No fue el ambicioso plan, expresado en las Bases, el que finalmente predominó. La propia línea del gobierno peruano, al ocupar Pando el Ministerio de Relaciones Exteriores, se volvió más cautelosa. Como pensaba Vidaurre, si el problema era principalmente defensivo y militar, bastaban pocos días para decidirlo.

.....

Insatisfecho por los resultados del Congreso de Panamá, Bolívar, incapaz de resignarse a una derrota de su idea unificadora, redujo su proyecto a aquella porción de Sudamérica que conocía y

⁶³ Townsend Ezcurra, Andrés, **El Perú en la Integración jurídica de América Latina. Vidaurre en Panamá**, Lima, 1975, págs. 19 y ss.

⁶⁴ Townsend Ezcurra, Andrés, **El Perú en la integración jurídica de América Latina...**, ob. cit., págs. 19 y ss.

⁶⁵ Townsend Ezcurra, Andrés, **El Perú en la integración jurídica de América Latina...**, ob. cit., pág. 22.

donde lo conocían. Donde había mandado y mandaba. En cuyas capitales Caracas, Bogotá, Quito y Lima, había entrado en triunfo. “Si no era posible la Confederación General Americana, sea por ausencia de secciones tan importantes como Chile y Argentina, sea por escasa voluntad de los concurrentes para crear un poder de veras nacional, era forzoso ceñirse a lo que era su América nuclear: la América andina. Allí radicaba su fuerza. Allí su autoridad. Allí era el punto de coincidencia y de apoyo, la resistencia a las fuerzas desintegradoras que comenzaban a dejarse sentir en el continente americano”.

Surgieron, en ese año de 1826, las iniciativas más audaces. Unos proponiendo un imperio, calcado sobre el modelo napoleónico. Otros, una federación de las repúblicas de Colombia, Perú. y la naciente Bolivia. En carta a Santander, del 7 de mayo de 1826, el Libertador traza el cuadro continental de sus expectativas y sus ilusiones. “Chile tiene el corazón conmigo”, Córdoba lo invita a que sea Protector de la federación de Buenos Aires, Chile y Bolivia. Este proyecto —explicaba— es del general Alvear que quiere cumplirlo a lodo trance. “El general O’Higgins, con sus amigos, también lo quiere y los pelucones de Chile, que son ricos y numerosos. ¿Qué haré yo en este Estado? Mucho he pensado y nada he resuelto. Unos me aconsejan la reunión del Imperio de Potosí a las bocas del Orinoco; otros, una federación de las tres repúblicas hermanas, pero, una federación positiva y tal que así supla a la del general de América, que las repúblicas del Sur lo adoptarían con facilidad por tenerme a mí de Protector de la Federación. El señor Pando es de opinión del Imperio y los miembros del Consejo de Gobierno (del Perú), igualmente, porque dicen que ellos quieren la paz con Europa a todo trance y no pueden vivir sin el orden que yo les dé, mas están conformes con la nueva federación. El que quiere lo más, quiere lo menos”.⁶⁶

Mientras las deliberaciones demoraban en iniciarse, en Panamá, Bolívar columbraba el panorama en

dimensión continental: descender a Buenos Aires, llegar hasta Tierra del Fuego. Embarcarse en Buenos Aires con destino a La Guaira, a donde llegaría en treinta días de navegación. En Bolivia, los enviados argentinos, el general Alvear y Díaz Vélez le habían hablado de dirigir la campaña contra el Emperador del Brasil.

Al cabo, desestimó estos proyectos, así como el de atacar al doctor Francia en su reducto del Paraguay y retornó al Perú. En Nazca, un año antes, había ya insinuado una fórmula mixta: “Un Congreso de los tres pueblos, con apelación al Congreso americano”, para sancionar la formación de Bolivia.

En mayo de 1826, de retorno al Perú, comunicó a Sucre que estaba imprimiendo su “Constitución Boliviana” y que debía aplicarse, para “los Estados en particular y para la Federación en general, haciéndose las variaciones que se crean necesarias”.⁶⁷

La construcción andina habría de empezar por una reconstrucción: la que reuniera, de nuevo, como entidades autónomas, al Alto y Bajo Perú. “Debemos dar ejemplo de esta Federación entre Bolivia y el Perú”, aconsejaba al Gran Mariscal de Ayacucho. “Bolivia no puede quedar en el estado en que está, pues el Río de la Plata y el Emperador, por su parte, al fin destruirán esta republica”.⁶⁸

.....

De vuelta a Bogotá, y tras unos días de desfallecimiento —los primeros— se siente, otra vez, confiado y optimista. En noviembre de 1826, le dice al Presidente del Consejo de Gobierno del Perú (entonces el general —futuro mariscal— Andrés Santa Cruz, llamado a fundar la precaria Confederación Perú-Boliviana, diez años después): “Me es muy agradable decir a usted que el pensamiento de la federación de seis Estados de Bolivia, Perú, Arequipa, Quito, Cundinamarca y Venezuela, todos ligados por un jefe común que mande la fuerza armada, e intervenga en las relaciones anteriores, lo han aprobado mucho aquí”.⁶⁹

⁶⁶ Bolívar, ob. cit., vol. II, pág. 365.

⁶⁷ Bolívar, ob. cit., vol. II, pág. 364.

⁶⁸ Ídem, pág. 325.

⁶⁹ Ídem, pág. 500.

La persistencia de su idea unitiva se refleja en el testimonio, hasta ahora no divulgado sino en la única edición del libro que lo recoge, del mismo, apasionado, cambiante y turbulento Manuel Lorenzo Vidaurre.

A su regreso de Panamá, el plenipotenciario peruano se encontró con el Libertador, de manera ocasional, en Guayaquil. Para entonces, el proyecto de la Constitución Boliviana había causado ya una ruptura interna en Vidaurre y en su anterior devoción fanática por Bolívar. Lo había advertido en la primera carta que le enviara al regresar de los Estados Unidos: “Te aborreceré tirano como te admiré héroe”.⁷⁰ Vidaurre no pudo esquivar el encuentro y nos dejó un relato, animado y pintoresco, que hoy llamaríamos periodístico, de su diálogo con Bolívar. Habían cenado juntos, con otras personas y al fin de la cena se produce el diálogo que Vidaurre relata así: “Tomamos café. Continuó una conversación de bagatelas hasta la cercanía de la noche. Entonces, se pusieron sillas en un balcón y nos acompañó únicamente Mosquera (...) La suerte de América está echada. El mediodía debe formar un solo Estado (...) Aquí (en Guayaquil)

debe juntarse la Gran Asamblea para formar, de las repúblicas, una, ¿y entonces qué recurso queda a Buenos Aires y Chile? Por grado o por fuerza deben agregarse”.⁷¹ La conversación se extendió, luego, con ese interés que tenía siempre Bolívar por los grandes espacios geográficos respecto del futuro de semejante federación. Apunta Vidaurre: “Nos contrajimos a conversar sobre el engrande-cimiento de la América del Mediodía formando un solo Estado que dominara los dos mares. ¡Un imperio mayor que el de Rusia!”⁷²

Tras esta viñeta personal, Vidaurre reflexionaba, contradictorio y entristecido: “No lo veré mas. Lo amo aunque detesto sus designios. ¿Cómo olvidaré el estado en que estuvo el Perú a principios del año 1824 ¡El Perú! ¡No había Perú!”.

Después de esta nueva entrevista de Guayaquil, esta vez con quien había sido uno de los más fieles y audaces expositores de su proyecto internacional y latinoamericano, Bolívar volvió a Colombia y Venezuela para comprobar, horrorizado, la creciente disgregación de su obra.

PERFIL Y CONSTANCIA DEL PROYECTO BOLIVARIANO

“Yo deseo más que otro alguno, ver formar, en América, la más grande nación del mundo”.
Bolívar, *Carta de Jamaica*, 1815

Ninguna idea más longeva en el vasto arsenal doctrinario del Libertador, que la idea de la unidad americana. Sus teorías constitucionales pueden resultar superadas o retóricas. Pero la idea de una Latinoamérica unida, aun teniendo en cuenta el ilustre precedente mirandino, es de privativo cuño bolivariano y de vigente y notoria actualidad.

Lo es también el encuadre de esta América unida en el escenario mundial. Con visión anticipada de nuestra época, en la cual los grandes espacios políticamente asociados son aquellos que predominan en el mundo. Bolívar instó, predicó y

presionó en mil formas, a lo largo de su espectacular y heroica carrera, porque de nuestra independencia no pasáramos a la insignificancia o retrocediéramos a lo que él mismo llamó “un nuevo coloniaje”. Era clarísimo —para Bolívar— que la guerra emancipadora y el proceso de la confederación, resultaban inseparables. No había independencia segura sin una confederación que la guerra garantizara con esa fuerza “de masas” que él supo columbrar. Le disgustaba lo que llamó despectivamente “la independencia provincial”, asimilándola a la dispersión ocurrida en Europa después de la caída del Imperio Romano.

⁷⁰Vidaurre, Manuel Lorenzo, *Suplemento a las Cartas Americanas*, Lima, 1827, pág. 157.

⁷¹Vidaurre, Manuel Lorenzo, ob. cit., pág. 158.

⁷²Vidaurre, Manuel Lorenzo, ob. cit., pág. 163.

En su insistencia a favor de macroespacios, unidos por un mercado común y por una autoridad federal o comunitaria, Bolívar no sólo se adelantó a esa Comunidad Latinoamericana de Naciones, que hoy se reconoce como salvadora de nuestro destino. Adelantó, con anticipación genial, un molde ideológico que se ha visto utilizado en la formación de la Comunidad Europea Occidental. Cuando el Parlamento Europeo colocó un busto de Bolívar en su Palacio de Bruselas, estaba reconociendo, acaso sin todo el énfasis que debiera, a un innegable precursor.

Que Bolívar, superando los provincialismos de su América, no adoptara los minirrationalismos identificados con el liberalismo de la Revolución Francesa, dice mucho de la originalidad de su pensamiento y de su capacidad para pensar sobre Latinoamérica, en términos latinoamericanos.

.....

Corresponde a los gobiernos de nuestros países darle forma moderna a lo que Bolívar llamaba "anfictiónica", erigiendo una Comunidad Latinoamericana de Naciones, provista de sus órganos deliberantes, ejecutivos, judiciales, promocionales y de planificación.

Conviene tener en cuenta que si en época de los griegos clásicos, que suministró el modelo prototípico de la anfictiónia, ésta reconocía como fundamento moral y superior, la comunidad

cultural y religiosa, nuestra moderna sociedad de naciones latinoamericanas habrá de reconocer, en similar función unitiva, a un conjunto de principios democráticos y sociales, sin los cuales no habría identificación auténtica ni profunda.

Así lo entendía Bolívar cuando, en su época, no ocultó su desagrado frente a la propuesta de incorporar a nuestra confederación o liga a países de estructura monárquica.

En nuestro tiempo, en un mundo dividido en inmensas extensiones geográficas, agrupadas bajo un solo comando político, tan sólo "pueblos continente" como la América prevista por el Libertador tendría los medios y la capacidad suficientes para trazarse un rumbo propio.

De allí que la frase final, que consigna la circular de Lima del 7 de diciembre de 1824: "Si V.E. no se digna adherirse 'al actuo agosto' de la confederación, preveo retardos y perjuicios inmensos a tiempo que el movimiento del mundo lo acelera todo, pudiendo, también, acelerarlo en nuestro daño".

Si el dilema de 1824 fue sucumbir ante la Santa Alianza, el dilema de nuestro tiempo, frente al competitivo desborde de las superpotencias, resulta el de unidad o vasallaje.



II. INTEGRACIÓN NACIONAL E INTEGRACIÓN REGIONAL

Edgar Camacho Omiste*

¿Qué se entiende por integración nacional? ¿Cuáles son los factores que la hacen posible? ¿Por qué causas unas sociedades se desintegran y otras llegan a consolidarse en construcciones históricas y proyectos de largo plazo, como Estado y como nación? ¿Cómo se influyen recíprocamente la integración nacional y la integración regional? En el presente ensayo son examinados, a partir de la experiencia de Bolivia, algunos de estos temas de especial interés contemporáneo.

1. El estudio de las relaciones internacionales muestra numerosos casos de unidades políticas, geográficas y culturales, que nacieron, tuvieron tiempos de plenitud, crisis, decadencia y concluyeron con la desintegración de los respectivos Estados e, inclusive, de las sociedades que les daban vigor y estabilidad. A partir de esas experiencias del pasado y del presente, de modo general, las sociedades contemporáneas valorizan cada vez más la importancia de defender la integridad e identidad estatal, a fin de asegurarse proyección futura y de convertir el Estado en el instrumento que garantice, real y verdaderamente, la acción unitaria de sus miembros, la libertad, la autodeterminación y que tenga capacidad de asegurar mejor calidad de vida material y espiritual a la colectividad y comunidades nacionales que lo constituyen. En cambio, los movimientos separatistas de un Estado, en muchos casos, terminan derivando en grupos marginales, minoritarios, violentos, que ejecutan actos de terror, sin perspectivas reales de alcanzar sus objetivos de cambio integral. Son relativamente pocos los movimientos fundados en la violencia indiscriminada que contemporáneamente hubieran terminado constituyendo Estados de larga existencia.

2. ¿Cómo hacer compatible el fortalecimiento del Estado nacional con los propósitos de la integración regional y, en nuestro caso, específicamente con los ideales de la unidad latinoamericana? Literalmente, integración significa unir entidades distintas, en un todo coherente. El pensamiento clásico no manejó las

ideas de la integración en los términos que utilizamos en nuestra época, pues, en verdad, la teoría de la integración representa una proposición relativamente nueva entre las ciencias sociales y políticas contemporáneas. El vocablo había sido utilizado, más bien, por los positivistas, desde una concepción organicista, es decir, trasladando a la comunidad humana algunos datos observados en el estudio de la vida animal y vegetal. Era un intento de interpretar la existencia desde el punto de vista de la selección natural, las diferencias raciales y la supervivencia del más fuerte, buscando la homogeneidad o absorción de una sociedad por otra, con el rigor de las leyes de la naturaleza y no de acuerdo a las peculiaridades de cada sociedad.

3. En aquellos años, cuando se mencionaba la importancia de la integración nacional, se suponía que ésta debía ser una forma de igualar, uniformar, expresarse todos en el mismo idioma, nivelar las costumbres, sus creencias religiosas, las formas de vestir, vivir, pensar y alimentarse en conformidad con ciertas peculiaridades, consideradas como mejores y más avanzadas que las demás. En el fondo, ese modo de pretendida integración reflejaba la ideología de grupos hegemónicos, dominantes, que intentaban imponer a toda sociedad, su "civilización", su religión, su propia visión del mundo y de la vida. Bajo tal noción de "integrar" se intentaba hacer desaparecer las diferencias.

4. Aunque la historia ofrece innumerables ejemplos de pueblos que se unieron en base a la

* Ex-Miembro y Coordinador de la Junta del Acuerdo de Cartagena y Ex-Ministro de Relaciones Exteriores de Bolivia.

acción combinada de la lucha armada y la movilización social, tal como fueron constituidos, por ejemplo, los procesos de la unificación alemana, italiana y española, el nuevo concepto de integración económica y política surgió, recién, en la segunda mitad del siglo XX. En Europa contemporánea se dio el intento por alcanzar la solidaridad, la paz y seguridad de un grupo de Estados vecinos, pero distintos, para hacer posible la reconstrucción de las sociedades devastadas por dos espantosas guerras mundiales; intento exitoso que, manteniendo las diferencias nacionales, puso en boga las nuevas teorías y la praxis de la integración regional contemporánea. De tal modo surgió la exitosa comunidad de naciones, constituida por 27 Estados y actualmente denominada Unión Europea.

5. Así, el modo de entender la integración ha cambiado. Ahora la percibimos como el proceso mediante el cual se promueven interdependencias mutuas y relaciones de un nivel superior, entre regiones y actores sociales, no obstante las disparidades nacionales, regionales y culturales que pudieran existir en el interior, y generar aproximaciones estructurales entre los asociados, para articular íntimamente elementos de la vida económica, política, ideológica, jurídica, de modo que cada pluralidad humana se complemente positivamente con la otra.

6. Desde luego, se han dado también formas de interdependencia que expresan sometimiento, donde una parte es el sujeto activo de los procesos y, la otra, el correspondiente objeto pasivo. Pero tal figura siempre ha representado una expresión de servidumbre o sometimiento de un Estado o de un gobierno respecto de otro, o de un poder mayor, por lo general foráneo, situación que es, precisamente, la que se busca superar mediante los procesos contemporáneos de la integración. Tal ha sido históricamente la relación de Puerto Rico respecto de los Estados Unidos, la de Hong Kong respecto del Reino Unido o la de Macao y Portugal.

7. De lo que se trata, entonces, es de alcanzar correspondencia mutua, en condiciones, en las cuales todas las partes comprometidas en un proyecto común lleguen a ser sujetos activos y no simplemente objetos pasivos de los procesos de unidad. Por ejemplo, nada sería más absurdo que pretender que los argentinos terminen siendo idénticos a los venezolanos o viceversa. Con seguridad, por muchos siglos más, el Reino Unido continuará siendo diferente al Estado Alemán; sin embargo, probado está que esas diversidades pueden integrarse y crear situaciones e instituciones de total afinidad entre comunidades humanas distintas y al interior de ellas, por encima y más allá de los desacuerdos y conflictos presentes y pasados.

8. Como es sabido, los Estados latinoamericanos representan existencias relativamente recientes. Tienen bases sociales antiguas, pero, en promedio cuentan con algo más de un siglo y medio de vida republicana, formalmente independiente. Si comparamos cada una de esas trayectorias, con la historia de China o de India, por ejemplo, con más de 5.000 años de continuidad estatal, veremos que una sola de las dinastías de esos países pesa en el tiempo tres o cuatro veces más que toda nuestra existencia republicana. Para los pueblos americanos, la integración debe llegar a ser un camino cierto de larga vida comunitaria, de convivencia pacífica, cooperación efectiva y prosperidad compartida.

9. Al hacer referencia a la integración nacional de Bolivia, nos referimos a la necesidad de vigorizar dentro del país un proceso de creciente cohesión interna; adhesión objetiva y subjetiva a un proyecto histórico común; capaz de dar a la comunidad nacional consistencia social, en base a una red de alianzas y coincidencias ideológicas que permitan proyectar, en el largo plazo, la unidad e independencia del Estado, al mismo tiempo que participar activamente de los procesos de integración regional y latinoamericana.

10. Pero, más allá de la mejor voluntad, en todos los países se dan realidades heredadas del pasado y proyectadas al futuro, que unas veces facilitan el doble proceso de integración y continuidad estatal, mientras otras fuerzas e intereses se empeñan en obstaculizar, perjudicar y retrasar los proyectos de unidad nacional y regional. Si el propio Simón Bolívar, de fuerte voluntad política y visión de largo plazo, no pudo concretar la unión suramericana en términos comparables a los Estados Unidos de América ¿serán capaces, los gobiernos y dirigentes del siglo XXI, de reasumir la tarea y llevar adelante un proyecto de magnitud equivalente?

11. El objetivo de unificar “nuestra América”, como la llamó José Martí desde América Central, quedó apenas iniciado. Es que no era solamente cuestión de buenas intenciones e ideas geniales, así estuvieran dotadas de un poderoso brazo militar, como el representado por el llamado “ejército libertador” de principios del siglo diecinueve. En ese momento, las condiciones estructurales en la base de las sociedades involucradas, impedían que el insigne propósito tuviera una realización efectiva. Probablemente podrá hacerse realidad en el futuro; pero, en el momento de la creación de las repúblicas americanas, entre los años 1810 y 1830, no tenía viabilidad. ¿Cuáles fueron las razones de esa frustración histórica?

12. Según algunas interpretaciones de la historia, la ambición y avaricia de personajes, que en las comarcas ejercían influencia en asuntos políticos, pequeños caudillos civiles y militares, se interpusieron al proyecto continental, hasta llevarlo al fracaso. Pudo haber sido así; en parte, pero, al mismo tiempo, la dispersión fue una consecuencia de la situación que, en esa época, se daba en la base material de la sociedad; y del modo en que la colectividad humana, entonces dependiente de España y heredera de las dispersas sociedades originarias, estaba articulada, o más bien, desarticulada de los principales sectores productivos de la región, en su más amplia escala. No existía interdependencia, o era muy débil. La

vida económica y social no se daba con las demás regiones vecinas; todo lo cual determinó que su realidad política facilitara la dispersión en un grupo de unidades estatales separadas, no solamente de España, sino también de sus hermanos americanos. Hacía falta el cimiento material para conectarse recíprocamente. En algunos casos, las nuevas “élites” gobernantes estaban ávidas de aliarse con Inglaterra, como efectivamente lo hicieron, algunas de ellas, y, después, con Estados Unidos, durante el período que siguió a la emancipación colonial.

13. Por ello, no debería sorprender demasiado que el proyecto de fusionar las ex colonias no hubiera marchado eficazmente en tal momento; en cambio, llama la atención que, felizmente, no hubiera surgido un número mayor de nuevos Estados, ya que, dadas las circunstancias históricas y geográficas de la época, pudo haber resultado un Estado ecuatoriano en la sierra y otro Ecuador en la costa; o un Perú de la selva, otro de la sierra y, un tercero, de la costa; y así sucesivamente, como una Colombia del Caribe y otra del Pacífico. En consecuencia, lo sorprendente no tendría que ser la proclamación de 20 repúblicas “soberanas”, sino, que no hubieran surgido por lo menos 50 o más unidades políticas diferenciadas y en permanente conflicto; como sucedió en gran parte del continente africano, en pleno siglo XX. En Centroamérica, por ejemplo, con un territorio comparable al del Paraguay contemporáneo, aparecieron 5 o 6 países diferentes, similares a las pequeñas islas del mar Caribe, donde se dan tantos factores de dispersión como de unidad. En ese cuadro histórico emerge Bolivia, que logra mantener la integridad esencial de la Audiencia de Charcas, en medio del atraso económico, la diversidad étnica, la ausencia de vías de comunicación y en base a una población reducida, heterogénea y dispersa. Realmente, en el caso de los nuevos Estados “indo-afro-asiá-euro-americanos”, no se trataba de simples “*republiquetas*” o “*banana republics*”, sino que, por el contrario, constituyen, más bien, epopeyas en un proceso de verdadero prodigio colectivo, digno

de ser preservado y analizado en profundidad, para una mejor comprensión de su presente y futuro. En el transcurso de los años pudo consolidarse la unidad política de cada uno de esos Estados, pero persistieron agudas diferencias sociales entre las comunidades originarias y los herederos de la colonización europea.

14. Contemporáneos al frustrado proyecto boliviano, encontramos otros fenómenos históricos, diferentes, que merecen mención especial. Es el caso de los Estados Unidos de América, que, a partir de las 13 colonias primarias constituidas por emigrantes europeos, va expandiendo su territorio a costa de la liquidación física de los pueblos indígenas y, luego, marchando hacia el lejano oeste; después hacia el sur y, a inicios del siglo XX, más allá de la zona continental hasta convertirse en la primera potencia mundial. Por su parte, la inmensa colonia portuguesa de América del Sur, hoy República Federativa del Brasil, logró mantener su unidad geográfica y siguió, a su vez, el camino de la expansión hacia el oeste de su región original.

15. En un territorio de más de dos millones de kilómetros cuadrados, habitado por menos de un millón de personas, se constituyó Bolivia como Estado independiente. En muchos aspectos, los creadores de la República mostraron una visión estatal, de mayor alcance al de algunos movimientos políticos contemporáneos que, en pleno siglo XXI, todavía añoran percepciones regionalistas o visiones étnicas excluyentes, estrechas y provincianas. El territorio del nuevo estado boliviano, con una extensa base geográfica y en aquella época, con salida propia al Océano Pacífico, venía desde más atrás del imperio incaico, habitado por culturas ancestrales y, más tarde, por desplazamientos humanos, especialmente europeos, asentados en América por varios siglos, que configuraron un Estado, cuya diferencia específica con sus vecinos ha sido, precisamente, su amplia pluralidad cultural y étnica, pues los pueblos originarios de la nueva república sobrevivieron a la

dominación colonial y compartieron con las migraciones posteriores, una historia común de complementación, conflicto y fusión étnica y cultural. Mientras tanto, en otros países como Estados Unidos, Cuba y Uruguay, las poblaciones indígenas fueron destruidas o desaparecieron en el choque cultural y militar del tiempo de la conquista y primeros años de las nuevas repúblicas, siendo reemplazadas por esclavos africanos y siervos asiáticos, importados como mercancía y mano de obra gratuita.

16. En Bolivia, los pueblos denominados hasta el presente como "originarios" permanecieron como portadores de una importante cultura agraria, con fuertes raíces nacionales. Constituyeron parte esencial de la explotación del Cerro de Potosí y de otros centros mineros y tuvieron a su cargo los cultivos tradicionales y la asimilación de las nuevas tecnologías, recién llegadas de otros continentes. En el marco de la llamada Real Audiencia de Charcas, aquellos nacientes núcleos humanos generaron las primeras formas de complementariedad entre distintas regiones del nuevo país, en un proceso extendido de mestizaje, con lazos de solidaridad y situaciones de conflicto, que se expresaron militarmente en la lucha contra los restos de la dominación colonial y más tarde, en sucesivos enfrentamientos sociales y políticos.

17. En ese tiempo, Cochabamba y Santa Cruz fueron comarcas proveedoras de alimentos; Chuquisaca representaba el principal centro intelectual y administrativo; La Paz constituía, simultáneamente, una fortaleza militar, emporio comercial y punto de paso hacia a los centros mineros, al igual que Oruro, Potosí y Tarija. Ya entonces, muchos productos tropicales venían de la región amazónica que hoy corresponde a Beni y Pando. Desde más lejos, Córdoba (hoy Argentina) abastecía a los centros mineros de mulas para el transporte; y, del sur del Perú, venía el mercurio para el tratamiento del mineral de plata que, a su vez, era enviado al viejo continente, primero en llamas de carga a través del desierto de Atacama y,

en barcos desde los puertos de Arica y Cobija sobre el Océano Pacífico, hasta Panamá, para acceder al Atlántico. Los pueblos indígenas constituían la masa de trabajadores sometidos a un régimen de explotación basado en formas de servidumbre. Así fueron creándose los focos de complementación primaria, que darían lugar al flamante Estado en la región centro-occidental del continente americano. Desde la distancia, la riqueza exportada contribuía sustancialmente en Europa, a la enorme acumulación de capital que, en el siglo XVII, daría inicio a la primera revolución industrial del naciente mundo capitalista. La división internacional del trabajo alcanzaba una dimensión universal.

18. A lo largo de los años, la región había estado sometida a la fuerte influencia de los países vecinos. Por un lado, las Provincias Unidas del Río de la Plata, pretendían incorporar a su naciente soberanía el territorio de la Audiencia de Charcas, que el año 1776 había pasado nominalmente a depender de Buenos Aires. De otro lado, se manifestaba desde el Brasil el avance hacia el occidente de portugueses y “bandeirantes”. Por el norte, venían del Perú las huestes denominadas “realistas”, como las del general Goyeneche, dispuestas a sofocar cualquier afán independentista. Y, de mucho más al norte del continente, desde Caracas, se sentía la creciente influencia de una fuerza militar constituida por soldados venezolanos, colombianos, ecuatorianos y peruanos que llegaron a Charcas, al mando del general Sucre, bajo el título de “ejército libertador”, el cual no libró ninguna batalla en el actual territorio boliviano. Con Chile, en ese momento, todavía no se advertían problemas pues, dicho país quedaba separado de sus vecinos por el desierto de Atacama y la cordillera de los Andes. Tampoco había problemas con la lejana y naciente República del Paraguay. En resumen, pudo más la capacidad de la base local para generar su propio poder político y militar que, finalmente hizo posible la creación del nuevo Estado. En efecto la guerra de guerrillas que luchó 15 años por la independencia y la resistencia generalizada de las ciuda-

des y el campo, habían conseguido controlar la mayor parte del territorio en cuestión, e impedían el paso tanto de los ejércitos leales a la corona española, como el movimiento de cualquier fuerza foránea, al punto que el propio libertador San Martín no pudo llegar al Perú por vía terrestre, y sus fuerzas militares tuvieron que atravesar la cordillera de los Andes para alcanzar, vía marítima, territorio peruano. Finalmente, el Mariscal de Ayacucho tuvo que convocar a una Asamblea Constituyente para resolver, desde la ciudad de Charcas el futuro del nuevo Estado, pese a la oposición inicial de Simón Bolívar.

19. Así surgió Bolivia el 6 de agosto de 1825. Al presente, o sea 184 años después, el país cuenta con un territorio de poco menos de 1.1 millones de kilómetros cuadrados y algo más de nueve millones de habitantes. Privado de salida propia al Océano Pacífico; de menor desarrollo económico relativo y sensiblemente limitado, por diversos factores, en su autonomía económica y política. Ubicado en el área de influencia de la más grande potencia capitalista y, al igual que otros Estados del mundo menos desarrollado y marginal del sistema, resulta dependiente de su seguridad alimentaria, así como del abastecimiento de bienes, tecnología, equipos y maquinaria requeridos para el funcionamiento de su economía; y de las fluctuaciones de la demanda, las variaciones de la oferta y de los precios de mercados exteriores; del crédito internacional, donaciones y condonaciones de capital; del origen de las inversiones y de los equipos de transporte, armamentos y requerimientos esenciales para la seguridad nacional. Todo lo cual configura una situación de vulnerabilidad respecto de elementos externos de poder.

20. Bolivia posee recursos naturales considerables; sus culturas son milenarias; su ubicación geográfica central en el continente es considerada estratégica; pero su dominio de la ciencia y la tecnología contemporánea sigue siendo incipiente; no obstante, la población es creativa, trabajadora, tenaz, con peculiaridades que la

distinguen de otras naciones. En el orden social una minoría de la población disfruta de altos ingresos; occidentalizada en su forma de vida y hábitos de consumo, se mantiene alejada física y culturalmente de la población nacional de origen indígena, la cual, en muchos sectores, se mueve en niveles de pobreza, comparable a los índices de los países más necesitados del mundo. Entre ambos extremos, una mayoría representativa de la clase profesional, artesanal, obrera, y de desocupados de distinta extracción social, trabaja y lucha por mejores condiciones de vida. Tales diferencias son causa y efecto de la insuficiente integración nacional.

Adicionalmente, los contrastes entre ricos y pobres, marginales y no marginales, se acentúan en medio de la cuestión étnica, cultural y plurilingüe. ¿Constituimos verdaderamente un “Estado-nación”?

21. ¿Cómo precisar el concepto de nación? Han sido dadas diferentes definiciones que, unas veces, privilegian el factor económico, político y geográfico y, otras, el idioma, las culturas y la diversidad de aspiraciones. ¿Es que existen en el mundo Estados totalmente homogéneos, constituidos en naciones-Estado? Parece que no. Consecuentemente, debaten sobre el tema distintas teorías contrapuestas. El pensador René Zabaleta, por ejemplo, definía a su país, Bolivia, como una nación abigarrada, donde una población de origen criollo-mestizo, que predomina en los principales centros, comparte su identidad histórica con los pueblos aymara, quechua, en la base urbana y rural; y con pueblos menos numerosos, como los urus, los chipayas, los guaraníes, los mojeños, los chiquitanos y otros más (36 según la Constitución), cada uno con características y peculiaridades étnicas y culturales propias. Consecuentemente, la Constitución define la base social boliviana, como plurinacional y multilingüe. En verdad, la concepción del Estado-nación que ha predominado por tantos años, representa solamente una denominación convencional, tanto en

América como en todos los Estados del mundo que son, ciertamente, plurinacionales.

22. Basta observar que la comunidad internacional está conformada, aproximadamente, por 200 Estados soberanos, casi todos ellos miembros de la Organización de las Naciones Unidas. Mientras, la población mundial cuenta con más de 2.500 grupos nacionales, diferentes unos de otros. Muchos de los grandes conglomerados humanos de bases étnicas y culturales compartidas, carecen de Estado propio, pero mantienen en común su propia lengua, su territorio, su base económica, sus tradiciones, su historia y creencias religiosas. Las luchas por la afirmación de las identidades nacionales, son tema de noticia cotidiana en los medios de comunicación mundial, en el empeño de defender su independencia y libertad. El derecho a la autodeterminación de los pueblos ha sido proclamado como un principio fundamental de la humanidad, pero, en todo caso, cuidando la legítima integridad territorial de los Estados y el deber de preservar la paz entre las naciones. De ahí a hacer efectivo el propósito de crear centenares de pequeños Estados independientes para todos los pueblos y grupos étnicos, a partir de cada una de esas naciones y nacionalidades, parece inalcanzable. La autodeterminación es lícita, justa y necesaria, pero no supone necesariamente la separación estatal absoluta. Probablemente, tal situación no se logrará nunca. Al menos es difícil imaginar la transición hacia una organización de naciones unidas constituida por miles de Estados minúsculos. Entretanto, todas las formaciones estatales son, y seguirán siendo, la consecuencia de la convivencia histórica de múltiples grupos nacionales, con diferentes grados de centralización y autonomía.

23. La débil integración política que se da en muchos países entraba la unidad nacional y retrasa la integración internacional económica, política y social. Se manifiesta, también, en dificultades de gobernabilidad. Se expresa, asimismo, en una acentuada inestabilidad institucional y democrá-

tica. Por ejemplo, no es que los ciudadanos bolivianos fueran más ambiciosos, irresponsables e imprudentes que sus vecinos, o que los militares hayan resultado históricamente partidarios de golpes de Estado, como instrumento de alternabilidad gubernamental. Esos problemas se han dado en todos los sistemas políticos de la historia. Aunque se expresen de distinto modo y bajo diferentes condiciones de vida, tales comportamientos reflejan circunstancias estructurales básicas, debilidades institucionales, precaria formación democrática tanto entre gobernantes como entre gobernados y, entonces, al carecer de los elementos principales para la integración política interna, queda en evidencia la falta de capacidad para consolidar la estabilidad y el cambio organizado. “A tener un Presidente como Pinochet, preferimos cambiar los gobernantes todos los meses si fuera necesario” decía un analista político boliviano. Pero, en síntesis, si el balance interno de gobernabilidad y proyección democrática es insuficiente, la posibilidad de integrar varios Estados entre sí, resulta debilitada y desfavorecida.

24. La consolidación de la unidad nacional y de la integración latinoamericana implica, entonces, procesos que deben darse simultáneamente. En cada uno de los países de la región, la integración regional debe contribuir a la integración nacional, ya que los desafíos de la sociedad contemporánea son inmensos. En efecto, la inserción en el sistema internacional; los procesos de industrialización; la ampliación de los mercados; el desarrollo científico y tecnológico la seguridad alimentaria; la preservación del medio ambiente y la seguridad ecológica; la garantía de una convivencia pacífica, la solución de los problemas heredados de la historia, como es el caso de la situación mediterránea de Bolivia; y otros requerimientos de la vida moderna, precisan de la acción conjunta y armoniosa de varios Estados empeñados en un proceso de integración, así como las diferentes culturas y pueblos dentro de cada Estado requieren de respeto, complementación y cooperación recíproca. La integración nacional, regional y latinoamericana

debe ser compatible con la auto-determinación de los pueblos, la integridad territorial y la soberanía nacional, pero, no para debilitarlas o liquidarlas, sino, para consolidarlas y asegurarles larga vida dentro de la comunidad internacional.

25. Un factor inexcusable en el proceso de desarrollo de la autodeterminación colectiva es la participación de los pueblos, los cuales deben sentir íntimamente que sus valores esenciales, culturales e históricos son respetados, están siendo realizados; y no están amenazados por los procesos de modernización, ya que, al mismo tiempo que vivimos una época que tiende al cosmopolitismo, la homogeneidad e interdependencia, también se dan fuertes reacciones sociales que valoran intensamente su pasado. Sin duda alguna, la necesidad de autoidentificación es tanto o más importante que la modernización. A título de desarrollo económico y asimilación tecnológica, no es posible avanzar por el camino de la mera imitación de otras experiencias al precio de negar la propia realidad nacional y cultural. Como que, en muchos casos, la frustración de las expectativas ha dado lugar al surgimiento de fuertes tensiones sociales. Por ello, en el diseño de los proyectos económicos y políticos del futuro, es indispensable que los países encuentren el reflejo de su propio modo de vida, al mismo tiempo que descubren una fuente de cambio, de creatividad y de nuevas oportunidades. La integración regional seguirá siendo un sustancial punto de referencia y tendrá que desempeñar un papel destacado en la readecuación de las especialidades productivas y tecnológicas de la división regional del trabajo, pero a condición de no olvidar que el verdadero artífice y sujeto activo de los procesos históricos son los pueblos, cuya expresión debe darse a través de las instituciones creadas para el efecto. Por todo ello, se comprende que la integración no sea una tarea fácil que pueda resolverse en unos pocos años. Al contrario, solamente podrá ser realidad dentro de un proyecto de largo plazo, pero no debe ser abandonado bajo ninguna circunstancia.

26. ¿Tienen futuro la Integración Andina y la Integración Latinoamericana? Claro que sí, lo tienen. Lo importante es no desesperarse frente a los “problemas de la coyuntura”. Lo que no tiene futuro es el aislacionismo de nuestras sociedades. Las posiciones negativas no conducen a nada. Lo importante es disponer de una clara identificación de los problemas del desarrollo de cada uno de los países asociados; la consolidación de una demo-

cracia genuina; la reforma del Estado, lo cual incluye, en todos los casos, descentralización económica, política y administrativa, así como el genuino reconocimiento del carácter plural de nuestra existencia política y social. Todo lo cual hará realidad el cambio auténtico a que aspiran nuestros pueblos. Con seguridad, el tiempo, la convivencia pacífica, la cooperación recíproca y la historia dirán que la integración sí... fue posible...



III. EL GRUPO ANDINO: ENTRE DOS CONCEPCIONES DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA¹

Germánico Salgado*

I. INTRODUCCIÓN

Si hoy se desea apreciar lo que es el Grupo Andino, adónde va y cuáles son los problemas con los que puede tropezar, resulta útil volverse brevemente hacia el pasado para describir sus rasgos originales y apreciar críticamente los rumbos que esa agrupación efectivamente tomó.

Se comenzará con un breve recuento de los aspectos de más relieve del Acuerdo de Cartagena original. Se describirán enseguida las vicisitudes de la integración andina y sus magros resultados, hasta llegar al golpe casi mortal que significó para ella la crisis de la deuda externa. Con esa perspectiva, será más fácil apreciar la trascendencia de sus nuevas modalidades, con las virtudes y debilidades que les son propias.

Este recuento puede ser conveniente, además, para ayudar a comprender lo sucedido a toda la integración latinoamericana en los últimos años. No solo sus formas originales partieron de conceptos comunes –y en ese sentido era posible evaluarlas con criterios parecidos– sino que su evolución actual responde a motivaciones semejantes y ha tomado formas que son mucho más cercanas entre una y otra agrupación a las que se adoptaron en el pasado. La evolución del Grupo Andino en los últimos años es en general representativa de lo sucedido a toda la integración latinoamericana.

LA VIEJA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA Y EL GRUPO ANDINO ORIGINAL

A. PRINCIPIOS BÁSICOS Y CARACTERÍSTICAS DEL ACUERDO DE CARTAGENA

El Acuerdo de Cartagena representaba en su tiempo (1969) la decantación de las experiencias

de la integración latinoamericana y, podríamos agregar, las experiencias de las agrupaciones del resto del mundo en desarrollo, así como las reflexiones teóricas sobre esta clase de integración, que tiene diferencias, y muy importantes, con la integración entre países industrializados o desarrollados.

Con esos antecedentes, nos parece que conviene dedicar unas páginas a indicar objetivamente los principios o criterios que fueron el fundamento de las características del Acuerdo de Cartagena; éstas configuraban una modalidad de integración muy distinta a la que actualmente está en boga en América Latina. No debe olvidarse que el planteamiento teórico del Acuerdo partía de una concepción diferente a la que hoy prevalece sobre las relaciones entre el funcionamiento de la economía internacional y el desarrollo de América Latina. Era claro que la región no podía sustraerse de la gravitación dinámica de la economía internacional, pero se trataba de una relación conflictiva, con efectos positivos y negativos. Había que evitar estos últimos o, al menos, ponerse en condiciones para negociar la apertura y minimizar en lo posible esos efectos negativos. Las políticas predominantes hoy, es cierto que con las secuelas manifiestas de una internacionalización mucho más avanzada (v. gr. flujos financieros), suponen que la relación es siempre positiva en sus consecuencias o, alternativamente, que nada se puede hacer para tamizar sus efectos. Antes y ahora, en esas concepciones, junto con sus elementos de racionalidad, hay el peso de una carga ideológica. Tenerla en cuenta es esencial para apreciar objetivamente la justificación de las modalidades elegidas de integración.

El *primer criterio* se refiere a los objetivos de la integración económica entre países en desarrollo y, concretamente, los de América Latina. El Grupo

* Ex Miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena (1969 - 1976). Fue ministro de Industrias, Comercio e Integración, Embajador en España, profesor visitante a la Universidad Complutense de Madrid. Ha escrito varios libros.

¹ Artículo publicado en Marzo 2007.

Andino partía de la tesis de que el objetivo primordial era la industrialización mediante la ampliación del mercado. Es decir, un cambio de la estructura industrial anterior, basada fundamentalmente en el mercado nacional, por una estructura en la que fuera posible el desarrollo de industrias con mayores escalas de producción y un mayor progreso tecnológico, gracias a la especialización. La tesis, además, era que ese cambio posibilitara el desarrollo de actividades de exportación y una inserción más adecuada en el mercado internacional. La simple expansión del comercio intrarregional, hecha a base de la estructura económica existente era un efecto positivo, pero muy limitado en su alcance y no debía ser el objetivo fundamental del proceso de integración. Para los países industrializados (desarrollados), en cambio, la expansión del comercio era mucho más importante y podía ser, probablemente, el objetivo primario de la integración.

De esa concepción se derivaba la importancia que tenía en el Acuerdo de Cartagena la política industrial común. No se trataba solamente de dar prioridad a la industria de escala, sino de poner en marcha una política industrial conjunta, cuyo instrumento principal eran los llamados Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI). Aparte de las especificaciones económicas y técnicas necesarias, estos programas debían incluir las decisiones sobre la localización de las actividades productivas, lo que convenía particularmente para velar por la equidad del proceso.

Como fruto de su época, la política industrial de la integración andina se apoyaba en una modalidad de sustitución de importaciones, si bien con un arancel proyectado bastante más bajo que el predominante a nivel nacional.

Un *segundo criterio* se refería a la distribución de beneficios y costos de la integración. Si el cambio de la estructura industrial es el fin que persiguen los países en desarrollo que se integran, es evidente que todos los miembros de la agrupación deben

poder participar en la expansión de las industrias de escala y aquellas que entrañan progreso tecnológico. Todos los miembros de la agrupación deben beneficiarse del cambio de la estructura industrial, y es de esa manera como, sobre todo, tendría que apreciarse la eficacia y la equidad del proceso. Si no hubiera esa participación, la estabilidad de la agrupación de integración estaría en riesgo por la insatisfacción de alguno o algunos de los miembros, como lo ha comprobado reiteradamente la experiencia histórica.

El Acuerdo de Cartagena establecía un tratamiento preferencial en casi todos los mecanismos de la integración en favor de Bolivia y Ecuador, los dos países calificados como de menor desarrollo relativo. Esto correspondía con uno de los objetivos del Acuerdo: conseguir un "desarrollo armónico y equilibrado". De este tratamiento preferencial, el instrumento sin duda más importante eran los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial que, como se ha dicho, debían determinar las localizaciones.

El *tercer criterio* se derivaba de los dos anteriores y tenía además en cuenta la experiencia del funcionamiento del mercado. El libre comercio, actuando a través del mecanismo de precios, no es adecuado para conducir a un desarrollo eficaz de las industrias de escala, ni para promover una distribución equitativa en el desarrollo de las mismas. El mercado tiene un cometido importante que cumplir en la integración de las actividades existentes, aun cuando sea siempre proclive a una concentración de beneficios en los miembros más adelantados y poderosos, sesgo que hay que precaver o compensar, pero no es funcional en la asignación de recursos hacia muchas de las actividades cuyo desarrollo busca primariamente la integración. Para ellas, la mejor vía son las decisiones concertadas basadas en una planificación, aun cuando el desarrollo posterior quede confiado cada vez más al mercado. Ese fue el juicio que fundamentó la vigencia de los dos mecanismos en el Acuerdo de Cartagena: el mercado para la gran mayoría del universo productivo, y la planifi-

cación (PSDI), que finalmente se limitó a cuatro sectores industriales, con unas 600 partidas arancelarias de un total de alrededor de 6.000. El programa de liberación para la parte no programada era automático y lineal (10 años), al igual que para el Arancel Externo Común, con plazos más largos para los países de menor desarrollo relativo. Para los sectores planificados (incluidos en los PSDI), cada programa debía establecer la modalidad de adopción de la liberación y el Arancel Externo Común.

El *cuarto criterio* se refería a la inversión extranjera y, más concretamente, a las empresas transnacionales que, en los años de 1960, al gestarse el Grupo Andino, aparecían ya como una de las influencias más poderosas en la división internacional del trabajo. La tesis era que había que contar con ellas: tenían el control y frecuentemente el monopolio de las tecnologías de avanzada; su ámbito internacional, además, les daba una especial competencia para moverse en el mercado mundial. Tenían enormes ventajas sobre la empresa nacional, pero no eran equivalentes a éstas en su relación costo-beneficio para la economía nacional, aparte de la obvia subordinación de su funcionamiento, en los mercados nacionales, a sus intereses globales. Convenía atraerlas por sus ventajas, pero había que facilitar a la vez la transferencia gradual de sus capacidades a la empresa nacional. La integración, con la oportunidad de ampliación de mercados que significaba, era la ocasión para negociar con las empresas transnacionales condiciones más favorables.

Esas fueron las razones que indujeron a los creadores del Acuerdo a establecer desde el principio (Declaración de Bogotá, 1966) la necesidad de un régimen común sobre la inversión extranjera. A finales de 1970, el Acuerdo adoptó la Decisión 24 que cumplía esa finalidad.

El *quinto y último criterio* era la consecuencia lógica de los objetivos asignados a la integración y de las características de sus principales instrumen-

tos. Si debía existir una planificación subregional y ésta debía preocuparse no solo de la eficacia sino de la equidad, era necesario contar con una institución que velase por los intereses del conjunto, es decir, de esencia comunitaria, y que tuviera la integridad y la capacidad técnica para proponer una programación. Esta era la Junta, con su privilegio de iniciativa. Correlativamente, cabía reservar para la Comisión de Representantes de Gobiernos una instancia en que pudiese prevalecer un voto mayoritario para ciertos temas de importancia. Los intereses de todos, entre ellos los más débiles, se suponía que se considerarían en las propuestas de la Junta (y sus modificaciones), y en circunstancias excepcionales era legítimo proceder por mayoría para evitar estancamientos estériles.

Esos eran los principios que respaldaban el Acuerdo de Cartagena. Pese a las dificultades de la negociación, ellos se reflejaron adecuadamente en el texto aprobado. Este quizá tenía exceso de disposiciones intrascendentes sobre el tratamiento preferencial a los países de menor desarrollo relativo, que a la postre resultaron engorrosas, irritantes y contraproducentes, e incurrió en una omisión seria al no incluir un sistema eficaz de solución de controversias. El Tratado del Tribunal Andino de Justicia, que era el mecanismo indicado, se aprobó sólo en 1979. Muchos problemas se hubieran evitado si él hubiera actuado desde el principio.

B. FUNCIONAMIENTO

La aplicación del Acuerdo demostró, una vez más, lo que es obvio: que no existen instrumentos internacionales válidos si las partes no continúan convencidas de sus finalidades y no están dispuestas a atenerse a sus reglas. En mérito a la brevedad, se señalarán solamente los hitos más importantes en la evolución del Grupo Andino desde 1971, año en el que realmente se pusieron en marcha los mecanismos de integración, hasta 1987 en que el Acuerdo se reformó sustancialmente mediante el Protocolo de Quito.

Antes de hacerlo, conviene destacar que, durante este mismo período, América Latina y los países del Grupo Andino pasaron por una de las épocas más difíciles de su historia reciente. No se trataba únicamente del problema de la deuda externa, con todas las consecuencias que ocasionó, sino de una auténtica crisis de ideologías, concepciones de Estado y formas políticas.

Contemporáneamente, además, la sociedad internacional y su economía se habían transformado vertiginosamente. Muchas de las vicisitudes del Acuerdo de Cartagena se explican por estos cambios que han tenido una fuerza avasalladora.

Para esta síntesis, la vida del Grupo Andino puede dividirse en las siguientes etapas: una de formación, que va desde 1971 a 1975-1976; un período de creciente cuestionamiento y pérdida de dinamismo, de 1976 a 1982; luego la época de la crisis financiera y del estancamiento o, más bien, regresión de la integración, de 1983 a 1988; y, finalmente, el período de reactivación que en otra parte hemos denominado como de "integración y apertura externa", que va de 1989 hasta nuestros días. Esta última época será tratada en el último capítulo, ya que en ella se modificó radicalmente la modalidad de integración establecida por el Acuerdo de Cartagena original.

De 1971 a 1975-1976 el Grupo Andino avanzó ciñéndose en general a las metas fijadas en el Acuerdo. Comenzó el desmonte de restricciones y gravámenes al comercio interno y se adoptó el arancel externo mínimo común. El efecto sobre el comercio fue evidente y las exportaciones intragrupo aumentaron de 111 millones de dólares en 1970 a 613 millones en 1976. La eliminación total de aranceles concedida a una nómina de productos de los países de menor desarrollo relativo posibilitó el que uno de ellos, el Ecuador, participase de la expansión del intercambio. Eso no sucedió en la misma medida con Bolivia, que tenía más dificultades en encontrar oportunidades

de exportación. En general el aumento mayor del comercio fue en productos manufacturados no tradicionales, lo que correspondía con los objetivos del Acuerdo. Del total de exportaciones intrasubregionales (excluidos los combustibles) en 1976, el 69% venía de productos no tradicionales industriales.

No hubo retrasos en las armonizaciones de las políticas previstas para los primeros años del Acuerdo, inclusive la aprobación del Régimen Común para el Capital Extranjero a principios de 1971. Fue más difícil avanzar con la programación industrial. En 1972 se aprobó el primer programa sectorial, el de la industria metalmeccánica; pero la adhesión tardía de Venezuela en 1973 obligó a reformularlo y renegociarlo. Únicamente en 1975 se aprobó un segundo programa, esta vez sobre la industria petroquímica. Es decir, transcurrió prácticamente casi todo el período de formación sin que ningún programa se pusiese en marcha plenamente. También durante estos años comenzó a negociarse el arancel externo común del Grupo, que tropezó de inmediato con diferencias insalvables entre la posición de Chile y la de los otros cuatro países. El golpe militar de 1973 en Chile había cambiado por completo las tesis políticas del gobierno chileno y esto fue evidente desde 1974 con su neoliberalismo militante. En esas condiciones, era imposible llegar a un consenso. Chile dejó el Grupo en 1976 por esa y otras razones, y con su salida se cerró este período que había comenzado con tanto dinamismo, y que llegaba a su fin con una gran incertidumbre respecto a la aplicación de dos instrumentos tan importantes como los programas industriales y el arancel externo común.

Por añadidura, los años transcurridos habían demostrado, por causas difíciles de dilucidar, que el proceso estaba afectado de una evidente inseguridad jurídica. El incumplimiento de las decisiones de la Comisión, raro al principio, fue haciéndose cada vez más frecuente y al final era uno de los escollos más serios para avanzar en la integración. El proceso no tenía costos ni

sacrificios perceptibles para ningún país y, en ese sentido, los incumplimientos no tenían explicación. Se echaba de menos la existencia de un Tribunal de Justicia que hubiera podido superar desde el principio esta tendencia que tan adversas consecuencias tuvo para la vida del Acuerdo. A 1976 el Grupo llegó debilitado; con problemas técnicos y políticos muy complejos por resolver. Las exportaciones intragrupo continuaban en crecimiento, a un ritmo algo más lento que antes, pero por montos sustancialmente mayores. En 1979 superaron los 1.050 millones de dólares y en 1981 llegaron a 1.238 millones. Sin embargo, era manifiesto que dicha tendencia era fruto de la inercia, y que tarde o temprano se detendría si las negociaciones de los otros instrumentos no se reactivaban y se definían rápidamente. Por lo pronto fue necesario ampliar varios plazos que habían vencido o que estaban cerca de fenecer. Primero ese tema se trató en el Protocolo de Lima (octubre 1976) y luego, ante el paso del tiempo sin resultados, en el llamado Protocolo de Arequipa (abril de 1979). En definitiva, se amplió el plazo para la presentación de Programas Industriales de 1975 a 1979; para la adopción del Arancel Externo Común hasta 1984 para los países mayores, y hasta 1989 para los de menor desarrollo relativo. Originalmente esos plazos terminaban en 1980 para los mayores, y en 1985 para Bolivia y Ecuador. Inclusive el programa de liberación, es decir, la constitución de la zona de libre comercio, fue también objeto de prórrogas: para Colombia, Perú y Venezuela la meta fue finales de 1983 (antes 1980), y 1989 para los de menor desarrollo relativo, con una posibilidad de llegar hasta 1990.

Entre esas dos reformas se había aprobado un programa, el de la industria automotriz (1977), quizás el más importante por sus características, pero uno de los más complejos en su realización. Los programas metalmecánico y petroquímico habían dado ya lugar a comercio. El petroquímico beneficiaba a los países que ya tenían inversiones hechas: los tres países mayores. El programa

metalmecánico, que había inducido inversiones también en el Ecuador, se vio plagado por incumplimientos, especialmente en la aplicación del arancel externo común. En resumen, la programación industrial, por varias razones, especialmente los incumplimientos, no funcionaba como un elemento equilibrador y eso se advertía particularmente en relación con Bolivia, que no había aprovechado casi en absoluto de sus teóricas asignaciones. El resultado era una resistencia de los países de menor desarrollo relativo a la apertura de sus mercados y las prórrogas consiguientes de los plazos originalmente acordados. Al final, se admitió que en el programa general de liberación éstos comenzaran la desgravación en 1980 y la culminen prácticamente en 1990. El hecho tuvo consecuencias, pues deterioró seriamente el ambiente de negociación, particularmente con el Ecuador.

La negociación del arancel externo común siguió empantanada. En esos años fue el Perú, influido también por las tesis neoliberales, quien adoptó una posición opuesta a los demás en el nivel del arancel. El consenso fue nuevamente imposible y en esas condiciones se inició la década de 1980. El propio programa automotor, que tanto había costado negociar y aprobar, no fue puesto en vigencia sino por un país y pronto fue evidente que había nacido muerto.

El Grupo Andino cruzaba el umbral de los años 80 con un instrumento vital no definido, el AEC, y la programación industrial desacreditada. En esos años se habían adoptado iniciativas valiosas en otros terrenos, por ejemplo, los programas andinos de desarrollo tecnológico (PADT) y el trabajo de la Corporación Andina de Fomento y del Fondo Andino de Reservas, pero la frustración de las negociaciones en los temas considerados prioritarios resentía a todo el proceso de integración. Se sumaron, además, circunstancias desgraciadas que, aparte de enfriar las relaciones entre los miembros, resultaron en prolongados períodos de parálisis en las negociaciones: en 1981 el breve brote de

hostilidades en la frontera del Ecuador y Perú, y, anteriormente, el golpe de Estado de García Mesa en Bolivia, que excluyó temporalmente a la representación boliviana de la Comisión. Todos estos hechos afectaban gravemente el proceso y el deterioro se advertía sobre todo en la frecuencia creciente con que se ignoraban las decisiones comunitarias. Por esa razón, entre otras cosas, las exportaciones intragrupo perdieron dinamismo en su crecimiento en 1980 y 1981 y descendieron ligeramente en 1982.

Esta tendencia no era sino el preludio de lo que sucedió en 1983 con *el estallido y la propagación de la crisis de la deuda externa*. Todas las agrupaciones de integración de América Latina acusaron el efecto que la terrible restricción de la balanza de pagos impuso a los países latinoamericanos, casi sin excepción. El Grupo Andino fue probablemente menos afectado que la integración centroamericana, pero las consecuencias fueron, en todo caso, muy graves. El Grupo se inmovilizó por varios años y pudo haber llegado al colapso si el Protocolo de Quito (1987) no hubiera significado un bienvenido compás de espera para recobrar algún horizonte.

Las circunstancias de la crisis son sobradamente conocidas, inclusive en sus efectos sobre la integración. Basta con citar unas pocas cifras para dar idea de la profundidad de sus efectos. En 1983 las exportaciones subregionales cayeron casi en un 40% en relación con el año anterior (de 1.183 millones de dólares en 1982 a 753 millones en 1983). Con oscilaciones, el comercio se mantuvo estancado en los años siguientes para caer a su cifra más baja en 10 años en 1986, con 655 millones de dólares. Aparte de la contracción de la demanda, que debe haber influido, ese descenso violento de las ventas fue la obra de la aplicación de restricciones de todo género al comercio andino. Algunas de ellas fueron tan brutales que deben haber dejado una secuela de resentimiento que tardó en disiparse. Por ejemplo, las ventas de Ecuador a Venezuela descendieron de 54 millones

de dólares en 1982 a 1,5 millones en 1983. No es extraño que la relación recíproca sufriera de una caída parecida: de 34 millones a 3,8 millones de dólares en los mismos años.

De hecho, la consecuencia de la crisis fue la suspensión del programa de liberación y su sustitución por un sistema de restricciones que se denominó "comercio administrado". Con prescindencia total de las reglas del Acuerdo de Cartagena, se negociaron y celebraron convenios bilaterales de comercio entre los países miembros. Con nóminas de alrededor de 200 a 300 productos "sensibles" por país, que se admitían al intercambio pero sujetos a restricciones cuantitativas, el alcance total de esta red de intercambio bilateral significaba una reducción drástica del ámbito del comercio, especialmente respecto a las incipientes exportaciones de productos manufacturados, que eran, como se dijo, el objetivo máspreciado del Acuerdo de Cartagena original.

Este período se cierra con la suscripción del Protocolo de Quito en 1987 y el transcurso de 1988, que fue, en cierto modo, una continuación de la vida lánguida del Grupo Andino, aun cuando con un marco jurídico renovado en las formas, si bien caduco en el fondo desde el principio. El Protocolo de Quito tuvo una virtud: remedió la ilegalidad flagrante en que había caído el Acuerdo de Cartagena y, en ese sentido, evitó quizás la ruptura; y fue la primera reforma real del sistema original de la integración andina.² La reforma fue drástica y desmontó los principales mecanismos del Acuerdo; hoy tiene principalmente un interés histórico, porque el sistema establecido fue superado por los hechos a partir de 1989. Sin embargo, cabe referirse brevemente al sentido de la reforma, porque ella destaca los mecanismos que provocaron la insatisfacción de los miembros. En síntesis, el Protocolo de Quito:

- a. redujo las exigencias del Acuerdo original. La adopción del arancel externo común quedó sin plazo y se admitía, como un arbitrio temporal,

² Las anteriores, Protocolo de Lima y Arequipa, no se habían ocupado sino de prórrogas de plazos.

la continuación de las restricciones para los productos "sensibles" incorporados al "comercio administrado";

- b. por primera vez se orillaba el estricto multilateralismo que era inherente a la integración, permitiendo la celebración de acuerdos de complementación industrial entre dos o más miembros. En este extraño sesgo bilateral, el Grupo Andino siguió a la ALADI;
- c. se sustrajeron de la programación industrial sus instrumentos más valiosos, entre ellos la asignación de proyectos, con mínimas excepciones. Se admitieron varias clases de programas, pero de hecho el sistema fue debilitado hasta la inocuidad; y
- d. se eliminó la exclusividad de propuesta de la Junta, es decir, su atributo más interesante para darle influencia real en las negociaciones.

Es útil mencionar estos cambios porque, a excepción del primero, subsisten en el Acuerdo vigente y en las políticas de integración. La vigencia de la reforma tonificó, en cierta medida, el comercio, pero las trabas puestas por el "comercio administrado" mediatizaban su dinamismo. Fue necesario llegar a 1989 para que la situación comenzara a cambiar significativamente.

LA EXPERIENCIA: LAS RAZONES POSIBLES DE LA FRUSTRACIÓN

Antes de abordar la última etapa, la que ha llevado a la situación actual al Grupo Andino, en que ciertamente hay cambios notorios en relación con el pasado, creemos que es conveniente detenerse para preguntarse cuáles fueron las razones de los resultados insatisfactorios del Grupo Andino en estos casi veinte años de existencia.

La respuesta que puede dar alguien que haya intervenido de modo activo en el proceso está expuesta inevitablemente a prejuicios y valo-

raciones subjetivas. Se tratará, en lo posible, de evitarlas y de juzgar los hechos con objetividad. Y ya que la descripción anterior ha cargado las tintas en los problemas que esa agrupación ha experimentado, antes de responder es justo establecer brevemente un balance de sus aspectos positivos, que también han existido, sin duda alguna.

El Acuerdo de Cartagena profundizó el aporte que ya había hecho ALALC creando corrientes regulares de comercio entre los países miembros y dando origen a intercambios que antes no existían. Sobre todo indujo una expansión de exportaciones de manufacturas que, pese a los problemas, se han mantenido en el curso del tiempo y aún generan ventas importantes de productos complejos, inclusive bienes de capital. La época de oro del comercio de manufacturas llegó hasta 1982-1983 y fue la crisis financiera la que recortó violentamente la diversificación del intercambio, que había seguido creciendo no obstante los incumplimientos y el estancamiento de las negociaciones. Es este panorama último el que se visualiza ahora y oscurece lo que realmente se consiguió.

Lo que es más interesante, un buen número de los productos industriales que surgieron en el comercio andino son, ahora y crecientemente, exportaciones que van fuera de la subregión. La mayoría surgió de la programación industrial, especialmente de la industria metalmecánica. El mismo ambiente de restricción de los años 80 forzó esa diversificación de mercados que está consolidándose. Para no citar sino dos ejemplos en países que no eran precisamente exportadores regulares de productos industriales, basta con mencionar los barcos de pesca y las bombas hidráulicas del Perú y las herramientas electro-mecánicas y los instrumentos de corte y seccionamiento eléctrico del Ecuador. Este último país, de menor desarrollo relativo, es también ahora un exportador modesto de bienes de capital y cuenta con actividades en las que puede basarse

un esfuerzo de diversificación de exportaciones de manufacturas. Por varias razones, ese no fue el caso de Bolivia, y es un pasivo de la integración andina que cabe reconocer. Pero hubo logros importantes y hay que destacarlos; no correspondían con las expectativas, pero eso no resta méritos a lo construido.

Hay otros muchos resultados positivos que son el fruto de haber creado un marco apropiado para la acción conjunta; por ejemplo, las instituciones financieras del Grupo a las que ya se hizo mención. La CAF es ahora un oferente importante de préstamos de desarrollo y de asistencia técnica para los Gobiernos miembros. El Fondo Andino de Reservas sacó de apuros a varios países en el clímax de la crisis financiera, gracias a su apoyo a la balanza de pagos. Hoy se ha transformado en el FLAR, de alcance latinoamericano. Y podrían citarse otros ejemplos. Lo importante es que el trabajo del Grupo estableció vínculos más firmes entre los países y les enseñó a trabajar en conjunto, y eso es algo que puede aprovecharse en el futuro en la nueva época dinámica que al parecer ha surgido.

No obstante, hubo problemas y es sano el darse cuenta de ellos. Estas son las conclusiones más pertinentes del análisis respecto a sus orígenes.

Como todo fenómeno social, la evolución de una integración depende de una serie de hechos externos, sobre los cuales las políticas de integración no tienen influencia, sino que resultan más bien afectadas por ellos. En el Acuerdo de Cartagena tuvo ese carácter el cambio que significó la entronización de la concepción neoliberal en Chile con el golpe de Estado de 1973. La tesis neoliberal, con su apego a la apertura al mercado mundial, era y es incompatible con una integración regional, como la del Grupo Andino de entonces. El conflicto era manifiesto en el nivel del Arancel Externo Común. Chile solo estaba dispuesto a aceptar un arancel muy bajo y poco disperso. Los demás tenían en

mente aranceles mucho más altos y con varios niveles. No había posiciones intermedias posibles. Chile dejó finalmente el Grupo, pero la corriente neoliberal ha seguido influyendo en América Latina y en el Grupo Andino. Mientras persistió una diferencia de ideologías o concepciones de política económica, no hubo posibilidad de llegar a un consenso y eso impidió la adopción del arancel externo común, lo que debilitó mucho al Grupo. Finalmente parece que ahora sí es posible un acuerdo, justamente porque las concepciones económicas de todos los gobiernos miembros se han aproximado mucho y ya no existen esas incompatibilidades, aun cuando haya dudas sobre la efectividad del arancel que puede ser aprobado en esas condiciones.

Este ha sido un hecho externo que ha marcado la vida del Acuerdo de Cartagena. Pero no es el único. Son también atribuibles a fenómenos externos las perturbaciones que se han suscitado como consecuencia del problema territorial Ecuador-Perú, o la dificultad de la relación con Bolivia como secuela de la instauración de una dictadura. Estos dos hechos significaron un largo período de interrupción de los trabajos del Acuerdo, lo que no deja de ser un impedimento serio si hay temas críticos de por medio, como era precisamente el caso.

Y resta, por último, otro hecho externo que casi da al traste totalmente con el esfuerzo de integración: la crisis de la deuda externa. Se han explicado ya las razones; solo resta decir que todavía ella influye en la misma medida en que el problema de la deuda y el ajuste siguen siendo una perturbación que acapara la atención de los gobiernos e impide la articulación de una real política de desarrollo. La integración económica solo se puede concebir como una acción que debe proyectarse a largo plazo. Si no es así, pierde relieve y prioridad y eso es lo que ha sucedido y creemos que sigue aún sucediendo.

La conjunción de todos estos hechos externos bien puede llevarnos a afirmar con verdad que la integración andina ha sido muy poco afortunada por las circunstancias en que le correspondió nacer y evolucionar. No sirve de consuelo el comprobarlo, pero al menos ayuda con ecuanimidad a apreciar las causas de esta evolución accidentada.

Hay otras causas del fallo de la integración andina y esas son atribuibles al modelo de integración o a las características de las políticas correspondientes.

La falla que más atención atrajo fue, sin duda, la de la programación industrial: era la innovación más trascendental que había hecho el Acuerdo a las políticas de integración y su implantación fue seguida con la máxima expectativa. Sin embargo, desde el principio fue el instrumento más controvertido dentro del propio Acuerdo, y era natural que así fuese porque mientras los PSDI convenían a los países que se sentían más débiles entre los miembros, por esa misma razón no eran vistos con buenos ojos por los que se tenían por más adelantados o fuertes en la circunstancia concreta. La posición al respecto de los tres países mayores varió en el tiempo y según los sectores, pero, en general, se fue tornando cada vez más reticente. La de Bolivia y Ecuador fue obviamente siempre más favorable al sistema. Es interesante saber que esa diferencia de pareceres no existía al gestarse el Grupo Andino, cuando la reivindicación común era justamente la concentración de beneficios que se había producido en ALALC. En todo caso, al apreciar lo sucedido con la programación industrial, no hay que olvidar estas posiciones nacionales que explican, parcialmente, al menos, las grandes dificultades de las negociaciones y los incumplimientos de ciertas estipulaciones claves en los programas.

Hubo naturalmente razones técnicas que dificultaron la preparación, la negociación o la ejecución

de programas. La negociación pudo ser mucho más racional si todos o una buena parte de los programas se hubieran negociado en conjunto. Pero la preparación de los programas era muy compleja y no hubo alternativa de presentarlos uno a uno a medida que se terminaba su preparación. Eso hizo que en la negociación de cada programa fuese obligado buscar un equilibrio en la participación de todos los miembros. En la metalmecánica eso era posible y necesario³, pero en la petroquímica, por ejemplo, con grandes tamaños de plantas y pesadas inversiones, el único arreglo posible para dar sitio a todos fue plantear complejos industriales que exportasen la mayor parte de su producción al mercado mundial, lo que resultó a la postre inviable.

A posteriori puede pensarse que hubiera sido preferible concentrarse en muy pocas actividades industriales, las de escalas más adecuadas para el mercado subregional, y negociar sus asignaciones en solo un acto. Pero aun eso hubiera tenido dificultades muy serias por las intrincadas relaciones intra e intersectoriales que el tejido industrial implicaba. En todo caso, hubiera sido un método menos exigente que el que finalmente se siguió. La condición hubiera sido preparar la propuesta en un plazo relativamente breve (quizás un año), para no decepcionar las expectativas de los Gobiernos que esperaban con verdadera ansiedad el momento de actuar para concretar sus esperanzas en la integración.

Hubo también errores de apreciación en algún programa sobre la capacidad de los países para dar el salto tecnológico que se suponía posible con la integración. La diferencia de infraestructura industrial y desarrollo tecnológico entre los cinco países eran muy marcadas. Había un período relativamente corto para que la programación industrial pudiera apoyarse en ventajas comerciales significativas (v. gr. apertura exclusiva de mercado para el país que tenía la asignación). Se tendía, por lo mismo, a subestimar las diferencias

³ Por la importancia de ese sector como parte de la infraestructura industrial.

de capacidad y a concentrar toda la acción planeada en ese período, para el cual se contaba con instrumentos válidos, que era el horizonte real de los PSDI. El resultado devino, en algunos casos, en asignaciones finalmente no viables, especialmente en el caso de los países de menor desarrollo relativo y sobre todo para Bolivia. La heterogeneidad pone límites drásticos, inclusive a la programación industrial y eso no fue admitido plenamente y desde el principio por las expectativas nacionales, que el trabajo técnico no podía desatender permanentemente en perjuicio de la buena disposición de las partes.

Por último, este esfuerzo de planificación industrial coincidió con un período turbulento de la economía internacional, durante el cual se desencadenaron cambios tecnológicos que modificaron la industria mundial. Cuando estalló la crisis energética (1972-1973), se trabajaba en la preparación de programas como el petroquímico y el automotor, que se vieron inmediatamente afectados por ella. Eso no solo demoró su preparación, sino que generó una incertidumbre sobre las soluciones técnicas que, inevitablemente, perjudicaron las negociaciones y la ejecución de los programas, especialmente en el caso del automotor.

En resumen, por muchas razones, de orden político (posiciones nacionales) y técnico, la programación industrial del Acuerdo de Cartagena no funcionó adecuadamente y a la postre fue reducida a la impotencia. No es exagerado decir que desde el principio su influencia fue erosionada por dificultades sin cuento, entre las cuales no fue la menor el incumplimiento abierto a sus disposiciones, muy grave cuando se trataba de asignaciones destinadas a atraer inversiones que perdían totalmente en credibilidad. Quienes más afectados se vieron por esta falla fueron los países de menor desarrollo relativo, pero todos sufrieron del malestar y la destemplanza que produjo en las negociaciones, inclusive de los otros instrumentos del Acuerdo.

Creemos que, si hubiera existido el ánimo de encontrar soluciones, con buena voluntad y realismo de todas las partes, hubiera sido posible llegar a un tipo de programas industriales que cumplieran su función. Su alcance probablemente hubiera sido más modesto que el que originalmente se atribuyó al instrumento, pero si no servían para facilitar a todos los miembros el desarrollo de algunas industrias de interés económico o tecnológico, hubiera encontrado un principio de solución a uno de los problemas críticos de la integración entre países en desarrollo. Ninguna agrupación de esta clase ha estado más cerca que el Grupo Andino de resolverlo. Es sensible que el empeño se haya abandonado, como de hecho se hizo con el Protocolo de Quito.

Otra circunstancia que, en nuestra opinión, contribuyó al deterioro del ambiente de negociación fue, sin duda, el abuso de un tratamiento preferencial intrascendente en favor de los países de menor desarrollo relativo. Se ha indicado ya que el Acuerdo abunda en disposiciones al respecto, algunas de tan poca importancia real que, con consentimiento de todos, nunca se pusieron en práctica (v. gr. márgenes de preferencia). Fueron las secuelas de una negociación acuciosa a la que los países de menor desarrollo relativo llegaron con las pobres experiencias del funcionamiento de ALALC. Muy pocas de las disposiciones del Régimen Especial para Bolivia y Ecuador (cap. XIII), que finalmente quedaron en el Acuerdo, tuvieron efectos de alguna consideración. La llamada "nómina de apertura inmediata" (art. 97, inciso b) fue probablemente la más útil, porque surtió efectos al año de haberse iniciado el funcionamiento de los órganos del Grupo Andino. Buena parte de las demás disposiciones otorgaban preferencias o privilegios que retrasaban el cumplimiento de ciertas obligaciones y fue finalmente hacia ellas donde gravitó, con el paso del tiempo, el tratamiento preferencial, especialmente cuando ya fue evidente que la programación industrial no iba a estar en condiciones de

cumplir sus fines. La frustración de los países de menor desarrollo con la programación industrial les llevó a reclamar y conseguir prórrogas repetidas a la aplicación del programa de liberación. Y se abusó tanto de esa licencia que, casi 20 años después de suscrito el Acuerdo, Bolivia y Ecuador no habían hecho sino una de las reducciones de gravámenes establecidas en él en beneficio de los países mayores. Se había liberalizado el comercio de los pocos productos incluidos en la programación industrial, pero en cuanto al grueso de la producción que correspondía al programa automático de liberación no se había avanzado prácticamente nada en un proceso de liberalización que los países mayores habían culminado ya.

Esta situación, en la que estaban de hecho solo uno de los dos países, Ecuador, ya que Bolivia había reducido drásticamente sus niveles arancelarios generales desde 1985, creó un clima de negociación tenso e irritado en el que era muy difícil que se encontraran salidas a los problemas del Grupo, especialmente si concernían al tratamiento preferencial. Ha sido un factor coadyuvante, creemos que importante, la falta de dinamismo que el Grupo acusó en los últimos años.

Por último, cabe reiterar el peso que tuvo en el resultado final la tendencia al incumplimiento de las obligaciones del derecho comunitario, a la que se hizo referencia anteriormente al deplorar que el Tribunal de Justicia no se hubiera establecido desde el principio de la vida del Acuerdo. La frecuencia de las violaciones al derecho fue creciente con el tiempo, hasta alcanzar proporciones realmente paralizantes durante la crisis financiera. No tenemos la pretensión de señalar las causas remotas de este mal, que tan común es en América Latina. En el fondo revela inmadurez institucional y es una de las debilidades más serias con las que puede tropezar un proceso de integración consensual, cuya primera condición para mantenerse y progresar es contar con un mínimo de seguridad jurídica.

INTEGRACIÓN Y APERTURA EXTERNA: LAS NUEVAS TENDENCIAS

A partir de finales de 1988, los conceptos y las políticas de integración experimentaron una rápida transformación, que siguió un curso paralelo a las corrientes de liberalización externa que desde entonces predominan en las políticas económicas de la región. En otro estudio⁴ hemos hecho una breve reseña de los acontecimientos y se han analizado las causas que explican esa evolución que ha llevado en poco tiempo a abrir o liberalizar casi totalmente las economías latinoamericanas, no sólo al comercio exterior sino a la inversión extranjera y, en general, a los flujos de capital. En rigor esa apertura precede a las nuevas tendencias de la integración y éstas, en ese sentido, pueden ser consideradas una extensión o un subproducto de la apertura. En lógica, el abatimiento a niveles bajos de las barreras frente al mundo hubiera eliminado la razón de ser de la integración si ésta no se hubiera apresurado a culminar su propio proceso de liberalización, tan rápida y ampliamente como fuera posible. Es lo que sucedió, pero apelando, además, a una racionalización que devolvía el concepto de integración a los viejos moldes neoclásicos de la teoría pura de comercio internacional. Luego se examinarán sus consecuencias. Por ahora la intención es destacar su relación con las políticas de apertura.

Como la propia tendencia a la apertura, las nuevas corrientes de la integración han tenido un alcance latinoamericano. Su primera manifestación formal fue la suscripción del Tratado Integración, Cooperación y Desarrollo entre Argentina y Brasil a finales de 1988, que se superpuso al Programa de Integración y Cooperación Económica al que los dos países se habían comprometido en 1986: una interesante fórmula de la integración selectiva que había comenzado a dar frutos sobre todo en el comercio de bienes de capital. El nuevo Tratado establecía una liberalización frontal del comercio de bienes y servicios en 10 años, con un mercado común

⁴ "Integración latinoamericana y apertura externa", en *Revista de la CEPAL*, No. 42, Santiago, diciembre 1990, pp. 147-169.

como meta en tiempo no especificado. Evidentemente estaban ya en ebullición las inquietudes que no tardaron en manifestarse en un foro político, el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, entonces conocido como el Grupo de los Ocho y posteriormente como el Grupo de los Diez.

Es en la Declaración de ICA de ese Grupo (Reunión de Presidentes, octubre de 1989) donde afloró el interés por reactivar la integración latinoamericana. La reunión de ministros de ese mismo foro, muy poco tiempo después, en la Declaración de Buenos Aires (diciembre 1989), recogió e hizo recomendaciones concretas, especialmente en relación con la negociación de la Preferencia Arancelaria Regional de la ALADI. Contemporáneamente, el Grupo Andino vivió también su hora de efervescencia. Los presidentes de los cinco países decidieron reunirse semestralmente para impulsar la integración, iniciativa que, como se verá, tuvo efectos notables sobre la vida del Acuerdo. La primera reunión formal fue en Cartagena en mayo de 1989. De ella surgió la instrucción para la preparación de un "diseño estratégico" con el fin de acelerar la integración económica. Este fue presentado por la Junta en la siguiente reunión, la de Galápagos, en diciembre de 1989. Fue aprobada en ella y desde ese momento el Grupo Andino inició una trayectoria de aceleración continua que culminó en septiembre de 1992, con la constitución de la zona de libre comercio⁵ mediante una liberalización total del intercambio, es decir, sin excepciones ni reservas, y en noviembre de 1994 con la aprobación del Arancel Externo Común y el Sistema de Franjas de Precios, aplicable a los principales productos agropecuarios. Se ha conformado ya, por lo mismo, una Unión Aduanera imperfecta.⁶

Es de interés examinar las direcciones por donde ha transitado la reactivación, porque de ese modo es más fácil percibir el modelo de integración que

emerge de este vertiginoso recorrido. Desde el "diseño estratégico" aprobado en Galápagos, el Grupo Andino ha seguido la misma línea de reforma. Cada reunión de los presidentes andinos ha acelerado el cambio, acortando plazos y eliminando los mecanismos de reserva o de defensa originalmente establecidos. Basta, por lo mismo, con señalar los resultados finales que son los que efectivamente influyen en la situación actual. A continuación se describe el alcance básico del cambio de rumbo que, cabe advertir, no se ha traducido formalmente a una nueva reforma del Acuerdo; éste sigue con el texto enmendado del Protocolo de Quito, con muchas de las estipulaciones carentes de aplicación y de la intención de aplicarlas.

- a. Constitución de la unión aduanera, con la excepción ya anotada del Perú. La zona de libre comercio rige para el universo arancelario sin excepciones ni reservas. Los niveles del Arancel Externo común habían sido fijados por el Consejo Presidencial (4 niveles, 5, 10, 15 y 20% ad valorem). La negociación terminó con la aprobación de listas de excepciones al A.E.C. de carácter temporal. Es un arancel bajo que, por lo mismo, ofrece reducidos márgenes de preferencia a la producción subregional.
- b. Para todos los efectos se dio término al mecanismo de la programación industrial. Los programas antes aprobados fueron derogados. Queda en la letra las categorías de programación establecidas en el Protocolo de Quito, pero hasta ahora no se advierte, como se ha dicho, intención de usarlas. Nada se ha hecho tampoco para aplicar otras políticas promocionales que constan en el Acuerdo (programas de desarrollo tecnológico, agricultura, planificación del desarrollo) a excepción del transporte, donde se ha continuado trabajando en su liberalización.

⁵ El Perú, por su voluntad, se marginó en la negociación de constitución del mercado hasta finales de 1993. Su estatus fue de suspensión temporal. Según decisión de abril de 1994, se incorporará gradualmente a la zona de libre comercio. Conserva su estatus de observador en lo relacionado con el Arancel Externo Común.

⁶ Imperfecta porque no establece una libre circulación interior de bienes, con remoción de las aduanas internas.

- c. El énfasis de la armonización de políticas se ha puesto en la legislación destinada a precaver desviaciones a la aplicación de los instrumentos fundamentales (v. gr. arancel externo común) y en evitar competencia desleal (dumping, subvenciones, origen). No se ha podido avanzar, y es comprensible, en la armonización de las políticas macroeconómicas básicas.
- d. Se han reformado y reinterpretado casi todas las normas que el Grupo Andino había expedido en el pasado para regular o incentivar la actividad empresarial. El Régimen Común sobre el Capital Extranjero ha sido totalmente revisado y hoy es exclusivamente de estímulo, dejándose amplias facultades discrecionales a las autoridades nacionales. También ha sido objeto de un cambio radical de Régimen sobre Propiedad Industrial, en concordancia con las tesis del gobierno de los Estados Unidos.
- e. Robustecimiento de los órganos políticos del Acuerdo de Cartagena y debilitamiento del órgano comunitario: la Junta. Se han creado nuevos órganos políticos de la más alta jerarquía: Consejo Presidencial Andino y Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, mientras la Junta ha visto recortadas sus prerrogativas y tiene problemas presupuestarios graves al igual que el Tribunal Andino de Justicia. Está en trámite una reforma institucional que puede hacer aún más serio este debilitamiento.

Como se advierte, el modelo actual del Grupo Andino es muy distinto, casi la antípoda, del viejo patrón del Acuerdo de Cartagena. Corresponde con justicia al modelo que emerge de la teoría de la Unión Aduanera neoclásica⁷, con un énfasis en los efectos estáticos de creación y desviación de comercio como criterios de evaluación. En resumen los rasgos fundamentales de este modelo son:

- a. Mercado integrado para el comercio de bienes, sin reserva ni excepciones, con aranceles externos bajos y sin restricciones de otro género al comercio y a las inversiones.
- b. Instrumentos de la integración comercial clásica, en la cual los mecanismos del mercado ampliado son los responsables del comercio y la asignación de recursos.
- c. No se emplean políticas e instrumentos destinados a promover actividades específicas. Por lo mismo, aparte del muy moderado nivel y escalonamiento del arancel externo, el resto es neutro en sus efectos sobre la asignación de recursos.
- d. No existen o son inocuos los instrumentos que puedan servir para dar un tratamiento preferencial y compensatorio a los miembros más débiles o vulnerables económicamente.

Posteriormente habrá ocasión de referirse a las potencialidades y a los riesgos de esta modalidad de integración que, cabe anticipar, es en general aquella a la que se han ceñido todas las agrupaciones de integración de la Región, a excepción de ALADI. Corresponde al concepto de "regionalismo abierto" que ha alcanzado rápida difusión en la literatura económica como una expresión que concilia políticas de libre cambio con empeños de integración regional.

Dada su actualidad, conviene detenerse brevemente para intentar definir lo que significa el "regionalismo abierto". En realidad carece de una definición precisa y el alcance que se le da varía con la ideología de la interpretación. La expresión se puede aplicar tanto a modelos de integración sin barreras comerciales ni de inversión con el exterior, y que limitan la discriminación frente a terceros, a compromisos de simple cooperación entre los miembros, como a sistemas de integración razonablemente protegidos por un tiempo, que persiguen como una meta de largo

⁷ En la versión original de J. Viner. "The Customs Union Issue", en *Carnegie Endowment for International Peace*. New York, 1950.

plazo la integración plena con la economía mundial, es decir, el libre cambio. Esta última es la acepción que da al término Jacques Pelkmans, director del Euroscope de Maastricht, cuando afirma⁸: "Existirá compatibilidad (de la integración regional con la mundial) sólo cuando: a) la liberalización regional del comercio se mire como un objetivo de largo plazo y el regionalismo se considere como el umbral hacia la misma (por lo mismo, alcanzar el libre comercio es un problema de tiempo); o b) existan problemas serios de ajuste estructural que deban resolverse antes de alcanzar competitividad, y se haya concebido el regionalismo como parte de un paquete de reformas económicas internas para lograr la competitividad a largo plazo, la que finalmente se cimentaría en una exposición plena al mercado mundial".

Como se advierte, las dos situaciones descritas por Pelkmans serían aplicables con latitud a las circunstancias actuales del Grupo Andino y de los países que lo conforman. Para Pelkmans lo importante es el objetivo a largo plazo, lo que supone una gradual reducción de las barreras con terceros.

El concepto de CEPAL es más laxo y el objetivo final menos exigente. Califica como "regionalismo abierto" a "un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente".⁹

En las dos acepciones el concepto de "regionalismo abierto" implica, en primer lugar, un estado temporal o contingente de discriminación a terceros, que tiene que ceder el paso, en el largo

plazo, a una exposición plena (Pelkmans) o mayor (CEPAL) al mercado mundial. En segundo lugar, la discriminación actual (arancel externo común) no debe ser tal que impida o entorpezca el efecto benéfico de la competencia del mercado mundial sobre la producción regional. Es decir, una protección baja o, como se anota en alguna otra definición de "regionalismo abierto", una "razonable protección frente a las importaciones provenientes del resto del mundo".¹⁰

Aparte de la imprecisión del concepto en cuanto a la temporalidad y al nivel admisible de protección, su fundamentación lógica nos devuelve a la teoría neoclásica del comercio internacional, uno de cuyos capítulos es la concepción de la unión aduanera de Viner, que ya hemos comentado. Para ella la integración regional es un subóptimo, conveniente solamente en la medida en que nos acerque al libre cambio. No hace falta, por lo mismo, tratarla como una tesis nueva ni distinta sobre los procesos de integración regional. Concretamente en referencia a la evolución reciente del Grupo Andino, cabría destacar que los rasgos actuales de la fórmula parecen corresponder con las interpretaciones menos extremas del "regionalismo abierto", por ejemplo, la concepción de CEPAL que se citó anteriormente. En el caso andino, se ha desmontado la protección elevada que era característica del modelo de sustitución de importaciones para reemplazarla por un arancel "razonable"; pero no consta que, al menos por ahora, exista la intención de llegar en el futuro al pleno libre cambio. Es apropiado, por lo mismo, circunscribirse a observar y analizar la fórmula del Grupo Andino tal como ella es hoy, sin especular sobre un futuro hipotético apegado a las versiones extremas de "regionalismo abierto".

Respecto al modelo actual del Grupo Andino, cuyas características principales se señalaron anteriormente, identificándolas como propias de una integración económica conforme con la

⁸ "Comparing Economic Integration: Prerequisites, Options and Implications", en *La integración regional en América Latina y Europa: objetivos estratégicos y refuerzo a las capacidades de respuesta*, conferencia de apertura del CEFIR, Montevideo, 9-12 de marzo de 1993, p. 6.

⁹ CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1994, p. 8.

¹⁰ A. Fuentes Hernández y M. Martínez, "El Pacto Andino, hacia un nuevo modelo de integración". Documentos CLADEI-FESCOL, No. 1, Bogotá, 1990, p. 22.

versión más simple de la teoría de la unión aduanera neoclásica, al no tener la intención de entrar en una discusión que pudiera muy fácilmente empantanarse en ideologías, solo cabe afirmar que, en nuestra opinión, tiene las ventajas y las limitaciones que los propios neoclásicos advirtieron en los primeros análisis de la unión aduanera y la zona de libre comercio: es un modelo que ignora los efectos dinámicos de la integración, que se basa en supuestos de competencia donde no tienen cabida los costos decrecientes, es decir, las industrias a escala, que no considera ciertas motivaciones no económicas de la sociedad y que, por último, pasa por alto los efectos distributivos del comercio internacional y, por lo mismo, de la integración, para no citar sino las principales entre esas limitaciones.

El modelo tiene también sus ventajas y ellas ya se advierten en lo que está sucediendo ahora con el Grupo. La rápida y completa liberalización interna desencadena aumentos importantes del comercio intrarregional e, inclusive, de los servicios y las inversiones si la expansión del comercio se mantiene por tiempo suficiente. Las políticas de integración operan, además, con instrumentos mucho más sencillos y más fáciles de usar y sus efectos son limitados, pero de gestación rápida y cierta. En contrapartida, y para no citar sino las fallas más probables y con consecuencias más serias, la expansión del comercio intrarregional puede no traer ningún cambio significativo en la estructura de la producción, especialmente dada la ausencia de políticas sectoriales, sobre todo en el caso de los países más débiles; además, la concentración de beneficios de la integración no contrarrestada por tratamientos preferenciales y una exposición demasiado rápida y cruda a una competencia para la cual casi no hay defensas, pueden conducir a situaciones conflictivas difíciles de aplacar, con efectos imprevisibles sobre la actitud de los países ante la integración. Hay muy poca experiencia sobre la integración entre países en desarrollo y es posible que los actuales procesos latinoamericanos sean los más efectivos

y exigentes que se hayan puesto en marcha en el mundo en desarrollo. Sin embargo, la poca experiencia que existe destaca, sobre todo, las situaciones de conflictividad que se han derivado de circunstancias como las antes señaladas. Es prudente por lo mismo anticipar los riesgos para estar en condiciones de prevenirlos.

Es evidente que el modelo original del Grupo Andino, por diversas razones, la mayoría exógenas al patrón de integración, resultó a la postre inviable. Las concepciones que hoy rigen al proceso tienen también riesgos ciertos, sobre todo teniendo en cuenta la heterogeneidad de la estructura económica y grado de desarrollo de los participantes. Sería muy grave una nueva frustración. Corresponde, por lo mismo, aprovechar al máximo las potencialidades del modelo actual del Grupo Andino y hacer lo necesario para prevenir o remediar sus riesgos. En la siguiente sección de este estudio se examinarán los resultados del proceso andino de los últimos años, destacando luego los problemas que existen y las tareas que deberán cumplirse para afirmar este proceso que podría articular efectivamente la mitad norte de la costa del Pacífico y el Caribe de la América del Sur.

Pero antes de abordar este examen, conviene señalar otra manifestación de este período de apertura, importante no solo por su significado como una demostración de interés en estrechar la interdependencia regional, sino como un hecho que afecta a las agrupaciones de integración existentes y puede cambiar sus rumbos. Se trata de la inclinación que se advierte en la región por establecer vinculaciones comerciales múltiples entre los países de la región y, en algún caso, fuera de ella. El tema ha sido analizado ya exhaustivamente en otros trabajos,¹¹ y no es nuestra intención repetir ese examen. Como una referencia al alcance del fenómeno basta recordar que, en estos años, a las cuatro agrupaciones de integración multilateral con que América Latina contaba en la década de 1980, se han sumado dos

¹¹ Ver, por ejemplo, CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*.

agrupaciones multilaterales nuevas (Mercosur y el Grupo de los Tres), alrededor de 25 Acuerdos Bilaterales¹² de liberalización del comercio, y los siguientes compromisos de apertura entre grupos de países: los miembros del Mercado Común Centroamericano y México, los primeros citados y Colombia y Venezuela, y los países de CARICOM y Venezuela. Nos hemos limitado exclusivamente a los convenios que afectan a países latinoamericanos miembros de la ALADI. A estos cabría agregar el Convenio de Libre Comercio de América del Norte, en que interviene México, que es también miembro de la ALADI, pero es de alcance extrarregional. Seguramente deben existir otros instrumentos que no constan todavía en los registros a los que hemos tenido acceso.

Es todo un mapa de vinculaciones multilaterales y bilaterales que forma una intrincada red que enlaza grupos y pares de países, sin atender a su situación geográfica ni a los límites jurídicos establecidos por las agrupaciones de integración. De un orden estructurado un tanto rígido, que era el propio de las viejas fórmulas de integración, hemos pasado a una profusión de regímenes de comercio cuyo entrecruzamiento puede afectar a la integración regional, principalmente en dos sentidos:

a. La *coexistencia de varios órdenes jurídicos en la integración*¹³ tiene que hacer más complicado y conflictivo al proceso en la región. Por lo pronto, ha contribuido a relajar sus normas y a crear precedentes de inseguridad jurídica en

las agrupaciones multilaterales de integración. Es el caso del Grupo Andino frente al Grupo de los Tres y el de ALADI frente al Convenio de Libre Comercio de América del Norte. En general el efecto es debilitar las iniciativas más exigentes de la integración, especialmente si estas son multilaterales. Es lo negativo de esta euforia de las vinculaciones de comercio.

b. Si se consigue armonizar las reglas que rigen los distintos acuerdos y en algunos casos extremos, acercar los regímenes jurídicos con que se han estructurado, sería posible aprovechar los avances parciales conseguidos para dar forma a una zona de libre comercio de alcance latinoamericano o al menos de América del Sur. Es el lado positivo de la tendencia. Si se quiere aprovecharlo, habría que comenzar desde ahora un trabajo de gradual convergencia en ALADI.

Como posteriormente no volveremos a referirnos a esta proliferación de iniciativas de integración, es útil recordar que hasta ahora su principal efecto sobre el Grupo Andino ha sido abrir a los países alternativas de vinculación que van en mengua de la cohesión que hace falta para avanzar en una integración exigente. Al mismo tiempo, como fruto de esa misma euforia, han comenzado negociaciones entre el Grupo Andino y Mercosur. Un acuerdo entre estas agrupaciones sería un paso decisivo para la convergencia de las iniciativas de integración y, por lo mismo, para la integración latinoamericana.

¹² 24 establecidos hasta finales de 1993 y el Acuerdo Chile-Ecuador. CEPAL, *ibídem*, cuadro II-5, p. 43.

¹³ Manuel José Cárdenas, "Implicaciones del regionalismo abierto en el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena", seminario sobre el Tribunal Andino de Justicia en el Derecho Comunitario Andino, Bogotá, 28-29 de julio 1994, p. 10.

IV. LOS PRIMEROS CUARENTA AÑOS DE INTEGRACIÓN ANDINA

Adolfo López Bustillo *

El Acuerdo de Cartagena, suscrito en mayo de 1969, establece el proceso andino de integración como un esfuerzo de un grupo de países para acelerar su crecimiento y mejorar las condiciones de negociación frente a economías mayores como las del Brasil y Argentina, en el marco de la Asociación de Libre Comercio de América Latina (ALALC, hoy ALADI), esquema de integración latinoamericana del que hoy continúan siendo parte. Ello, siempre bajo el concepto predominante en ese entonces de una integración económica dirigida a “abolir la discriminación entre unidades económicas pertenecientes a distintos países”¹, mediante la sustitución de importaciones y con preponderancia de la participación del Estado en la economía.

En términos generales, la integración andina es definida como un proceso² caracterizado por un conjunto de mecanismos y medidas dotados de cierta continuidad en el tiempo, con el propósito de lograr los objetivos previstos en el Acuerdo de Cartagena. En tal sentido, prevé una evolución operativa del esquema, tendente al perfeccionamiento, profundización y racionalización de sus mecanismos e instrumentos de forma tal de procurar un mejor uso de los factores productivos y de los recursos para lograr una mejor eficiencia económica de sus Países Miembros.³ Además, se entiende que la integración andina no es un fin en sí misma, sino un medio que coadyuva al desarrollo de los Países Miembros⁴, procurando que éste sea equilibrado y armónico; asimismo, se considera que tiene como columna vertebral la promoción del

comercio bajo el principio de economía de mercado, donde se promueve la libre competencia y la igualdad de trato o trato nacional, y en tal sentido propicia la especialización⁵, de tal manera que cada país desarrolle y aproveche, con base en el mercado ampliado, sus ventajas competitivas genuinas, basadas en la competitividad y eficiencia. El resto de mecanismos e instrumentos se desarrollarían en función y como complemento de ello.

La normativa andina, en especial el Acuerdo y su normas derivadas, se constituyen en reglas de dominio público, tanto para los Gobiernos como para el sector privado de los Países Miembros, desde que entró en vigencia en octubre de 1969. Desde ese entonces dichas reglas, que van desde la posibilidad del retiro del proyecto integrador, pasando por la eventualidad de aplicación de salvaguardias, hasta contar con normas de origen y sanitarias, le dieron transparencia al proyecto y brindaron las bases para la adopción de políticas a los Países Miembros frente a la integración y toma de decisiones sobre inversión de riesgo para el sector privado.

Por ejemplo, la libre opción en la aplicación de las reglas del Acuerdo de Cartagena es lo que a lo largo del tiempo incidió en la composición de sus Países Miembros. Tal es así que de inicio formaron parte de este proyecto integrador Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, luego, en 1973, se les agrega Venezuela y luego, en 1996, se retira Chile y lo propio lo hace Venezuela en el 2006.

* Economista de la Universidad del Pacífico, ex Viceministro de Integración del Perú, ex funcionario internacional y actual consultor de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

¹ Ballassa B., Teoría de la Integración Económica, México, 1964.

² Entendido como estado dinámico en el que las relaciones entre los fenómenos socio, político y económico están cambiando constantemente. Además, se definió como un proceso de largo plazo que trascendía los ciclos políticos de los Países Miembros.

³ Procedimiento amparado en las evaluaciones anuales, mediante el cual se permite modificar los parámetros técnicos y/o económicos de los mecanismos e instrumentos del proceso que no afectan la estabilidad pero permiten mejoras significativas de los objetivos del Acuerdo.

⁴ Entendido no sólo en términos de crecimiento económico, sino que además exige de cambios en las técnicas de producción, en las actitudes sociales y en las instituciones.

⁵ También denominada división internacional del trabajo, entendida como el aprovechamiento de las diferentes dotaciones y recursos y habilidades de cada país o región.

EL ACUERDO DE CARTAGENA ORIGINAL

El Acuerdo de Cartagena original fundamentalmente estableció mecanismos y medidas económico-comerciales para el logro de sus objetivos, tales como: a) la armonización de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes; b) la programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial; c) un Programa de Liberación del intercambio más acelerado que el que se adopte en general en el marco de la ALALC; d) un Arancel Externo Común, cuya etapa previa sería la adopción de un Arancel Externo Mínimo Común; e) Programas destinados a acelerar el desarrollo del sector agropecuario; f) la canalización de recursos de dentro y fuera de la Subregión para proveer a la financiación de las inversiones que sean necesarias en el proceso de integración; g) la integración física; y h) tratamientos preferenciales a favor de Bolivia y el Ecuador.

Conceptualmente, la sustitución de importaciones inicialmente se sustentó en la existencia de aranceles altos, con estructuras dispersas y mecanismos para-arancelarios restrictivos en todos los Países Miembros. Los mecanismos más usados fueron la prohibición de importaciones, presupuestos y asignaciones de divisas, que en la práctica actuaron como un arancel o protección infinita.

Si bien en el Acuerdo de Cartagena se planteó un Programa de Liberación del comercio intrasubregional, en su instrumentación se establecieron una serie de singularidades que, en la práctica, no permitieron una real apertura comercial. Es de recordar que en ese entonces predominaba el "modelo de sustitución de importaciones", o "cerrado", que protegía a la industria nacional imponiendo aranceles altos a los productos que venían de afuera, donde la participación del Estado en la economía y la planificación tuvo mucha

importancia. Ello incidió en que se definieran excepciones a la liberación y se empleara mecanismos de Programación Industrial, en los que se incluyeron bienes con producción nacional o no producidos con expectativas de establecerse en algún País Miembro, que requerían protección de la competencia. Es necesario señalar que la preferencia arancelaria otorgada estaba garantizada tanto por el compromiso de no alterar unilateralmente los gravámenes que se estableciesen en las distintas etapas del arancel externo, como por la obligación de celebrar consultas antes de adquirir compromisos arancelarios con países ajenos a la Subregión.⁶

En términos generales, el Programa de Liberación Arancelaria en la década de los setenta reflejó la siguiente estructura:

Estructura del Programa de Liberación

	1971		1976		1979	
Desgravación Automática	2,474	63%	3,259	67%	3,514	68%
Reserva para Programación Industrial	1,435	37%	1,209	33%	1,096	32%
Total	4,262	100%	4,831	100%	5,151	100%

Sin embargo, como mencionamos, en el rubro de la desgravación automática los Países Miembros exceptuaron de su aplicación productos de su especial interés. Dichas excepciones al Programa de Liberación, a finales de la década de los 70 sumaban unos 1,000 ítems, lo que significaba aproximadamente un 40 por ciento del universo arancelario sujeto a desgravación.⁷ Sobre el particular cabe anotar que se concentraron precisamente en las ramas industriales que cada País Miembro protegía con mayores aranceles⁸, lo cual, ya en ese entonces, permitía vislumbrar que si se liberaban podría ampliarse notoriamente el comercio intra-subregional.

⁶ Artículo 68 del Acuerdo de Cartagena original.

⁷ El Acuerdo originalmente, en su Artículo 57, previó que durante 1974 se celebrarían negociaciones para su eliminación. El Protocolo de Lima extendió el plazo 3 años más.

⁸ Las ramas con mayor protección eran las de alimentos, textiles, manufacturas de metales comunes y máquinas y materiales eléctricos.

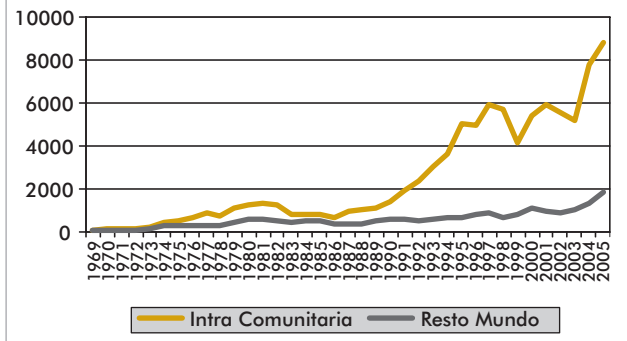
El Informe de Evaluación del Proceso de Integración 1969-1979, realizado por la Junta del Acuerdo de Cartagena, señala que, al 31 de diciembre de 1978, entre los países andinos de mayor desarrollo relativo tan sólo el 25 por ciento del universo arancelario se comerciaba libre de gravámenes, en tanto que las exportaciones originarias de Bolivia y Ecuador lo estaban en más del 80 por ciento, en tanto que estos dos países sólo iniciarían el proceso de desgravación para sus importaciones desde la Subregión Andina el 31 de diciembre de 1980.

La no aplicación del Programa de Liberación a lo sustancial del comercio intrasubregional hasta la década de los noventa, como se observa en el gráfico siguiente, implicó que no se observara mayor diferencia entre el ritmo de crecimiento de las exportaciones intra-subregionales y el de las ventas al mundo. Evidentemente, los valores absolutos fueron muy distintos, puesto que las transacciones registradas en el comercio intra-subregional eran muy poco significativas (entre Bolivia, Colombia, Chile y Perú, sumados por ser los países que suscribieron inicialmente el Acuerdo de Cartagena), no se vendían entre sí mucho más de 100 millones de dólares al inicio de la década de los setenta, cifra que no representaba ni el 1 por ciento de su comercio con el mundo, a diferencia de la Europa de los seis que a principios de los sesenta ya comerciaban entre ellos una cifra que bordeaba el 30 por ciento de sus ventas al mundo.

En adelante nos apoyaremos en esta gráfica para procurar establecer ciertas relaciones entre hitos importantes en la marcha del proceso con la evolución de las transacciones externas de la Subregión Andina.

De otro lado, el Tratado tuvo como una de sus características el haber sido concebido con una

Índice de Crecimiento de las exportaciones Países Andinos (1969=100)



importante dosis de programación y rigidez de sus mandatos, al fijar fechas de cumplimiento para la mayoría de ellos.⁹ Sus primeras modificaciones efectuadas mediante los **Protocolos de Lima y Arequipa** (suscrito el primero en octubre de 1976 y el segundo en abril de 1978) fueron los primeros intentos de flexibilización del Acuerdo, fundamentalmente en lo concerniente a la ampliación de plazos.¹⁰

Debemos recordar también, que en ese entonces predominaba en los Países Miembros una concepción de desarrollo en la que la participación del Estado en la economía era fundamental. Ello incidió en la gestación de un proceso de integración que no sólo se basó en la liberación de sus mercados, sino que **incorporó elementos sustanciales de planificación y programación de sus economías** y, en particular, del sector industrial, llamado a convertirse en la “locomotora” del desarrollo. Se concibió que la integración debía apoyar el esfuerzo de cambio profundo de la estructura económica y social de los Países Miembros y constituirse en una palanca para su desarrollo¹¹, lo cual fue expuesto en 1972 por la entonces Junta del Acuerdo de Cartagena en el documento “Bases Generales para una Estrategia Subregional de Desarrollo”, cuya finalidad fue la

⁹ Por ejemplo, establecía que antes del 31 de diciembre de 1970 se debía aprobar un régimen común sobre tratamiento a los capitales extranjeros; que la liberación total del comercio intrasubregional debía culminar a más tardar el 31 de diciembre de 1980; que se debía poner en aplicación un Arancel Externo Común a más tardar el 31 de diciembre de 1980, entre otros.

¹⁰ Entre otros, se amplía en tres años (1983) el plazo para lograr la liberalización del comercio intrasubregional y la aplicación del AEC.

¹¹ Germánico Salgado Peñaherrera, Miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena. “El Grupo Andino y la Planificación en la Integración”. Conferencia Iberoamericana de Ministros de Planificación y Desarrollo, Madrid, 21-25 mayo 1973 (CIDES/1/12), pp 29.

de formular una visión de perspectiva sobre el porvenir de la Subregión.

En la década de los setenta los aranceles que aplicaban, en promedio, los Países Miembros eran elevados y bastante dispersos entre cada país, siendo el arancel peruano el más alto y el de Bolivia el más bajo, como se puede observar en el cuadro siguiente:

BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU
19,99	46,08	38,54	63,53

Esta situación se reflejó en el primer trabajo que se elaboró sobre un planteamiento de Arancel Externo Común (AEC); la Propuesta 70 presentada a los Países Miembros en 1975, consideró un promedio aritmético de 35 por ciento, con una estructura de 15 niveles arancelarios, con una dispersión arancelaria de 0 por ciento a 75 por ciento. Posteriormente, en 1980, la Propuesta 96

presentada a los Países Miembros planteó un AEC con un promedio aritmético algo inferior (29 por ciento), pero con igual estructura de 15 niveles arancelarios y una dispersión arancelaria de 0 por ciento a 65 por ciento. Esta fue una primera señal de la búsqueda de reducir la protección arancelaria en la Subregión.

En lo normativo, originalmente era indispensable que las Decisiones adoptadas fueran incorporadas al derecho interno de los Países Miembros. Ello retardaba su vigencia y puesta en ejecución, como se puede observar en el cuadro siguiente. Fue en 1979 cuando se consagra un orden jurídico andino de carácter supranacional, que se expresó en la "aplicabilidad directa" de la normativa derivada, al aprobarse el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, que entró en vigencia en 1983.¹²

Decisiones Pendientes de Incorporación al Derecho Interno

103

Decisión	Fecha de aprobación	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
47	18-XII-71					FALTA
48	18-XII-71					FALTA
49	18-XII-71	FALTA	FALTA	FALTA	FALTA	FALTA
50	18-III-72	FALTA		FALTA		
56	20-VII-72			FALTA		
69	17-X-72	FALTA		FALTA		
85	05-V-74	FALTA			FALTA	FALTA
91	29-VIII-75	FALTA				
104	30-X-76		FALTA			FALTA
113	17-II-77		FALTA		FALTA	
116	17-II-77			FALTA	FALTA	
120	13-IX-77	FALTA	FALTA		FALTA	FALTA
124	16-XII-77	FALTA	FALTA		FALTA	FALTA
125	16-XII-77	FALTA	FALTA		FALTA	FALTA

Fuente: Junta del Acuerdo de Cartagena; Evaluación del Proceso de Integración 1969 – 1979, mayo de 1979, pp.132.

En lo institucional, el Acuerdo original sólo contempló órganos principales a la Comisión y la Junta, designando a la Comisión como el órgano

máximo del Acuerdo, la cual estaría constituida por un representante plenipotenciario de cada uno de los Gobiernos de los Países Miembros; y a la Junta

¹² Este Protocolo fue modificado en 1996, ratificándose el principio de aplicabilidad directa de las Decisiones y Resoluciones en el territorio de los Países Miembros (entró en vigencia en 1999).

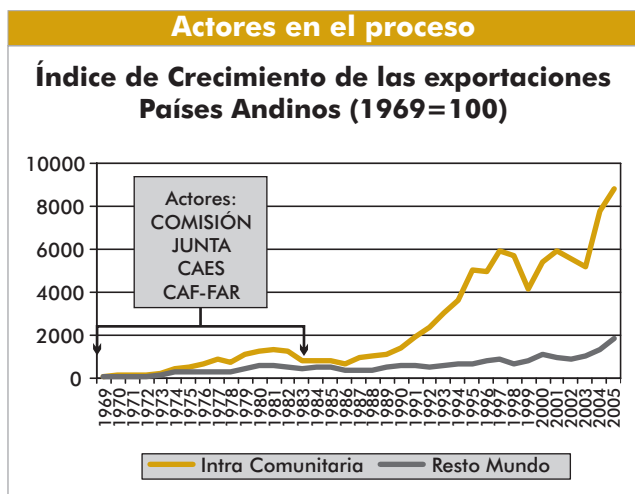
como el órgano técnico del Acuerdo. Como órganos auxiliares se incorporó al Comité Consultivo, integrado por representantes gubernamentales, y al Comité Asesor Económico y Social integrado por representantes de los empresarios y de los trabajadores de los Países Miembros. Adicionalmente, se menciona a la Corporación Andina de Fomento, con quien la Comisión y la Junta deberán mantener estrecho contacto.

los ochenta debieron ser demandados, pero por acuerdos informales entre los países andinos esto no sucedió.¹³

En 1983 se registra un intento de reactivar la integración andina. En ese entonces, la Junta del Acuerdo de Cartagena presenta a los Países Miembros un “Plan de reorientación del Proceso Andino de Integración”, en el que plantea un nuevo estilo o modelo de integración andina, cuyos elementos distintivos fueron: un mayor equilibrio entre los sectores industrial, comercial y agropecuario; una participación más activa de los sectores sociales; y un mayor pragmatismo y flexibilidad en el uso de los mecanismos, entre otros.¹⁴

En ese entonces, en desarrollo del mandato establecido en el Acuerdo, se plantearon también los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, instrumentos mediante los cuales se buscaba promover el establecimiento de industrias de punta, capaces de “jalonar” o cumplir el efecto locomotora en el sector manufacturero en cadena. La idea era que el Programa Siderúrgico genere la materia prima necesaria para la industria metalmecánica y ésta, para el sector automotor.

En los trabajos relativos a la definición del arancel para estos Programas se aplicó el concepto de “grado de elaboración”, considerando, a mayor valor agregado un mayor arancel. En tal sentido, se propuso un AEC con promedio de 24 por ciento, con un rango entre 20 y 30 por ciento, para el caso del Programa Siderúrgico; un AEC promedio de 52 por ciento, con un rango entre 40 y 80 por ciento, para el Programa Metalmecánico; un AEC promedio de 65 por ciento, con un rango entre 35 y 115 por ciento, para el Programa Automotor; y un AEC promedio de 30 por ciento, con un rango de 20 a 35 por ciento, para el Programa Petroquímico.



LA CRISIS DE LOS AÑOS OCHENTA

En los ochenta, denominada la “década perdida”, las economías andinas se caracterizaron por una persistente crisis económica, la cual incidió sobre el proceso de integración, reflejándose, además de una casi nula apertura comercial, en constantes manifestaciones de restricciones y retaliaciones comerciales negativas que conllevaron a la falta de credibilidad y confianza en el proceso.

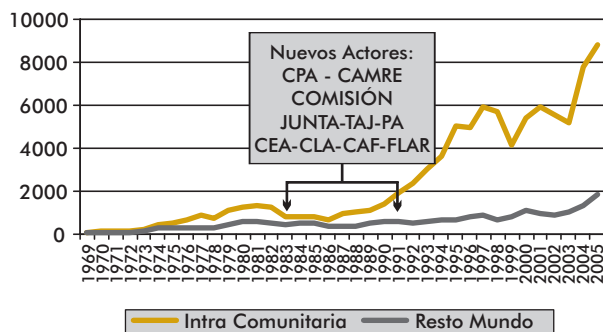
La situación de descrédito antes mencionada coincidió con la vigencia del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia, que configuró una nueva situación especial en la integración andina. Los reiterados incumplimientos registrados a finales de

¹³ Sobre la base del respeto de lo que se denominó el “pacto de caballeros” entre los Países Miembros.

¹⁴ En cumplimiento de lo previsto en el Plan de Reorientación, en diciembre de 1983, la Junta presentó a los Países Miembros ocho estrategias sectoriales en las áreas de: 1) Relaciones Exteriores; 2) Agropecuaria; 3) Industrial; 4) Comercial; 5) Financiera y de Pagos; 6) Ciencia y Tecnología; 7) Integración Física, Fronteriza y Turismo; y 8) Régimen Especial para Bolivia y el Ecuador.

Actores en el proceso

Índice de Crecimiento de las exportaciones Países Andinos (1969=100)



Un nuevo intento de modernizar el Acuerdo de Cartagena fue la Suscripción del **Protocolo de Quito**, en mayo de 1987¹⁵. En esa oportunidad, dadas las dificultades para adoptar un Arancel Externo Común (AEC) en el plazo establecido, se flexibilizó su forma de adopción entregando a la Comisión la responsabilidad de aprobar el AEC en los plazos y modalidades que ella establezca.

Lo novedoso de este Protocolo fue la incorporación de un Capítulo relativo a la Cooperación Económica y Social, en cuyos artículos se establece la obligación de adelantar acciones externas conjuntas, así como en los campos científico y tecnológico, desarrollo integral de las regiones de frontera, turismo, aprovechamiento de sus recursos naturales renovables y no renovables y la conservación y mejoramiento del medio ambiente, desarrollo social, educación básica, salud, difusión del patrimonio cultural, histórico y geográfico de la Subregión, entre otros.

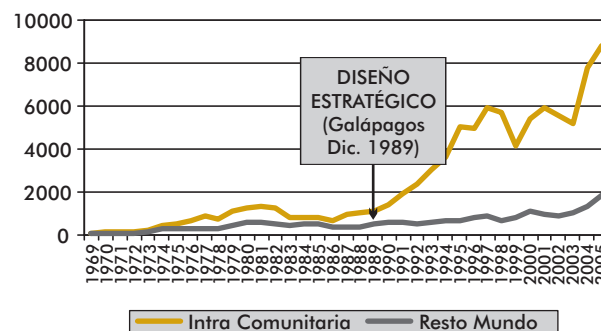
Si bien a fines de la década de los ochenta la marcha del proceso de integración pasaba por una de sus mayores crisis, se observaba una importante coincidencia en el manejo de las políticas económicas en los Países Miembros de la Comunidad Andina, reflejo del contexto interna-

cional¹⁶. Ello facilitó que los Presidentes andinos se reunieran en Caracas, en febrero de 1989, y decidieran tomar las riendas del proceso a través de encuentros semestrales para examinar, impulsar y fortalecer el proceso andino de integración¹⁷.

Con base en dichas coincidencias, en diciembre de 1989, los Presidentes reunidos en Galápagos acordaron abandonar el modelo de desarrollo cerrado y dar paso al modelo abierto, disponiendo que la integración sea orientada por un Diseño Estratégico que postulaba dos grandes objetivos para lograr que el espacio económico subregional se inserte en un contexto competitivo, en el que rija la lógica del mercado; consolidar el espacio económico y mejorar la articulación del Grupo Andino en el contexto internacional. En dicho Diseño, el comercio y el mercado adquirieron prioridad y, como resultado de ello, los países andinos eliminaron los aranceles entre sí y formaron una zona de libre comercio en 1993, donde las mercaderías circulan libremente entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. En agosto de 1992 el Perú había suspendido temporalmente sus obligaciones respecto al Programa de Liberalización.

Actores en el proceso

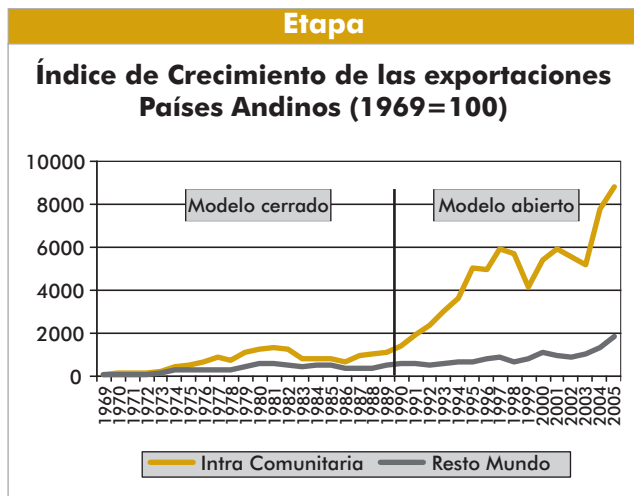
Índice de Crecimiento de las exportaciones Países Andinos (1969=100)



¹⁵ Este Protocolo entró en vigencia en mayo de 1988.

¹⁶ En particular el denominado Consenso de Washington.

¹⁷ Estas reuniones fueron institucionalizadas en la Cumbre Presidencial de Machu Picchu, en mayo de 1990.



REGIONALISMO ABIERTO Y REFORMA INSTITUCIONAL

A raíz del cambio de modelo de desarrollo en América Latina, los países andinos –unos más temprano que otros– iniciaron un proceso unilateral de apertura comercial, lo cual se aprecia en la reducción de los promedios arancelarios. Como consecuencia de ello, los promedios de los aranceles nacionales a inicios de la década de los noventa se redujeron unilateralmente y de forma sustancial, eliminándose además la aplicación de las medidas para-arancelarias de uso generalizado en décadas pasadas. En promedio, los aranceles nacionales fueron los siguientes:

BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU
9,80	39,30	32,80	26,30

La Propuesta 245 relativa al AEC, presentada a los Países Miembros en 1991, sigue la tendencia general arancelaria, considerando a este instrumento como un elemento para la asignación de recursos. El promedio aritmético planteado fue de 15,8 por ciento, con una estructura de 3 niveles arancelarios y una dispersión arancelaria de 10 por ciento a 20 por ciento.

Dicha tendencia se acentuó aún más a mediados de la década de los noventa, registrándose los siguientes promedios de arancel nacionales:

BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU
9,80	11,79	18,52	17,65

En ese entonces, la estructura del arancel de Bolivia tenía 2 niveles arancelarios y una dispersión entre 5 y 10 por ciento; el de Colombia contaba con 7 niveles arancelarios y una dispersión entre 0 y 40 por ciento; el del Ecuador era de 13 niveles arancelarios y una dispersión entre 0 y 50 por ciento; el del Perú tenía 2 niveles y una dispersión entre 15 y 25 por ciento; y el de Venezuela contaba con 6 niveles y una dispersión entre 0 y 25 por ciento.

Estos niveles se constituyeron en el margen de protección real de la producción andina al entrar en pleno funcionamiento la Zona de Libre Comercio para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela a fines de enero de 1993. Es importante destacar que en agosto de 1992, mediante la Decisión 321, el Perú había suspendido sus obligaciones respecto al Programa de Liberación¹⁸ y que por la Decisión 322 se acordaron los términos para negociar acuerdos comerciales con países latinoamericanos, sin previamente consultar en la Comisión sobre los compromisos arancelarios por adquirir con dichos países, flexibilizando para estos casos lo dispuesto en el Acuerdo de Cartagena. Ello fue una muestra del cambio favorable al regionalismo abierto que se planteó en aquella época.

Lo anterior configuró un nuevo episodio crítico en el proceso andino de integración, debido fundamentalmente a la dificultad de perfeccionar la zona de libre comercio andina, establecer un Arancel Externo Común y avanzar hacia una Unión Aduanera, lo cual se reflejó en la imposibilidad de reunir al Consejo Presidencial Andino entre 1991 y 1995.

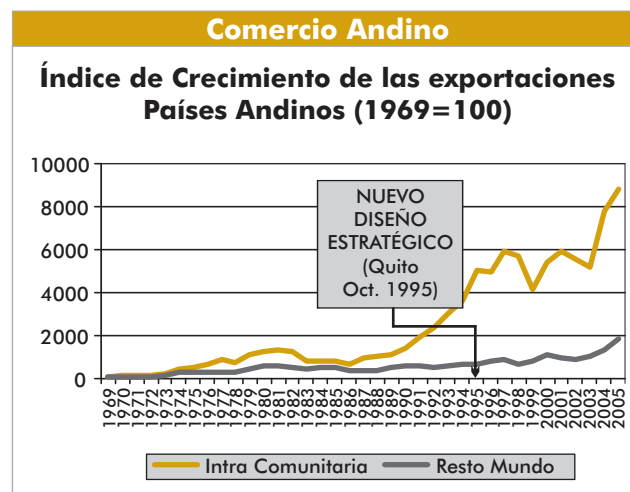
¹⁸ En julio de 1997, mediante la Decisión 414, se establece la incorporación gradual de Perú a la Zona Andina de Libre Comercio.

Debemos recordar que desde finales de la década de los ochenta influyó en el manejo de las políticas públicas de la región el denominado Consenso de Washington. Fue con base en ello que Bolivia establece un arancel nacional básicamente plano, donde más del 95 por ciento del universo arancelario se fijó en el nivel del 10 por ciento y el resto en el 5 por ciento; y el Perú suscribe un Acuerdo de Intención con el Fondo Monetario Internacional (FMI) comprometiéndose a establecer, progresivamente, un arancel plano a nivel universal, restándole su capacidad de ser un elemento de asignación de recursos, capacidad que le concede básicamente al mercado. El resto de Países Miembros, si bien proponen una mayor racionalización arancelaria, mantuvieron cierta inclinación por la protección de su producción.

Un elemento clave para destrabar la situación que se presentó a inicios de los años noventa fue la adopción de la Decisión 370 relativa al Arancel Externo Común en noviembre de 1994. Dicha Decisión planteó un promedio aritmético de 13,6 por ciento para el Anexo 1, aplicable a las importaciones que efectúen los Países Miembros, con la excepción de Bolivia para quien se aprobó un AEC con un promedio de 9,7 por ciento. La estructura del Anexo 1 se definió en 4 niveles arancelarios (5, 10, 15 y 20 por ciento) con muy pocas excepciones¹⁹. La estructura para el caso de Bolivia fue de 2 niveles (5 y 10 por ciento). El Perú no participó del AEC, lo cual generó serias dudas sobre la posibilidad de cumplir con el propósito de que la integración andina logre el objetivo de convertirse en una Unión Aduanera perfecta.

La Reunión del Consejo Presidencial Andino en Quito, en septiembre de 1995, además de marcar el reinicio de la conducción del proceso por parte de los Presidentes, buscó definir la ruta para adaptar el esquema de integración andino a las cambiantes y dinámicas circunstancias de las relaciones internacionales de ese entonces, caracterizadas por la globalización y la regiona-

lización de la economía mundial. También pretendió unir esfuerzos para la adopción de medidas concretas en materia de desarrollo, a través de la aprobación de la "Declaración de Quito sobre Desarrollo Social".



En esa oportunidad, los mandatarios andinos dispusieron que se efectúe la reforma institucional y programática del Grupo Andino y aprobaron el "Nuevo Diseño Estratégico" con los objetivos de profundizar el proceso en lo comercial y definir políticas sociales orientadas a elevar la calidad de vida y el acceso de los grupos sociales a los beneficios del desarrollo. Ello, además de articular el Sistema Andino de Integración y avanzar hacia la integración latinoamericana. Dicha directriz se concretó en marzo de 1996 con la aprobación del **Protocolo de Trujillo**, Modificador del Acuerdo de Cartagena, en la reunión del Consejo Presidencial Andino realizada en dicha ciudad.

HACIA UNA INTEGRACIÓN MULTIDIMENSIONAL

La dirección política asumida por el Consejo Presidencial Andino desde 1989 constituye un valioso aporte a la consolidación y expansión del proceso de integración. Desde su primera reunión

¹⁹ 0 por ciento para un grupo muy reducido de partidas (medicamentos e insumos para los medios de comunicación masiva) y en el marco del Convenio Automotor (vigente para Ecuador, Colombia y Venezuela), 3 por ciento para los CKD y 35 por ciento para los vehículos terminados.

de carácter formal, en mayo de 1990, se observa nuevamente la preocupación de los Países Miembros por incorporar a la integración andina temas que van más allá de lo meramente comercial, como el de la cooperación energética, los asuntos sociales, la ciencia y tecnología, la seguridad, la armonización de políticas económicas, los transportes, el medio ambiente, los pueblos indígenas, el turismo, la lucha contra el narcotráfico, las comunicaciones, la mayor participación de otros actores de la integración, entre otros²⁰.

Adicionalmente, el Protocolo de Trujillo incorpora al Acuerdo de Cartagena una fórmula de flexibilización integral del proceso andino de integración, basada en el principio fundamental de evitar la proliferación de Protocolos modificatorios al Acuerdo cada vez que los Países Miembros identifiquen nuevos temas o aspectos necesarios de tratar a nivel comunitario en virtud de los avances del proceso.

Con tal propósito se incorporó en el literal c) del artículo 16 del Acuerdo, referido al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el mandato de “dar cumplimiento a las Directrices que le imparte el Consejo Presidencial Andino”. De igual forma se procedió para el caso de la Comisión del Acuerdo de Cartagena en el literal b) del artículo 22, agregando la directiva explícita de “adoptar las medidas que sean necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena”. Por su parte, a la Secretaría General se le dio los mandatos de “atender los encargos del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión”; y de “proponer las medidas correctivas pertinentes” para el cumplimiento del principio de distribución equitativa de los beneficios de la integración²¹. Esta fue la fórmula que se encontró en previsión a que en la marcha del proceso se encuentre la necesidad de incorporar nuevas

temáticas no contempladas expresamente en el Acuerdo de Cartagena.

Desde ese entonces se observó un crecimiento exponencial del intercambio comercial al interior del mercado andino, así como de su diversificación e incorporación de valor agregado subregional. Tal es así, por ejemplo, que las exportaciones intracomunitarias pasaron de 111 millones de dólares en 1970 a 1,039 millones de dólares en 1989 (creciendo tan sólo 9 veces en 19 años) y a 4,940 millones de dólares en el 2003, multiplicándose 44 veces entre 1970 y 2003. Asimismo, la composición de las transacciones intrasubregionales, de representar un 48 por ciento de productos manufacturados en 1969, pasaron a representar el 90 por ciento en el 2003. Este último dato muestra la contribución de la integración a la industrialización de la Subregión.

La recurrencia de las crisis del proceso fue nuevamente evidente a inicios de 1997. En ese entonces, el Perú planteó públicamente su eventual retiro del Acuerdo de Cartagena, considerando que su política económica, en particular la arancelaria, no coincidían con la que el resto de Países Miembros estaban propiciando.

Dicha posición influyó en la convocatoria a la Reunión del Consejo Presidencial realizada en Sucre, Bolivia, en abril de 1997. En esa oportunidad, los Jefes de Estado de Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, a la vez de manifestar su compromiso de continuar avanzando en el proceso andino de integración, acordaron iniciar negociaciones con el Perú para definir los términos de su retiro o permanencia en el Acuerdo de Cartagena y de sus relaciones con los países de la Comunidad Andina. Asimismo, encomendaron al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión de la Comunidad Andina, formular el **Protocolo de Sucre**²² a fin de

²⁰ Básicamente el Protocolo de Trujillo amplía algunos temas a los ya considerados en el Capítulo XVI “Cooperación Económica y Social” que fuera incluido al Acuerdo por el Protocolo de Quito suscrito en 1987.

²¹ Adicionalmente, junto con los Países Miembros, se le otorgó la capacidad de formular al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión propuestas de Decisión.

²² Este Protocolo fue adoptado en Quito en junio de 1997 y entró en vigencia en abril de 2003.

adecuar el Acuerdo de Cartagena a las circunstancias que en ese entonces vivía la integración andina, incorporando al Acuerdo los Capítulos III y VII relativos a las “Relaciones Externas” y el “Comercio Intrasubregional de Servicios”. Además, los Presidentes aprobaron el “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes”.

En 1997 se registraron dos hechos que incidieron en la marcha de la integración andina. En lo comercial se logra acuerdo para la incorporación gradual de Perú a la Zona Andina de Libre Comercio (Decisión 414); y en lo institucional, entró en funcionamiento la Secretaría General de la Comunidad Andina, con el Embajador Sebastián Alegrett Ruiz, como el primer Secretario General para el período 1997-2002.

En mayo de 1999, los Presidentes andinos, reunidos en Cartagena de Indias, se comprometieron a establecer el Mercado Común Andino e instruyeron a los distintos ministerios a emprender acciones en los campos de trabajo, educación y cultura, ciencia y tecnología, salud y medio ambiente, entre otros temas relevantes. Asimismo, acordaron sostener una reunión extraordinaria para tratar, entre otros, el futuro de la integración política de la Comunidad Andina. Dicha reunión no se pudo llevar a cabo al no existir los consensos necesarios.

En junio de 2000 el Consejo Presidencial Andino, reunido en Lima, reafirmó la opción comunitaria por un regionalismo abierto que dotó al proceso de la flexibilidad necesaria para desarrollar una estrategia de integración regional, hemisférica y mundial. Además, adoptó las “Acciones Indicativas para la conformación del Mercado Común Andino” en materia de perfeccionamiento del comercio de bienes, de servicios, de libre circulación de capitales y de personas, la armonización de políticas macroeconómicas, la integración y el desarrollo

fronterizos y otras complementarias en los ámbitos civil, penal, mercantil y policial. Asimismo, se suscribió el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia”; y se acordó nuevamente realizar una reunión extraordinaria para, entre otros, examinar el futuro de la integración política de la Comunidad Andina y el seguimiento de la Agenda Social Andina.

El Consejo Presidencial Andino de junio de 2001, reunido en la ciudad de Valencia, Venezuela, fue un momento clave en la integración andina al suscitarse un intercambio de ideas respecto al quehacer del proceso de integración. En esa oportunidad, Venezuela motivó una discusión para incorporar al proceso una mayor carga de integración social y de cooperación; planteó, entre otros, un “Plan Integrado de Desarrollo Social” (PIDS) y una mayor participación de actores en los procesos de reflexión y decisión sobre el devenir de la integración andina. En el ámbito externo, se planteó una mayor apertura a negociaciones comerciales con terceros países, en particular con la Unión Europea, bloque con el que se propuso impulsar negociaciones para un Acuerdo de Asociación²³.

Los países andinos continuaron con el proceso unilateral de apertura comercial. Ello incidió en la necesidad de convocar a una Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino, que tuvo lugar en enero de 2002, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en la que se adoptaron directrices referidas a la zona de libre comercio y la unión aduanera andina²⁴. Para ese entonces los niveles promedio de los aranceles nacionales eran los siguientes:

BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA
9,3	11,7	11,4	10,6	12,1

La situación de acercamiento en los aranceles nacionales observada facilitó que los Ministros de Relaciones Exteriores, de Economía y Hacienda,

²³ Esto se ratificó en la Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial Andino realizada en junio de 2004, en Quito, Ecuador.

²⁴ Adicionalmente se emitieron directrices referidas a la política agropecuaria común, la armonización de políticas macroeconómicas, la Política Exterior Común y la agenda social y política.

Comercio Exterior y Agricultura adopten, en octubre de 2002, la Decisión 535 que establece un nuevo Arancel Externo Común para el 62% del universo arancelario y fija los criterios para la negociación del 38% restante.

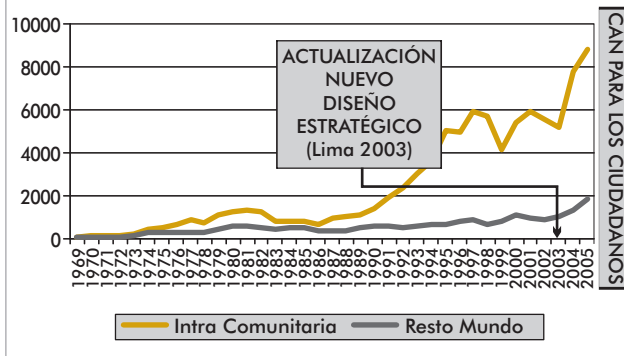
Nuevamente, en marzo de 2003, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores acuerda una reorientación estratégica de la integración subregional, incidiéndose en el fortalecimiento de la vertiente social del proceso de integración y profundizando el carácter multidimensional de la Comunidad Andina. En tal sentido, se promueve el establecimiento del Plan Integrado de Desarrollo Social, a fin de recuperar para la integración los temas de desarrollo que estuvieron presentes a lo largo del proceso, pero que no se habían instrumentado. El PIDS fue adoptado en septiembre de 2004 por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (Decisión 601) con el objetivo de impulsar el desarrollo social y afrontar de manera conjunta la pobreza, la exclusión y la desigualdad social en la Subregión.

A inicios de 2004 se renueva el Diseño Estratégico para la Comunidad Andina, cuya elaboración se sustentó en una voluntad política expresada por la Secretaría General y ratificada por los Países Miembros. En su desarrollo, el criterio rector fue constituir a la integración andina en el eje articulador de las agendas externa e interna de los Países Miembros, a partir de la generación de sinergias y fortalezas. En la agenda externa se definió como principal desafío a la globalización, y en la agenda interna al desarrollo.

En el primer caso, la integración andina buscó sustentarse en las ventajas del libre comercio y el incremento de los flujos de inversión; en las oportunidades de la Sociedad de la Información; en la superación de la exclusión y fragmentación en las sociedades andinas; y en la preservación de los bienes públicos globales. En el segundo, en cerrar las brechas internas de pobreza, exclusión y

Comercio Andino

Índice de Crecimiento de las exportaciones Países Andinos (1969=100)



desigualdad; fortalecer la gobernabilidad democrática; promover la competitividad nacional y regional; y la atención especial al sector rural y a las PYMES.

Para ello, se propuso una integración que promueva el desarrollo de los Países Miembros a partir del perfeccionamiento del mercado andino, de la aplicación de estrategias de desarrollo territorial y de cohesión social; y de la conformación de una Comunidad Sudamericana de Naciones entendida como un proyecto político y un programa de desarrollo descentralizado, constituyendo a la Comunidad Andina en un espacio que articule Sudamérica, Centroamérica, México y el Caribe.

Hay quienes plantean que de esta forma se dispersó el esfuerzo integrador, superándose con creces la aplicación del criterio de "subsidiariedad". Este concepto, cuando se emplea en procesos de integración, se refiere a la necesidad de actuar a nivel comunitario sólo si ello resulta más eficaz que hacerlo a nivel nacional o bilateral. Así, la eventual existencia de un "entusiasmo desmedido" llamó a reflexionar sobre los alcances del proceso.

Otro hito sustancial para el Acuerdo de Cartagena fue la finalización, en diciembre de 2005, del

programa de liberación del Perú, aprobado mediante la Decisión 414. En tal virtud, a partir del año 2006 se contó con una Zona de Libre Comercio andina perfeccionada, donde el 100 por ciento del universo arancelario se transa libre de aranceles.

DESARROLLOS RECIENTES

A inicios de 2006 asume en Bolivia un nuevo Gobierno que establece un patrón de desarrollo en sustitución del patrón primario exportador, caracterizando al desarrollo como un proceso plural y colectivo, promoviendo un cambio multidimensional desde la diversidad cultural y recuperación de la capacidad del Estado protagonista y promotor del desarrollo y representante del interés social y colectivo, para lograr un país solidario y socialmente cohesionado.

La recurrencia de las crisis en la integración andina se hizo nuevamente presente en abril de 2006, ante la decisión de la República Bolivariana de Venezuela de denunciar el Acuerdo de Cartagena. Frente a ello, fue necesaria una Reunión Extraordinaria del Consejo Presidencial que se realizó en junio de 2006, en Quito, en la que los Jefes de Estado de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú reafirmaron "su vocación integracionista y su firme decisión de avanzar en el fortalecimiento y consolidación de la Comunidad Andina así como en la profundización de sus relaciones externas", dando por superada la crisis que se generó tras el retiro de Venezuela.

No obstante, dicha situación generó un espacio dubitativo respecto al devenir del proceso andino de integración, que provocó la virtual paralización de las negociaciones tendientes a perfeccionar y profundizar el proceso, en procura de redefinir las relaciones de los Países Miembros de la Comunidad Andina con Venezuela y de asimilar la nueva visión sobre el desarrollo y la integración que Bolivia incorporó a la discusión.

Con la finalidad de superar esa situación, los Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio

Exterior de los Países Miembros se reunieron en febrero de 2007 en "El Pueblo", Lima, para analizar el futuro del proceso de integración, decidiendo dejar constancia de su decisión de consolidarla y hacer de la integración andina un instrumento cada vez más relevante para el desarrollo integral, humano y sostenible de los Países Miembros.

En dicha oportunidad se ratificó la existencia de visiones diversas, no necesariamente coincidentes, en la Comunidad Andina. Sin embargo, se consideró que ello no debía ser obstáculo para avanzar en la profundización de la integración. Asimismo, se vio la necesidad de impulsar un modelo de integración integral con visión de largo plazo, que permita recuperar el equilibrio entre el hombre y la naturaleza, y que promueva el desarrollo humano sustentable, el respeto por la diversidad y la superación de las asimetrías.

En tal sentido, se acordó que la agenda de la integración andina debía ser integral, contemplando temas políticos, sociales, ambientales y comerciales; además, debía buscar el impulso de acciones para mejorar la competitividad de las empresas y la productividad de las economías andinas; y el desarrollo de la política exterior común. Asimismo, según lo determina el Acuerdo de Cartagena, consideró necesario tener en cuenta los tratamientos a favor de Bolivia y Ecuador en los mecanismos y medidas de la Comunidad Andina.



Adicionalmente, se planteó como indispensable la participación social y la creación de espacios de diálogo con la sociedad civil en los asuntos de integración, así como el fortalecimiento de los sistemas democráticos y participativos. Además, se reconoció la necesidad de consolidar el mercado ampliado entre los cuatro Países Miembros; de otorgar elevada prioridad a las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (UE); y de trabajar activamente desde la CAN en el desarrollo de temas que constituyen “bienes públicos regionales”, tales como medio ambiente, energía, infraestructura física, comunicaciones, políticas culturales y sociales, los cuales hacen parte de la agenda de construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Con base en dichos acuerdos, la integración andina en la actualidad se hace más holística, lo cual se refleja en los Planes de Trabajo 2007, 2008 y 2009 de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Sin embargo, por las circunstancias que atraviesan los Países Miembros y el propio proceso de integración, además de la necesidad de incorporar en él una mayor racionalidad y economía procesal, se debería concentrar el esfuerzo integrador en algunas pocas acciones que den resultados tangibles y funcionales a los requerimientos de los Países Miembros en el corto plazo.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Si bien concordamos con Germánico Salgado, ex Miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena cuando reconoce que “no existen instrumentos internacionales válidos si las partes no continúan convencidas de sus finalidades y no están dispuestas a atenerse a sus reglas”²⁵, la historia de la Comunidad Andina demuestra que con base en la

voluntad política es posible encontrar “**fórmulas imaginativas y pactos de caballeros**” si bien no necesariamente perfectas en lo jurídico, eficientes para salvar situaciones extremas.

Históricamente, la voluntad política de los Países Miembros, expresada en las distintas modificaciones del Acuerdo de Cartagena (Protocolos de Lima, Arequipa, Quito, Trujillo y Sucre), reflejó una tendencia a flexibilizar los términos y plazos iniciales, al punto de entregar esta responsabilidad a los órganos decisorios. Ello se corrobora en el propio texto del Acuerdo: por ejemplo, en el caso del Arancel Externo Común, originalmente se había programado su perfeccionamiento para 1980, fecha que fue ampliada a 1983²⁶ y finalmente se acordó que sean los propios Países Miembros los que lo pongan en aplicación en los plazos y modalidades que establezca la Comisión. Igual trato se observa en el Capítulo relativo a la Liberalización del Comercio de Servicios, incorporado al Acuerdo por el Protocolo de Sucre.

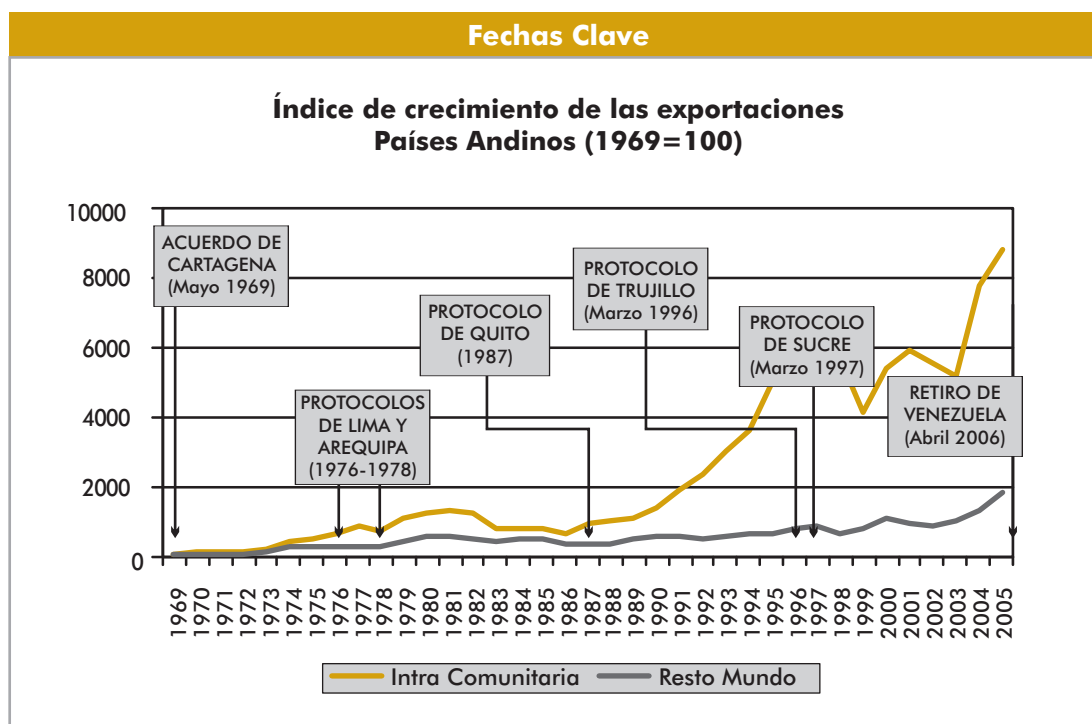
Otra reforma sustancial fue la incluida en el Protocolo de Quito de 1988, que modifica la política de industrialización basada en los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI)²⁷, adoptándose las modalidades de Programas de Integración Industrial; Convenios de Complementación Industrial; y Proyectos de Integración Industrial.

A lo largo de la historia de la integración andina el resto de la normativa comunitaria también pasó por dicho proceso. En este caso, es necesario reconocer que no necesariamente las “fórmulas imaginativas” que se encontraron partieron de la Secretaría General o, en su momento, de la Junta del Acuerdo de Cartagena. Ello, fundamentalmente, porque una de sus funciones principales es

²⁵ Germánico Salgado: El Grupo Andino Eslabón hacia la integración de Sudamérica; Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, segunda edición 2007, Libro de Bolsillo 13; pp 21.

²⁶ Igual ampliación se registró en el caso del Programa de Liberación.

²⁷ Instrumentados mediante las Decisiones 57 “Programa Sectorial de Desarrollo Industrial del Sector Metalmecánico”, reestructurado mediante las Decisiones 146 y 300; 91 “Programa Sectorial de la Industria Petroquímica”, modificado mediante las Decisiones 130 y 296; 120 “Programa Sectorial de Desarrollo de la Industria Automotriz”, derogado mediante la Decisión 223 y definida la ubicación de sus productos en el Programa de Liberación mediante la Decisión 298; 160 “Programa Sectorial de Desarrollo de la Industria Siderúrgica”, modificado por la Decisión 299. Hoy todas ellas derogadas.



la de velar por el cumplimiento del Acuerdo de Cartagena y de la normativa andina.

El Acuerdo de Cartagena, al facultar a los Países Miembros para que, al igual que la Secretaría General, eleven Propuestas a los órganos decisorios (Consejo de Cancilleres y Comisión), dio pie para que éstos introduzcan “fórmulas imaginativas” que a la larga salvaron el proceso, aunque inicialmente pudieron ir en contra del ordenamiento jurídico comunitario. Tal fue el caso, por ejemplo, de la Propuesta presentada por el Perú, en agosto de 1992, que dio lugar a la aprobación por la Comisión tanto de las Decisiones 321 y 322.

Con la primera, el Perú suspende temporalmente sus obligaciones con respecto al Programa de Liberación y el Arancel Externo Mínimo Común. Asimismo, autoriza a los demás Países Miembros a suspender las obligaciones del Programa de Liberación con respecto al Perú. Dicha Decisión implicó una “violación aceptada” del Artículo 76

del Acuerdo de Cartagena que consagraba la irrevocabilidad del Programa de Liberación.

En contraprestación a ese “acuerdo” el resto de Países Miembros propuso y logró la aprobación de la Decisión 322, mediante la cual se les autoriza a adelantar negociaciones comerciales bilaterales con países de ALADI, Centroamérica y el Caribe. Con ello se acelera el proceso establecido en el Artículo 86 del Acuerdo, evitando las consultas previas, en la Comisión, para adquirir compromisos de carácter arancelario con países de dichos esquemas de integración. Esta Decisión permitió la suscripción del Acuerdo del Grupo de los Tres (G3, conformado por Colombia, México y Venezuela).

La voluntad política de los Países Miembros para flexibilizar el proceso también tomaron como ejemplo los conceptos europeos de la “integración a varias velocidades o de geometría variable”. Es importante tener en cuenta que, en el texto del Acuerdo de Cartagena, originalmente estos conceptos estaban previstos sólo para ser aplicados,

en consideración de los distintos grados de desarrollo, a favor de Bolivia y Ecuador. En la práctica ello se generalizó a todos los Países Miembros.

Ejemplos emblemáticos de ello fueron la adopción de las Decisiones 370 sobre Arancel Externo Común, 545 Instrumento Andino de Migración Laboral y 659 referente a los sectores de servicios objeto de profundización de la liberalización o de armonización normativa.

La Decisión 370, además de reflejar la voluntad política de considerar la situación especial de Bolivia, país al que se le autoriza a mantener tan sólo niveles del 5% y 10%, en tanto que al resto de países se les define un AEC de cuatro niveles (5%, 10%, 15% y 20%), excluye la participación del Perú en dicho instrumento, con base en lo dispuesto en la Decisión 321. Ello obligó a la adopción de la Decisión 415, mediante la cual se establecieron normas para prevenir o corregir las distorsiones en la competencia generadas por diferencias arancelarias entre Perú y los demás Países Miembros, mientras se produce la incorporación del Perú en la Unión Aduanera del Grupo Andino.

Otro ejemplo es la Decisión 659, que establece que Bolivia suspende la liberalización del comercio de servicios hasta que este país presente a la Comisión, para su consideración, los proyectos de Decisión sobre los sectores que podrán ser objeto de trato preferencial para el comercio de servicios entre Bolivia y los demás Países Miembros.

La "flexibilidad" en respuesta a situaciones particulares también es manifiesta en la adopción de la

normativa andina. Bastan los ejemplos de las distintas ampliaciones de plazos para la puesta en vigencia de ciertas Decisiones teniendo en consideración la situación particular de algún país. Muestra de ello es lo referente a la puesta en circulación por parte de Colombia del Pasaporte Andino. Este inicialmente, conforme lo señala la Decisión 504, debió entrar en circulación a más tardar el 31 de diciembre de 2005. Sin embargo, a solicitud de Colombia, mediante las Decisiones 625, 655 y 709 se postergó dicha fecha hasta el 31 de diciembre de 2009.

La mayor flexibilidad se observó con la adopción de la Decisión 291 relativa al Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre Marcas, Patentes, Licencias y Regalías, la cual siendo un "régimen común" remite su tratamiento a lo dispuesto en las legislaciones de cada País Miembro, al señalar en su artículo 2 que los inversionistas extranjeros tendrán los mismos derechos y obligaciones a los que se sujetan los inversionistas nacionales, salvo lo dispuesto en las legislaciones de cada País Miembro.

Lo anterior no hace más que reafirmar un principio fundamental de la integración andina relativo al ejercicio permanente de la búsqueda de la concertación y el consenso entre los Países Miembros. A ello habría que agregar el principio de facilitación que tiende a la racionalización sistemática de los procesos para la adopción e instrumentación de los mecanismos y medidas del Acuerdo. El objetivo era, es y será mantener la integración andina.

V. PRESERVAR LA COMUNIDAD ANDINA: UNA TAREA PRIORITARIA¹

Héctor Maldonado Lira*

Se ha dicho muchas veces que el proceso de integración tiene el alcance y la profundidad que determinen los gobiernos que lo componen. A lo largo de varias décadas la voluntad de los gobiernos latinoamericanos involucrados en procesos de integración ha cambiado. Se ha manifestado generalmente, lo que podríamos llamar la “voluntad revelada” de los gobiernos a través de sus documentos constitutivos o de establecimientos de políticas. Examinar estos documentos elaborados a lo largo de casi cincuenta años de esfuerzo integrador nos permite apreciar el pensamiento consensuado durante arduas negociaciones entre los representantes de los países participantes y extraer ciertas conclusiones que nos permitan apreciar lo que tenemos y cómo debemos preservarlo.

Es importante que la construcción de la integración suramericana se haga sobre la base de las experiencias y logros alcanzados en el pasado reciente. No parece acertado pensar que podamos avanzar en ese inmenso espacio suramericano dejando de lado el esfuerzo integrador desarrollado por décadas en el subcontinente.

Queremos defender acá la tesis que la Comunidad Andina representó y representa aún, a pesar de los embates de una crisis que parecería agotarla, el compromiso más alto alcanzado por gobiernos latinoamericanos con miras a conformar un espacio de integración consolidado. Que de esta experiencia es necesario tomar sus logros pero también sus falencias, con el objeto de que lo que hagamos en el futuro los aproveche integralmente. En lo que sigue se hace un recorrido por los

diferentes procesos de integración en Suramérica, se examina cuáles han sido sus alcances desde el punto de vista de los objetivos trazados y cuales instituciones se han conformado para lograr esos objetivos. No pretendemos hacer un análisis de los méritos o debilidades de cada uno de ellos sino que nos enfocamos en cómo se expresó esta voluntad general de la cual hablamos y cómo ella ha venido cambiando a lo largo de los años y la manera como la Comunidad Andina representó y representa un punto culminante. En otros trabajos publicados en esta Revista de la Integración, de la Secretaría General de la Comunidad Andina y del autor se han hechos balances de cómo la Comunidad Andina ha permitido el avance en los diferentes campos del quehacer social y económico de los países que la conforman. Aquí queremos enfatizar la necesidad de preservar una institucionalidad, que aunque hoy no aparece como el “modelo” a seguir para algunos analistas, sin embargo es notorio cómo los nuevos y recientes esfuerzos no superan la profundidad y consistencia institucional que tiene la Comunidad Andina.

DE LA ALALC A LA ALADI

Un primer gran esfuerzo que cobijó a una gran parte de América Latina fue la formación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) creada por el Tratado de Montevideo 1960², la cual se propuso crear una **zona de libre comercio** que debería funcionar en un plazo de 12 años, es decir hasta el 31 de diciembre de 1972. Dicho proceso se efectuaría de una forma gradual por medio de la eliminación de todas las restriccio-

* Venezolano, ex Director General de la Secretaría General de la Comunidad Andina, ex jefe de Integración Física de la junta del Acuerdo de Cartagena, autor de publicaciones sobre la integración andina.

¹ Quisiera expresar el profundo agradecimiento a la Secretaría General de la Comunidad Andina, a través del Dr. Adalid Contreras Baspineiro, Director General, por haberme invitado a escribir estas notas en la oportunidad del Cuadragésimo Aniversario de la firma del Acuerdo de Cartagena. Espero que el afecto que siento por esta institución no haya limitado la necesaria objetividad para tratar sobre su importante papel en el futuro inmediato.

² El Tratado de Montevideo fue suscrito el 18 de febrero de 1960 por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Posteriormente se incorporaron Colombia (septiembre 1961), Ecuador (noviembre 1961), Venezuela (agosto 1966) y Bolivia (febrero de 1967).

nes, cupos y gravámenes al comercio entre los países. Dicho plazo fue modificado en 1969 a veinte años, es decir hasta el 31 de diciembre de 1980.

Las instituciones creadas por la ALALC fueron: el *Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores*, organismo superior de la ALALC que adoptaba las decisiones de conducción política superior, la *Conferencia de las Partes Contratantes*, organismo encargado de velar por el cumplimiento del Tratado, convocar las reuniones de negociaciones y designar al secretario del Comité Ejecutivo y el *Comité Ejecutivo Permanente*, encargado de la ejecución del Tratado, de efectuar las funciones administrativas, los estudios y las propuestas técnicas.

La ALALC comenzó a experimentar una crisis profunda al no poder cumplir con las fechas que se habían establecido para avanzar en el proceso integrador. Como consecuencia de esta crisis, la ALALC va a extender el plazo para la consecución del objetivo de crear la zona de libre comercio hasta 1980. Paralelamente surgió el Pacto Andino y comenzó la negociación del nuevo Tratado de Montevideo 1980 que creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Esta se propuso establecer *en forma gradual y progresiva un mercado común latinoamericano*. La ALADI ya no se trazó el objetivo de crear éste en una fecha determinada. Estaba muy cerca la experiencia fallida de la ALALC y los países optaron por trazar el objetivo pero no amarrarse a un horizonte temporal específico. La ALADI surge así dotada de mucha flexibilidad. Es la característica que, quizás, le ha permitido su supervivencia.

Sus funciones básicas fueron la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuvan a la ampliación de los mercados. Para ello se dotó de

unos mecanismos menos exigentes: la *Preferencia arancelaria regional* que se otorga recíprocamente y se aplica con referencia al nivel que rija para terceros países, los *Acuerdos de alcance regional*, en los que participan todos los países miembros, y los *Acuerdos de alcance parcial* en los cuales no participan la totalidad de los países miembros y crean las condiciones necesarias para profundizar el proceso de integración regional mediante su progresiva multilateralización.³

Para ejecutar las acciones destinadas a alcanzar sus objetivos la ALADI estableció una institucionalidad muy similar a la de la ALALC: *El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores*, órgano supremo de la Asociación que adopta las decisiones que corresponden a la conducción política superior del proceso de integración económica; la *Conferencia de Evaluación y Convergencia*, que examina el funcionamiento del proceso de integración y la convergencia de los acuerdos de alcance parcial; el *Comité de Representantes*, órgano permanente de la Asociación que promueve la concertación de acuerdos de alcance regional; y la *Secretaría General*, definida como el órgano técnico de la Asociación. Esta puede presentar propuestas a los otros órganos a través del Comité. La Secretaría General no solicita ni recibe instrucciones de ningún Gobierno ni de entidades nacionales o internacionales. Cuenta con el apoyo de dos Secretarios Generales Adjuntos.

Un aspecto que merece destacarse es que el Consejo, la Conferencia y el Comité adoptan sus decisiones con el voto afirmativo de dos tercios de los países miembros excepto para un conjunto de materias en las cuales se aprueban si no existiese voto negativo.

La ALADI ha servido, desde entonces, como el paraguas donde se han cobijado acuerdos subregionales y una gama muy amplia de acuerdos de alcance parcial.

³ Estos pueden ser comerciales, de complementación económica, agropecuarios, de promoción del comercio u otras modalidades.

LA EXPERIENCIA DE LA COMUNIDAD ANDINA

Mientras se negociaba un nuevo Tratado de Montevideo, en medio de la crisis de la ALALC, los países andinos⁴ suscribieron el Acuerdo de Cartagena, con el cual pretendían “acelerar su crecimiento mediante la integración económica, facilitar su participación en el proceso de integración previsto en el Tratado de Montevideo y establecer condiciones favorables para la conversión de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio en un Mercado Común”.⁵ Se dio la paradoja histórica que del derrumbe de la ALALC emergerían dos organizaciones bastante diferentes: la ALADI con un derrotero general sin fecha cierta y el Pacto Andino con una estructura muy semejante a la de la Comunidad Europea, en pleno desarrollo en ese entonces, y con unas metas muy concretas, con fechas específicas en materia de Programa de Liberación y Arancel Externo Común.

Los mecanismos de la integración andina que se establecieron en ese entonces fueron: *“la armonización de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes; la programación conjunta, la intensificación del proceso de industrialización subregional y la ejecución de programas sectoriales de desarrollo industrial; un Programa de Liberación del intercambio comercial más acelerado que el que se adoptase en el marco de la ALALC; un Arancel Externo Común, cuya etapa previa sería la adopción de un Arancel Externo Mínimo Común; programas destinados a acelerar el desarrollo del sector agropecuario; la canalización de recursos dentro y fuera de la Subregión para proveer la financiación de las inversiones que fuesen necesarias en el proceso de integración; la integración física y tratamientos preferenciales a favor de Bolivia y el Ecuador”*⁶.

En el Acuerdo de Cartagena inicial se van a establecer las primeras instituciones andinas que van a marcar el carácter de este proceso de integración: la *Comisión del Acuerdo de Cartagena*, “órgano máximo” del Acuerdo, el cual decidía sobre las normas indispensables para la ejecución del mismo, hacía posible la coordinación de los planes de desarrollo y la armonización de las políticas económicas de los países andinos y velaba por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del Acuerdo; y la *Junta del Acuerdo de Cartagena*, que ejercía funciones de proposición y ejecución, fue creada para establecer un sistema de equilibrio institucional que sirviese para armonizar los intereses de los Países Miembros y de la Subregión en su conjunto. Velaba ésta por la aplicación del Acuerdo, el cumplimiento de las Decisiones y los mandatos de la Comisión. Los Miembros de la Junta no representaban a ningún país, actuaban únicamente en función de los intereses de la Subregión y no solicitaban instrucciones a ningún gobierno, entidad nacional o internacional.

La creación de estos dos órganos iba a representar una ruptura con el esquema que venía predominando desde la creación de la ALALC. Va a significar un cambio en varios sentidos. Quizás el más prominente es que se privilegió lo comunitario sobre lo intergubernamental. La *Comisión del Acuerdo de Cartagena* y la *Junta del Acuerdo de Cartagena* van a ser organizaciones comunitarias.

La *Comisión del Acuerdo de Cartagena*, ahora *Comisión de la Comunidad Andina*, tuvo y tiene una fuerza legislativa que no tiene comparación en otros procesos de integración del continente. Sus Decisiones (leyes comunitarias) tienen aplicación directa en los países miembros, lo que quiere decir que no necesitan ser incorporadas en las legislaciones nacionales de los Países Miembros. Son obligatorias desde su publicación

⁴ Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú firman el Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969. Venezuela se incorporaría en febrero de 1973. Un dato interesante de esta voluntad existente fue la constitución de la Corporación Andina de Fomento el 7 de febrero de 1968, más de un año antes de la creación del Pacto Andino.

⁵ Acuerdo de Integración Subregional firmado el 26 de mayo de 1969 en Bogotá, Colombia. Hay que recordar que la ALADI se crea en 1980.

⁶ Algunos de estos mecanismos fueron modificados y ampliados en el Protocolo de Sucre posteriormente.

en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena. Las Normas Jurídicas del Ordenamiento Comunitario Andino se aplican en todos los países miembros. En caso de conflicto entre la ley nacional y la norma comunitaria, prima la norma comunitaria y genera obligaciones y derechos para las personas jurídicas y naturales de los países miembros una vez publicadas en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena. Se estableció un sistema de votación de acuerdo con rubros determinados.⁷

La *Junta del Acuerdo de Cartagena* se creó, siguiendo el modelo de la Comisión Europea, como un órgano colegiado; tenía tres miembros, uno de los cuales se elegía anualmente como Coordinador, con la característica adicional que uno de esos tres miembros era de un país de menor desarrollo relativo. Velaba por la aplicación del Acuerdo y por el cumplimiento de las Decisiones y mandatos de la Comisión, ejercía funciones de proposición y ejecución. Durante mucho tiempo tuvo el monopolio de elevar proposiciones a la *Comisión del Acuerdo de Cartagena*. Se creó para establecer un sistema de equilibrio institucional que armonizara los intereses de los Países Miembros y de la Subregión en su conjunto. Emitía Resoluciones que eran de aplicación directa en los países miembros. Los miembros de la Junta no representaban a ningún país: actuaban únicamente en función de los intereses de la Subregión y no solicitaban instrucciones a ningún gobierno, entidad nacional o internacional.

Diez años más tarde, en 1979, se creó el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, que también va a tener posteriormente capacidad legislativa en los mismos términos que lo venía teniendo la Comisión del Acuerdo de Cartagena. En ese mismo año se creó el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena que iba a dotar de una solidez mayor a la juridicidad andina.

Esta temporalidad en la creación de órganos fundamentales le iba a imprimir un sello al desarrollo institucional andino, que permitió, entre otros aspectos, la creación de otros órganos ministeriales que realizaron un trabajo profundo y consistente en el quehacer de la integración. Los ejemplos de las reuniones de Ministros de Transporte y Comunicaciones, de Ministros del Ambiente, de Agricultura, de Turismo, el Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, de Bancos Centrales y responsables de planeación económica, y una gama muy grande de comités y grupos de trabajo, fueron elocuentes en este sentido.

Con el Protocolo de Trujillo se creó el Sistema Andino de Integración, que ordenó y sistematizó el funcionamiento de las instituciones y órganos creados a lo largo de más de veinticinco años de quehacer integrador. Se estableció el funcionamiento y el relacionamiento de las instituciones básicas como el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina, la Secretaría General de la Comunidad Andina, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, el Parlamento Andino, el Consejo Consultivo Empresarial, el Consejo Consultivo Laboral y su vinculación con organizaciones como la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Latinoamericano de Reservas, el Convenio Simón Rodríguez y la Universidad Andina Simón Bolívar.

Un hecho importante fue que la Secretaría General sustituyó a la Junta del Acuerdo de Cartagena. Su transformación fue objeto de intensos debates. Se cambiaba el cuerpo colegiado que era la Junta del Acuerdo de Cartagena por una Secretaría General, que sería el *órgano ejecutivo de la Comunidad Andina* y en tal carácter actuaría únicamente en función de los intereses de la Subregión. Se trató de preservar la colegiatura con la figura de los Directores Generales. Sin embargo, en la práctica posterior esa ventaja que

⁷ Como hemos visto, este aspecto también fue recogido en el Tratado de Montevideo 1980 posteriormente.

tenía la Junta de tener en su seno, en el más alto nivel de decisión del órgano ejecutivo, a nacionales de tres de los cinco Países Miembros, no fue mantenida.

De todos modos, la Secretaría General de la Comunidad Andina conservó una serie de importantes atribuciones tales como: velar por la aplicación del Acuerdo y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina; formular al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión propuestas de Decisión, de conformidad con sus respectivas competencias, así como iniciativas y sugerencias a la reunión ampliada del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

Un aspecto que debe ser resaltado es el mecanismo de solución de diferencias existente en la Comunidad Andina⁸. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, que existe desde mayo de 1979, dirime las controversias que se suscitan en la aplicación de las normas andinas, las interpreta y tiene el control de la legalidad de las mismas mediante la acción de nulidad. Se agregarían posteriormente el Recurso por Omisión o Inactividad, la Función Arbitral y la de Jurisdicción Laboral.

Posteriormente, con el Protocolo de Sucre⁹ se modificaron parcialmente los objetivos establecidos en el Acuerdo de Cartagena y se agregaron otros tales como: 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; programas en el campo de los servicios y la liberación del comercio intrasubregional de servicios. De igual manera, se incorporaron programas y acciones de cooperación económica y social tales como los orientados a impulsar el desarrollo científico y tecnológico, la integración fronteriza, el turismo, el aprovechamiento y conservación de los recursos naturales y del medio ambiente, el desarrollo social y la comunicación social.

En resumen, en ese momento la Comunidad Andina elevó sus metas y aspiró a construir un Mercado Común. Este propósito se fue postergando ya que la zona de libre comercio, finalmente, sólo quedó consolidada con la plena incorporación del Perú a finales de 2005 y en julio de 2007 se suspendió la aplicación del Arancel Externo Común dejando en un interregno la creación de la Unión Aduanera Andina. Con todos los antecedentes de dificultades que ha tenido la adopción de este mecanismo pareciera difícil replantearse su final adopción y por ende la construcción de un Mercado Común, al menos en los términos clásicos.

Adicionalmente, en los últimos años las actividades de la Comunidad Andina han venido siendo afectadas por las diferentes visiones sobre la forma como nuestros países deben insertarse en el mundo de hoy, por las distintas orientaciones en materia económica y política existentes, por el impacto que tuvo el ALCA en su momento, el proceso de negociación de los TLCs con los Estados Unidos, la negociación con la Unión Europea y la aparición del ALBA. A ello se han unido la separación de Venezuela de la Comunidad Andina y su adscripción al MERCOSUR y los conflictos aún existentes entre países en aspectos limítrofes y de seguridad.

Sin embargo, la agenda de la Comunidad Andina se ha ampliado considerablemente a otros ámbitos del desarrollo económico, social, ambiental, político y cultural de los países que la componen. Su fuerza institucional es tal que a pesar de las dificultades sigue generando iniciativas que conjugan la voluntad de los países. Es interesante observar cómo a pesar de que Venezuela no forma parte de la Comunidad Andina el comercio que realiza con los países andinos, en especial con Colombia, sigue cobijándose en las normas andinas. Hay una especie de acuerdo tácito de que ellas han servido y sirven para este propósito. La reciente reunión de los Presidentes de Colombia y Venezuela así lo confirma.

⁸ Protocolo Modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Cochabamba, Bolivia, mayo de 1996.

⁹ Protocolo de Sucre firmado en Quito, Ecuador, junio de 1997.

La Comunidad Andina conserva este tinglado institucional que es su ventaja comparativa. Debe utilizarlo plenamente en su fortalecimiento y como una palanca para su participación en el esfuerzo de una integración suramericana.

LA EXPERIENCIA DEL MERCOSUR

Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay decidieron constituir el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)¹⁰, que debía estar conformado al 31 de diciembre de 1994. Esto significaba y así se estableció muy claramente que se marchaba hacia la **construcción de un Mercado Común** con los siguientes objetivos: la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macro-económicas y sectoriales y el compromiso de armonizar sus legislaciones para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

En ese momento fundacional sólo se establecieron como órganos el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común.

Posteriormente, en el Protocolo de Ouro Preto¹¹ se completó la estructura institucional del MERCOSUR: el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común, la Comisión de Comercio del MERCOSUR, la Comisión Parlamentaria Conjunta, el Foro Consultivo Económico-Social y la Secretaría Administrativa del MERCOSUR.

Se señaló expresamente en el Tratado de Ouro Preto que el Consejo del Mercado Común, el Grupo

Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR son órganos con capacidad decisoria, de naturaleza intergubernamental. Son órganos conformados con la participación de múltiples ministerios. En ellos participan, además del Ministerio de Relaciones Exteriores quien los coordina, los Ministros de Economía o sus equivalentes, los Bancos Centrales, y pueden participar, a su vez, otros ministerios.

El Consejo del Mercado Común es el órgano superior del MERCOSUR al cual incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos por el Tratado de Asunción y para alcanzar la constitución final del mercado común. El Consejo del Mercado Común se pronuncia mediante Decisiones, las que son obligatorias para los Estados Partes.¹²

El Grupo Mercado Común es el órgano ejecutivo del MERCOSUR y se pronuncia mediante Resoluciones, las cuales son obligatorias para los Estados Partes.

A la Comisión de Comercio del MERCOSUR, órgano encargado de asistir al Grupo Mercado Común, le compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común y se pronuncia mediante Directivas o Propuestas. Las Directivas son obligatorias para los Estados Partes.

El MERCOSUR cuenta con una Secretaría Administrativa como órgano de apoyo operativo. La Secretaría Administrativa del MERCOSUR es responsable de la prestación de servicios a los demás órganos del MERCOSUR.

¹⁰ Tratado de Asunción firmado en Asunción, Paraguay, el veintiséis de marzo de 1991.

¹¹ Protocolo de Ouro Preto firmado en Ouro Preto, Brasil, el 17 de diciembre de 1994.

¹² Esta obligatoriedad de las distintas normativas está matizada en el artículo 40 del Tratado de Ouro Preto de la siguiente manera: con la finalidad de garantizar la vigencia simultánea en los Estados Partes de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR deberá seguirse el siguiente procedimiento: i) Una vez aprobada la norma, los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para su incorporación al ordenamiento jurídico nacional y comunicarán las mismas a la Secretaría Administrativa del MERCOSUR; ii) Cuando todos los Estados Partes hubieren informado la incorporación a sus respectivos ordenamientos jurídicos internos, la Secretaría Administrativa del MERCOSUR comunicará el hecho a cada Estado Parte; iii) Las normas entrarán en vigor simultáneamente en los Estados Partes 30 días después de la fecha de comunicación efectuada por la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, en los términos del literal anterior. Con ese objetivo, los Estados Partes, dentro del plazo mencionado, darán publicidad del inicio de la vigencia de las referidas normas por intermedio de sus respectivos diarios oficiales.

La estructura institucional de los órganos políticos del MERCOSUR tiene una gran capacidad de análisis e implementación al estar involucrados varios ministerios relevantes a los efectos del proceso de integración. No es cualquier cosa tener en el mismo cuerpo a los ministerios de Relaciones Exteriores, los de Economía o equivalentes, los Bancos Centrales y algún otro relevante examinando y tomando decisiones sobre la construcción del mercado común. A diferencia de la Comunidad Andina, donde existe una cierta distribución del trabajo entre el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina, en el MERCOSUR los órganos principales concentran a los actores principales.

El MERCOSUR ha creado una cantidad importante de foros ministeriales que han permitido el avance integracionista en aspectos tan disímiles como la educación, la migración, la cultura, la agricultura, el turismo, los derechos humanos y la salud, para mencionar sólo unos pocos.

Mucho más tarde se creó una Comisión de Representantes Permanentes como un órgano del Consejo Mercado Común¹³ integrada por los Representantes Permanentes de cada Estado Parte para el MERCOSUR y por un Presidente, cuya funcionalidad no está realmente clara.

En el MERCOSUR existe un sistema de solución de diferencias¹⁴ "tipo OMC" que va desde las negociaciones directas, la intervención del Grupo Mercado Común, el procedimiento arbitral ad hoc y finalmente un Tribunal Permanente de Revisión.

El Tribunal Permanente de Revisión podrá confirmar, modificar o revocar los fundamentos jurídicos y las decisiones de los tribunales arbitrales ad hoc y su laudo es definitivo y prevalece sobre el laudo del Tribunal Arbitral Ad Hoc.

El MERCOSUR tiene tres diferencias importantes en relación a la Comunidad Andina. Una se refiere a la adopción de la normativa adoptada por los diferentes órganos políticos. El Tratado de Ouro Preto establece, como lo hemos visto, una tramitación nacional de las normas adoptadas. En la Comunidad Andina esta es directa y de efecto inmediato. En el MERCOSUR el tiempo de aplicación va a depender de las tramitaciones nacionales en cada uno de los países. La segunda diferencia se refiere al órgano ejecutivo. La Secretaría General de la Comunidad Andina tiene una fuerza institucional que no tiene la Secretaría Administrativa del MERCOSUR. Su papel es muy débil en relación con los otros órganos del MERCOSUR. La tercera se refiere al sistema de solución de diferencias. El sistema andino es más expedito, estable y transparente que el del MERCOSUR.

DE LA COMUNIDAD SURAMERICANA A LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS

En la creación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) los países hicieron un recorrido que reflejó con bastante exactitud las "preferencias reveladas" existentes en el subcontinente en materia de integración desde finales del siglo pasado hasta el presente. Queremos hacer un corto examen desde la I Cumbre Presidencial Sudamericana hasta la firma del Tratado de UNASUR para mostrar como lo reflejado en el Tratado venía siendo consistentemente discutido por los países.

En la I Cumbre Presidencial Sudamericana¹⁵ se contemplaron cinco áreas de trabajo: la democracia, el comercio, la infraestructura de integración, las drogas ilícitas y delitos conexos, la información, el conocimiento y la tecnología.

En materia comercial se decidió iniciar negociaciones para establecer, en el plazo más breve

¹³ Decisión 11/03 del Consejo del Mercado Común, Montevideo, Uruguay, Octubre de 2003.

¹⁴ Protocolo de Olivos para la solución de controversias en el MERCOSUR. Olivos, Argentina, febrero de 2002.

¹⁵ I Cumbre Presidencial Sudamericana, Brasilia, Brasil, septiembre de 2000.

posible y antes de enero de 2002, una zona de libre comercio entre el MERCOSUR y la Comunidad Andina.¹⁶

En el tema de la infraestructura de la integración¹⁷ se creó la *Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en América del Sur (IIRSA)*, que “buscaba impulsar la integración y modernización de la infraestructura física bajo una concepción regional del espacio suramericano” y contemplaba un plan de acción y desarrollo de mediano y largo plazo.

En la II Cumbre Presidencial Sudamericana¹⁸ se reafirmó la vigencia e importancia estratégica de la IIRSA, como instrumento viable para la integración multisectorial.

En la III Cumbre Presidencial Sudamericana¹⁹ se estableció el concepto de la *Comunidad Sudamericana de Naciones* que se desarrollaría y perfeccionaría impulsando la concertación y coordinación política y diplomática que afirme a la *región como un factor diferenciado y dinámico en sus relaciones externas*, la profundización de la convergencia entre MERCOSUR, la Comunidad Andina y Chile a través del *perfeccionamiento de la zona de libre comercio*, la integración física, energética y de comunicaciones, la armonización de políticas para el desarrollo rural y agroalimentario, la transferencia de tecnología y de cooperación horizontal, la creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil teniendo en cuenta la responsabilidad social empresarial.

Comienzan a aparecer el tipo de objetivos y la conformación institucional que se va a ver a lo largo del debate entre los países.

En la I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones²⁰ se señaló que

en la Comunidad Sudamericana de Naciones, las Reuniones de Jefes de Estado constituirían la instancia máxima de la conducción política de la Comunidad; las reuniones de los Ministros de Relaciones Exteriores tendrían por objeto promover el diálogo político, preparar las reuniones de los Jefes de Estado y adoptar las decisiones ejecutivas para implementar las directrices presidenciales; los Viceministros de Relaciones Exteriores coordinarían las posiciones de los países de la Comunidad y prepararían las reuniones de Cancilleres.

Las Reuniones Ministeriales Sectoriales serían convocadas por los Jefes de Estado y se realizarían valiéndose de los mecanismos existentes en el MERCOSUR y en la Comunidad Andina.

Las reuniones en el área de infraestructura promoverían la implementación de la agenda consensuada de proyectos prioritarios de la IIRSA.

Se establecieron como áreas de acción prioritaria de la Comunidad Sudamericana de Naciones las 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, de la inclusión social y de la justicia social, y las telecomunicaciones.

En la II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones²¹ se señaló que la Comunidad Sudamericana de Naciones contaría con la siguiente institucionalidad: las reuniones anuales de Jefes de Estado y de Gobierno, las reuniones semestrales de Cancilleres, las reuniones ministeriales sectoriales, la Comisión de Altos Funcionarios y la Secretaría Pro Tempore.

¹⁶ Dicho objetivo fue cumplido con la firma de los Acuerdos de Complementación Económica AAP.CE 58 y AAP.CE 59 entre Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay con Perú; y con Colombia, Ecuador y Venezuela respectivamente, Montevideo, Uruguay, 1996.

¹⁷ Una decisión acertada de la Cumbre fue colocar la responsabilidad de este tema en los tres bancos de desarrollo que hacen vida en la región: la CAF, el BID y el Fonplata. Ello le dio un impulso al tema que derivó en la creación de la IIRSA.

¹⁸ II Cumbre Presidencial Sudamericana, Guayaquil - Ecuador, julio de 2002.

¹⁹ III Cumbre Presidencial Sudamericana, Cusco, diciembre de 2004.

²⁰ I Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Brasilia, setiembre de 2005.

²¹ II Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, Cochabamba, diciembre de 2006.

Se estableció una *Comisión de Altos Funcionarios*, que asegurase la implementación de las decisiones presidenciales y ministeriales y la coordinación de las iniciativas existentes, evitando la duplicidad de esfuerzos.

La Comisión de Altos Funcionarios trabajaría sobre los siguientes temas: Convergencia institucional, desarrollo económico y generación de empleo, integración comercial, integración energética, integración en infraestructura para el transporte y comunicaciones, asimetrías, integración productiva, innovación, investigación y desarrollo, tecnologías de la información y comunicaciones, mecanismos sudamericanos de financiamiento, agenda social sudamericana, medioambiente; ciudadanía sudamericana, identidad cultural y participación ciudadana en el proceso de integración.

En la I Cumbre energética sudamericana²² se decidió que el esfuerzo integrador de Suramérica se denominaría “Unión de Naciones Suramericanas” (UNASUR) y se designó una *Secretaría Permanente*, que tendría como sede la ciudad de Quito y se encomendó a los Ministros de Relaciones Exteriores para designar la Secretaría Permanente y transformar la Comisión de Altos Funcionarios en Consejo de Delegados o Comisión Política, encomendándole a este Consejo la redacción de un proyecto de Acuerdo Constitutivo de UNASUR a ser presentado en la III Cumbre en Colombia.

Finalmente en Brasilia se firmó el Tratado de Constitución de UNASUR²³ que *“tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del*

fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.”

Se establecieron más de veinte objetivos específicos que recogieron los temas que se venían ventilando en las Cumbres anteriores: el diálogo político, el desarrollo social y humano, la erradicación del analfabetismo y acceso universal a la educación, la integración energética, la infraestructura para la interconexión de la región, la integración financiera, la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de catástrofes, el cambio climático, la superación de las asimetrías, la consolidación de una identidad suramericana, el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud, las migraciones, la cooperación económica y comercial, la integración industrial y productiva, las políticas y proyectos de investigación, la innovación, transferencia y producción tecnológica, la diversidad cultural, la participación ciudadana, la lucha contra el terrorismo, la corrupción, las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva, y el desminado; la cooperación entre las autoridades judiciales, el intercambio de información y de experiencias en materia de defensa; el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, y la cooperación sectorial mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación.

Los órganos de UNASUR son: el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; el Consejo de Delegadas y Delegados y la Secretaría General. Asimismo, el Consejo Energético de Suramérica es parte de UNASUR.

La Secretaría General es el órgano que ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de UNASUR y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos. Tiene su sede en Quito, Ecuador.

²² Declaración de Margarita (17 de abril de 2007).

²³ Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, Brasilia, Brasil, 23 de mayo de 2008.

Durante el ejercicio de sus funciones, el Secretario General y los funcionarios de la Secretaría tendrán dedicación exclusiva, no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno, ni entidad ajena a UNASUR, y se abstendrán de actuar en forma incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante esta organización internacional. La solución de diferencias es resuelta mediante negociaciones directas. Si éstas no permiten una solución, la diferencia será sometida a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados quien formulará las recomendaciones pertinentes. Si no hay solución, ésta es llevada al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

En la definición de los objetivos se ha enumerado la lista de áreas y aspectos en los cuales se debe trabajar. No existen metas específicas con fechas establecidas como en el caso de la CAN y el MERCOSUR.

Desde el punto de vista de la institucionalidad UNASUR representa una continuación de las propuestas que venían siendo establecidas en la ALALC, la ALADI. Se privilegia lo intergubernamental. Se expresa claramente que toda la normativa se adoptará por consenso.

En materia de solución de diferencias establece un mecanismo sólo para la interpretación del Tratado y que va desde las negociaciones directas hasta la intervención del Consejo de Ministras y Ministros.

ALGUNAS CONCLUSIONES

Quizás se puede señalar examinando lo descrito hasta ahora, que se ha debilitado en el subcontinente la voluntad de avanzar a estadios superiores de integración y ha tomado cuerpo una tendencia a la acción más intergubernamental que comunitaria. En este sentido se ha reducido la propensión a crear arreglos institucionales centrales o supranacionales.

Sin embargo, también hay un sentido de preservación de los arreglos institucionales existentes.

Aunque al final no aparecen remarcados los relacionamientos posibles entre UNASUR, la Comunidad Andina y el MERCOSUR, la idea de la absorción de estos esquemas por UNASUR, al parecer ha quedado en el tintero. También es conveniente hacer notar que han aparecido esfuerzos sectoriales (multilaterales o bilaterales) de mucha importancia en lo energético y en el campo de la infraestructura.

Se puede percibir que persisten aún muchas de las dificultades señaladas anteriormente las cuales parecieran no permitir una convergencia razonable en las conductas de los países que impulse el proceso de integración mucho más allá de lo alcanzado.

Nace UNASUR más como un mecanismo de concertación política. Efectivamente, en su corto transitar, revela que ahí estará una de sus ventajas. Su accionar en la crisis boliviana y la convocatoria del Consejo de Defensa de UNASUR así lo ejemplifican. La próxima convocatoria del Consejo de Infraestructura, a objeto de darle continuidad a las labores de la IIRSA, le darán un sustento en la integración real del subcontinente.

Sin embargo subsiste la debilidad de no haber podido conformar la Secretaría General. Tal como quedó en el Tratado, esta Secretaría General pudiera jugar un papel muy importante sobre todo en estos momentos fundacionales. La larga lista de objetivos específicos establecidos en el Tratado difícilmente se podrán alcanzar sin una estructura que los promueva, los impulse y les dé concreción.

Así las cosas, puede hacerse la pregunta sobre qué debe hacer la Comunidad Andina ante esta realidad.

En este panorama, la Comunidad Andina se mantiene con sus capacidades institucionales intactas y esta va a ser una de sus grandes ventajas.

La Comunidad Andina debe en primer lugar consolidarse. Ajustar sus metas a la realidad existente. Hay que tratar de concluir aquellas metas en las cuales los países conservan una convergencia razonable. La Zona de Libre Comercio y la liberación del mercado de servicios parecieran no tener obstáculos insalvables. Es necesario un acercamiento más profundo con el MERCOSUR para, en base en los acuerdos ya firmados, concluir en el más breve plazo la zona de libre comercio en el subcontinente.

Muchas otras áreas de carácter social, cultural y ambiental pueden ser impulsadas. En estos temas la cercanía institucional con el MERCOSUR y la presencia de una UNASUR cada vez más fuerte, seguramente permitirían elocuentes avances. En medio de una crisis económica mundial de impredecible resultado los Países Miembros deben dotarse de la necesaria flexibilidad para sortear los obstáculos en aquellos temas en los cuales existen dificultades. La unidad de la

Comunidad Andina no debe estar en peligro por temas que deben ser manejados con la suficiente flexibilidad, prudencia y paciencia.

Un tema que debe ser retomado es la relación con Venezuela. Venezuela tiene vínculos históricos, económicos, políticos y sociales con los países andinos que son una fuente de acercamiento permanente. El objetivo que busca Venezuela de ser miembro pleno de MERCOSUR se hace cada vez menos contradictorio con ser miembro de la Comunidad Andina.

La Comunidad Andina puede ser sede de áreas de trabajo donde tiene una experiencia acumulada y donde puede poner en juego su capacidad institucional para hacer avanzar un proceso determinado a nivel suramericano.

Por ello, por todo lo señalado, una tarea primordial es preservar este producto casi único que nació en un momento particular de la historia de nuestras naciones y que no se visualiza en estos momentos una oportunidad parecida capaz de producir un arreglo más sólido y consistente.



VI. APUNTES PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN ANDINA: INSERCIÓN GLOBAL Y LA CONVERGENCIA MACROECONÓMICA PARA EL FOMENTO DE LA COOPERACIÓN POLÍTICA¹

Jorge Valdez Carrillo*

Estos apuntes no tienen otro propósito -en caso fuese necesario- que el de estimular la reflexión alrededor de algunos de los complejos desafíos estructurales que confronta la integración andina y que explican, en alguna medida, la debilidad de los resultados hasta ahora obtenidos y algunos de los riesgos y dificultades que, como salta a la vista por los resultados, permanecen sin solución en ella.

Para ello, se parte de cuando menos tres premisas centrales provenientes de rasgos constatados en otras experiencias:

- Todo proceso de integración exige de una base material que le dé sustento y que lo impulse y conduzca hacia los objetivos más elevados que puedan inspirarlo. Sea por la concurrencia de voluntades soberanas, como por la predominancia desde el poder de una de las unidades de la nueva entidad sobre las otras que la conforman, los procesos integradores han desarrollado su viabilidad, a partir de la creación de valor económico, o la expectativa del mismo, como resultado de esa integración.
- Los esfuerzos por llevar a cabo una integración que se limite a la liberalización del comercio entre los estados que lo componen, no contribuyen a reducir las diferencias que puedan existir en los grados de desarrollo de los mismos. Ello requiere, por encima de tratamientos especiales y entre otros aspectos, de una política comercial común que tenga entre sus propósitos manifiestos reducir estas brechas haciendo de la integración una herramienta para una mejor inserción en la economía internacional. Ahora

bien, la construcción de una política comercial comunitaria pone en evidencia la imperiosa necesidad de profundizar y ampliar el marco de concertación para incluir progresivamente otras políticas, en especial fiscales y monetarias, que promuevan la estabilidad del esquema y, paralelamente, contribuyan a reducir las desigualdades en los grados de desarrollo entre los países participantes.

- Los procesos de integración no están aislados del contexto internacional. Ellos ocurren en realidades en las que quienes son parte de esos procesos necesitan interactuar y atender sus respectivas dinámicas con otras entidades o países ajenas al esfuerzo integrador. Esa necesidad resulta inversamente proporcional a la intensidad y profundidad de los intercambios entre quienes buscan integrarse pues la mayor integración de las economías conduce a fortalecer los medios de un relacionamiento colectivo, aumentando la interdependencia entre las unidades que se integran.

Estos rasgos constituyen un marco inevitable para contextualizar el análisis y se desprenden de la observación de otras experiencias, algunas antiguas, que resultan importantes de reseñar. Ellas dieron en su respectivo momento cabida a nuevas unidades y actores que, en cada caso, han ofrecido un valor diferente, generalmente mayor para el conjunto, del que hubiera logrado por separado cada uno de los componentes de la nueva entidad. Permite también una mirada a los factores subyacentes que permitieron que esos procesos se realicen hasta donde lo lograron.

* Embajador en el Servicio Diplomático del Perú, Representante Permanente del Perú ante la Unión Europea, Ex Viceministro Secretario General de Relaciones Exteriores.

¹ En la elaboración de estos apuntes debo destacar de manera muy especial la colaboración del señor Farit Docarmo, cuya asistencia y consejo, además de haber sido valiosos aportes, han resultado fundamentales para concluir estas líneas en el plazo señalado.

ANTECEDENTES

Francia en el siglo XVII, tal vez la potencia más poderosa de la época, se encontraba dividida en provincias separadas entre sí por barreras aduaneras, peajes y restricciones. Fue la revolución francesa la que produjo la integración mediante el ejercicio de un poder central que anuló los poderes feudales que regían cada provincia y eliminó aranceles y barreras para las diferentes unidades del territorio francés.

En la formación de imperios, la incorporación de territorios bajo formas de dominación no siempre les reconoció el mismo carácter o prerrogativas a las partes anexadas. Cuando las potencias coloniales, a partir del siglo XVI, fundaron sus imperios trataron de monopolizar el comercio con sus colonias o territorios de ultramar bajo cuatro premisas: las colonias comercializarían exclusivamente con la metrópoli; la transformación de la materia prima estaría reservada a la metrópoli; el comercio de las colonias solamente se realizaría en embarcaciones de la bandera de la metrópoli; y, la metrópoli exoneraba de aranceles –u otorgaba preferencias arancelarias– a los productos de las colonias.

La integración de los Estados Unidos ofrece otra dimensión en estos procesos al haber sido la concurrencia de voluntades de algunos de los Estados de la Unión, la que abrió paso a una nueva entidad. Pero el gobierno federado no fue el resultado de un acto único y aislado sino la consecuencia de un proceso de casi doscientos años –que incluye la Guerra Civil y con ello la solución del conflicto entre el norte y el sur.

En efecto, aunque ya la Constitución había otorgado al estado federal facultades para regular el comercio con otros países y para establecer un sistema único de impuestos aduaneros, aboliendo la prerrogativa de cada uno de los estados de mantener legislación aduanera independiente y de emitir su propia moneda, es solamente tras un

prolongado período que los poderes prácticos de las autoridades federales se incrementan y fortalecen, eliminando disparidades económicas y fiscales que aún prevalecían hace menos de cuarenta años.

El caso de Suiza es también ilustrativo. Aunque la Confederación Helvética emergió como unidad política en el siglo XIV, es solamente con la Constitución de 1848 que integra los cantones estableciendo moneda única y los principios de un sistema de defensa común para todos ellos, a la vez que garantizando el libre movimiento de personas y bienes por el territorio suizo.

Un caso destacado es el caso alemán, en particular el proceso conocido como “Zollverein”, o arancel común, que muestra a la integración económica facilitando el camino a la integración política, sumándose en el camino hacia la unificación a la determinación y poderío de Prusia.

Los aproximadamente 40 Estados alemanes existentes a inicios del siglo XIX mantenían en términos generales sistemas aduaneros independientes, con barreras comerciales entre ellos y sin un arancel externo común, lo que determinaba que industrias alemanas surgidas durante las guerras napoleónicas fuesen desplazadas en sus propios mercados por las industrias británicas. La abolición unilateral por Prusia de sus impuestos internos en 1818 y la adopción de un arancel externo con otros Estados cercanos, obligan a que otros Estados alemanes en el sur sigan este camino. De esa manera, Bavaria y Württemberg establecen su propia unión aduanera en 1828. Para el año 1839 existían entre los Estados germánicos cuando menos 4 diferentes uniones aduaneras que se integran bajo una autoridad central: el Consejo Aduanero, estableciendo el libre comercio entre sus miembros y tarifas para terceros, protegiéndolos de la competencia externa pero garantizándoles el libre comercio entre ellos.

La confederación construida alrededor del *Zollverein* se federaliza luego de la victoria de Prusia sobre Austria. En 1867, las facultades gubernamentales son transferidas a un Consejo Federal, o "*Bundesrat*", compuesto por delegados gubernamentales y a un Parlamento Aduanero, "*Zollparlament*", integrado por diputados directamente elegidos por voto popular. En 1871, luego de la victoria sobre Francia y de la proclamación del Imperio Alemán, estas dos entidades fueron reemplazadas por el Parlamento y por el Consejo Ejecutivo del Imperio, con lo que el Estado Federal anterior evolucionó hacia una nación.

En 1921, un ex integrante del *Zollverein*, Luxemburgo, firmó con Bélgica la Convención de Bruselas, dando lugar al proceso que años después sería bautizado como el BENELUX. Desde entonces Bélgica y Luxemburgo -hoy además unidos en la Unión Europea- tienen las mismas tarifas aduaneras y una balanza de pagos integrada. La unión se expandió luego de la II Guerra Mundial incorporando a Holanda. En 1949, ante la constatación que una unión aduanera entre los tres miembros sin aranceles entre ellos era insuficiente, se vieron en la necesidad de introducir la coordinación sistémica de políticas en materia monetaria y comercial.

Mencionamos el caso del Benelux por este último aspecto y por ser de especial interés que Holanda y Bélgica representaban entonces dos economías competitivas y no complementarias; además con culturas económicas de tradición opuesta: Holanda proclive al control de precios, Bélgica más cercana a una tradición liberal.

La propuesta de Robert Schuman para constituir un mercado común para el carbón y el acero encontró eco en abril de 1951 en Francia, el país del que era Ministro de Relaciones Exteriores, la Alemania Occidental de entonces, Italia y los tres miembros del BENELUX que, dispuestos a delegar poderes sobre estos sectores a una autoridad indepen-

diente, suscribieron el Tratado de París, constituyendo la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, sin duda el elemento esencial y sobre el que se construyó 6 años más tarde el Tratado de Roma estableciendo el Mercado Común Europeo, antecedente más recientemente de la Unión Europea.

EL CASO DE LA COMUNIDAD ANDINA

Los ejemplos reseñados aseguran que entre los objetivos de cualquier proceso de integración que nace de la concurrencia de voluntades entre los países que los conforman, está el asegurar el incremento del intercambio comercial entre ellos, haciendo posible alcanzar otros objetivos como pueden llegar a ser, en casos extremos, la unificación en una sola entidad política.

En el caso de la Comunidad Andina, las exportaciones intra-comunitarias en 1970 era apenas de 75 millones de dólares, esto es el 3,4% de las exportaciones totales de los países miembros de la Comunidad Andina. Hoy, casi cuarenta años más tarde, el comercio intra-andino representa casi 6 mil millones de dólares, esto es 78 veces más que en 1970, pero equivalen solamente al 8 por ciento de las exportaciones totales de la CAN².

Este resultado, aunque espectacular en las cifras absolutas, es relativo en el contexto del crecimiento general de las exportaciones y pareciera definitivamente insuficiente para subordinar las vinculaciones de los países andinos con terceros Estados. Pero ello sucede, además, luego de casi cuatro décadas en las que el componente comercial ha sido el motor predominante en el impulso de los trabajos en la Comunidad Andina, lo que obliga a tener que buscar desde una perspectiva crítica y lejos de la justificadora autocomplacencia el porqué de ese devenir.

² Ruta Andina: Construyendo la Integración Integral, Secretaría General de la CAN, Lima, Perú. Junio 2008.

La explicación de esa relativa timidez en el resultado radica en que en esos 40 años la dimensión comercial andina solamente haya conseguido perfeccionar una Zona de Libre Comercio, cuyo resultado está lejos de satisfacer las expectativas y necesidades de los países andinos, tanto para aquellas percepciones que consideran que ésta no contribuye a facilitar su mejor articulación con una economía internacional, como para aquellas otras percepciones que parecieran cuestionar la validez del comercio internacional para contribuir a asegurar su propio desarrollo.

Unos y otros, sin embargo, parecen coincidir en reconocer la necesidad que el proceso de integración andino trascienda del aspecto comercial hacia nuevos ámbitos, como son la dimensión social, la ambiental, entre otras de no menor importancia.

Se trata sin embargo de aspectos o áreas en las que puede aspirarse a construir formas más o menos avanzadas de cooperación política, según el caso, esto es de naturaleza subsidiaria respecto de las respectivas políticas nacionales. Por ello, aunque ocasionalmente se les quiera confundir, se trata de acciones que distan de ser verdaderas políticas de integración. Después de todo, estas últimas suponen la disposición a delegar efectivamente en un ente independiente la capacidad de proponer e inclusive ejecutar dichas políticas, aunque corresponda aprobarlas a los países en un contexto colegiado.

El dilema reside entonces en cómo conseguir este común propósito de avanzar desde una perspectiva integradora en ciertos campos, cuando es claro que el ritmo y la profundidad dependerán de la fortaleza del tramado que proporcione esa base material o económica que necesariamente sustenta el proceso.

En ese sentido, no pareciera realizable la pretensión de hacer de la integración un proceso

exclusivamente "político" privándola de contenidos economicistas y comerciales, pues, entre otros aspectos, esta dejaría de ser integración y pasaría al más modesto ámbito de la concertación cuando quiera que exista convergencia de intereses y de voluntades. Sin embargo, puede también deducirse que la sostenibilidad de esos ejercicios cooperativos será siempre más precaria y estará subordinada a la continuidad en la concurrencia de voluntades.

La solución de este aparente dilema pareciera entonces residir más que en el abandono del proyecto de una política comercial en la búsqueda de la misma, en su progresiva construcción y en su constante profundización y perfeccionamiento. Pero, para ello, existen también condiciones esenciales que en determinados casos están cerca del núcleo de la política comercial; mientras que otros, aunque puedan parecer ajenos a las mismas, resultan imprescindibles para su normal desarrollo siendo por tanto indispensables en el marco de la integración.

UNA VISIÓN COMÚN DE LA COMUNIDAD ANDINA EN EL MUNDO

Destaca dentro de las primeras una visión común del valor que la integración debe producir para la mejor inserción de los países en las corrientes del comercio internacional de bienes y servicios. Ello supone compartir una visión que haga posible una plataforma común, incremental en su desarrollo, para enfrentar los desafíos de la globalización. Este ha sido a nuestro juicio el déficit andino más significativo, que ha impedido la vigencia de un arancel externo común y que, en los últimos años, ha llegado a amenazar peligrosamente la propia viabilidad del proceso integrador al ofrecer visiones inclusive excluyentes.

Algunos podrán argumentar que la actual crisis global diluye la importancia o urgencia de esta exigencia por compartir una visión de cómo participar en el mundo. Tal vez podrían llegar a

señalar, como ha ocurrido, que esa misma crisis pone en evidencia los límites del modelo y que por lo tanto se trata de construir un mundo alternativo. No corresponde a estas líneas desarrollar el análisis de las necesidades de cambios sistémicos en la gobernanza financiera global. Sin embargo, es evidente que cualquiera que sea el desarrollo en el futuro inmediato para atender los desafíos que impone la crisis, los países andinos seguirán desenvolviéndose en un mundo globalizado y, por lo tanto, el comercio internacional continuará siendo una de sus herramientas principales para generar crecimiento y empleo y atender los intereses y necesidades de sus poblaciones.

Lo contrario, persistiendo a la vez en el camino de la integración, al negar ese dato de la realidad que constituye la globalización en marcha, equivaldría a promover la búsqueda de políticas de desarrollo industrial basadas en una sustitución de importaciones subregionales, que nos regrese al enfoque de integración hacia adentro que con tan pobres resultados se ensayó desde fines de los años sesenta hasta cuando menos buena parte de los años ochenta y en los que la inversión no tendría otro propósito que la de atender los mercados locales.

Más allá de la dimensión moral implícita en políticas que suelen castigar a los pueblos con los mayores costos de la menor escala y eficiencia, resulta cuando menos dudoso que un esquema de esta naturaleza resulte suficientemente atractivo para gestionar la inversión suficiente o compatible con las necesidades de una población de poco más de 100 millones de personas. Después de todo y no obstante la proliferación de acuerdos comerciales celebrados en el marco del artículo XXIV del GATT, es solamente alrededor del 20 por ciento del comercio mundial el que es transado en el marco de esos arreglos; el 80 por ciento restante continúa estando representado por flujos que se desarrollan en el marco de las normas de aplicación general de la OMC.

Por ello la importancia que los regionalismos se sitúen dentro de una visión que corresponda al denominado regionalismo abierto, lo que a su vez requerirá asegurar que sus integrantes atiendan variables que resultan de importancia crítica para que la inversión pueda fluir y generar el empleo necesario. Una de ellas, en la que el esfuerzo llama a una cultura público-privada de mejora permanente, está referida a las condiciones de competitividad en todos sus aspectos, incluyendo la innovación tecnológica, la infraestructura, la calidad de la fuerza laboral disponible, etc. Otras, entre varias más, aluden a entornos macroeconómicos estables y a la estabilidad jurídica y tributaria.

Es precisamente la necesidad de asegurar la progresiva convergencia que dote de estabilidad a los entornos macroeconómicos lo que se intenta abordar en los párrafos siguientes.

CONVERGENCIA MACROECONÓMICA EFECTIVA

El contexto de interdependencia que debe surgir de la integración obliga a lograr la eficacia en sus mecanismos para armonizar las políticas económicas que puedan afectar directa o indirectamente los flujos de comercio, los precios relativos de los factores de producción o distorsionar los patrones que definen los movimientos de capital.

En efecto, algunas razones para considerar este asunto como una de las prioridades en la agenda de la integración nos indican que la inestabilidad macroeconómica de uno o varios países miembros puede perjudicar el proceso de integración, al afectar negativamente los flujos de comercio interregionales o la capacidad de atraer inversiones. En segundo lugar, la integración genera mayor interdependencia y, por ende, la inestabilidad macroeconómica de un miembro puede generar desequilibrios en el resto.

Naturalmente, la experiencia demuestra que la armonización es un proceso de construcción

progresiva en el que la armonización debiera ser el resultado del mismo y no el inicio del proceso.

Después de todo, aspectos como el desarrollo de la confianza entre los actores revisten en estas tareas una importancia central y lograrla solamente es factible en el marco de un ejercicio progresivo en el que los elementos técnicos y políticos interactúan y en el que poco a poco se va comprendiendo por todos que en la estabilidad del vecino reside el propio interés. De esta manera, la armonización debe ser entendida como la resultante de un proceso de convergencia en el que se intenta promover la estabilidad y a través de ello reducir la divergencia entre los objetivos macroeconómicos nacionales, tomando como base la adopción de reglas o criterios para alcanzar cierta uniformidad en la estructura económica en materias tales como la tasas de inflación, de interés, el nivel de deuda pública o el crecimiento de la masa monetaria.

En el ámbito de la Comunidad Andina, la preocupación por tener una adecuada coordinación en materia macroeconómica la consagra el Acuerdo de Cartagena que señala que para alcanzar los objetivos del Acuerdo, los Países Miembros promoverán la armonización gradual de políticas económicas y sociales y la aproximación de las legislaciones nacionales en las materias pertinentes.

Sin embargo, es recién a comienzos de la década de 1990, que el Consejo Presidencial tomó la iniciativa en materia de convergencia macroeconómica e instruyó a los Ministros de Economía y Planeación y Presidentes de Bancos Centrales de los Países Miembros a desarrollar un programa de trabajo para sentar las bases de una armonización gradual de las políticas cambiarias, monetarias y fiscales, que debía promover la estabilidad económica, a fin que las relaciones comerciales y económicas entre los países se intensifiquen. Este mandato, sin embargo, ocurría al margen de las discusiones en materia comercial, como si no

existiesen relaciones de causalidad y dependencia entre los dos procesos.

Es precisamente por ello que, en 1997, el Consejo Presidencial Andino decidió dotar a este programa de institucionalidad propia, creando el Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y Responsables de Planeación Económica. Nótese, sin embargo, que se trata aún de un Consejo "Asesor" y por lo tanto desprovisto de facultades decisorias. Su propósito constituyó el desarrollar una agenda de trabajo para la armonización de políticas macroeconómicas de los países de la Comunidad Andina conducente a crear un escenario de estabilidad económica en el cual puedan prosperar las relaciones comerciales y económicas regionales. La institucionalización del Consejo permitió involucrar de manera activa y permanente a las autoridades económicas y monetarias de los Países Miembros. Desde noviembre de 1998 el Consejo se ha reunido en once ocasiones.

Con la finalidad que la Comunidad Andina trabaje en un programa de convergencia macroeconómica, el Consejo Asesor estableció los siguientes criterios:

- Inflación (adoptado en mayo de 1999, en la III Reunión del Consejo Asesor): el objetivo acordado fue alcanzar gradualmente tasas anuales de sólo un dígito.
- Déficit del sector público no financiero (adoptado en junio de 2001, en la V Reunión del Consejo Asesor): no excedería el 3% del PIB.
- Deuda pública externa e interna del sector público consolidado no excedería el 50% del PIB al final de cada ejercicio económico.

Adicionalmente, el Consejo Asesor constituyó un mecanismo de seguimiento de las metas comunitarias que se extendió a las metas nacionales similares, cuando éstas se encuentren establecidas

en la Constitución o en la ley y son más estrictas que las metas comunitarias. Este mecanismo consiste en una evaluación anual del cumplimiento de las metas comunitarias de convergencia, a partir de los propios Programas de Acción de Convergencia, que los países están obligados a presentar a comienzos de cada año a la Secretaría General, en virtud de la Decisión 543 aprobada en junio de 2003, refrendados tanto por el Ministro de Economía como por el Presidente del Banco Central.

Esta evaluación tiene dos componentes: los informes de seguimiento que presentan los propios países y la opinión sobre los mismos que presenta un grupo de reconocidos economistas del sector privado quienes, actuando con total independencia, tanto de la Secretaría General o los países, se busca puedan gozar de las condiciones que aseguren su objetividad y la calidad en su informe de seguimiento.

Los países de la Comunidad Andina han cumplido con presentar los informes de seguimiento de las metas de convergencia macroeconómica, pero debe reconocerse que su sola presentación no resulta suficiente para asegurar la existencia de una política eficaz que apunte hacia la convergencia macroeconómica. Los resultados mostrados en dichos informes indicarían que los países han cumplido con las metas comunitarias, pero éstas no parecen por ahora ser sino la expresión agregada de metas nacionales que se han visto favorecidas por un contexto internacional favorable a la expansión y la baja inflación, como ha sido el que ha prevalecido hasta antes de que se desate la crisis global que actualmente se confronta.

Restaría entonces buscar como dotar a estos trabajos de una perspectiva que contribuya a introducir en ellos la perspectiva andina, esto es, atender el cómo gana el conjunto en su común propósito de mejorar su inserción en el mundo a través de la calidad de las metas a ser trazadas. Es allí donde reside el objetivo común superior.

Por ello, pudiera resultar conveniente revisar la experiencia que tuvieron otros procesos de integración para adoptar los criterios de convergencia y cuáles fueron los resultados que obtuvieron a lo largo del tiempo. Naturalmente, la experiencia más compleja, reciente y a la vez más rica es sin duda la de la Unión Europea.

CONVERGENCIA MACROECONÓMICA EN LA UNIÓN EUROPEA

Hoy en día, el euro forma parte de la vida cotidiana de los ciudadanos de dieciséis Estados miembros de la Unión Europea. La moneda única les ha brindado en sus diez años de existencia algunas ventajas: reduce los costes de las transacciones financieras, facilita los viajes, otorga más importancia al euro a escala internacional hasta haberla convertido en la segunda moneda de reserva en el Mundo, entre otras.

Pero su existencia no es sino el resultado de un largo proceso aún en marcha y que se inició hace varias décadas, muy en especial cuando el sistema construido en Bretton Woods en 1944 para garantizar la estabilidad monetaria comenzó a mostrar sus limitaciones.

Entre 1968 y 1969, las turbulencias registradas en los mercados provocaron la devaluación del franco francés y la revaluación del marco alemán, poniendo en peligro la estabilidad de las restantes monedas, así como el sistema de precios comunes establecido en el marco de la política agraria común. En este contexto, en la Cumbre de La Haya de diciembre de 1969, los Jefes de Estado o de Gobierno de la CEE decidieron que el establecimiento de la unión económica y monetaria (UEM) constituiría un objetivo oficial de la construcción europea.

En marzo de 1972 se creó el mecanismo denominado de **"la serpiente en el túnel"**, mecanismo de fluctuación concertada de las monedas - "serpiente monetaria" dentro de márgenes estrechos respecto del dólar "túnel". Deses-

tabilizado por las crisis del petróleo, por la debilidad del dólar, el mecanismo de la “serpiente monetaria” perdió en menos de dos años la mayoría de sus miembros.

Los esfuerzos de creación de una zona de estabilidad monetaria se reanudaron en marzo de 1979, gracias al impulso de Francia y Alemania, estableciéndose el Sistema Monetario Europeo (SME), basado en el concepto de tipos de cambio fijos, pero ajustables. Las monedas de todos los Estados miembros, a excepción del Reino Unido, se adhirieron al mecanismo de cambio.

El principio del SME radicó en basar los tipos de cambio en tipos pivote definidos en función del ECU, unidad de cuenta europea que representaba la media ponderada de las monedas participantes. Las paridades bilaterales se calculaban a partir de los tipos pivote expresados en ECUs, y las monedas debían fluctuar dentro de una banda de +/- 2,25% en torno a estos tipos bilaterales (a excepción de la lira italiana, a la que se concedió una banda de +/- 6%).

En diez años, el SME permitió reducir considerablemente la variabilidad de los tipos de cambio; la flexibilidad del sistema, unida a una voluntad política de hacer converger las economías permitió una estabilidad duradera de las monedas.

A lo largo de este proceso, se hacía cada vez más evidente que el potencial del mercado interior europeo no podría aprovecharse plenamente mientras subsistieran costes de transacción relativamente elevados asociados a la conversión de las monedas y la incertidumbre derivada de las fluctuaciones de cambio, por pequeñas que éstas fuesen.

En junio de 1988 el Consejo Europeo creó un «Comité para el estudio de la Unión económica y monetaria», presidido por Jacques Delors, Presidente de la Comisión Europea. El informe

presentado en abril de 1989, proponía la realización de la unión económica y monetaria en tres etapas, y subrayaba la necesidad de una mayor coordinación de las políticas económicas, de establecer normas relativas a la magnitud y la financiación de los déficit presupuestarios nacionales y de crear una nueva institución, completamente independiente, el Banco Central Europeo (BCE).

En el Tratado de la Unión Europea, suscrito por los Jefes de Estado o de Gobierno en el Consejo Europeo de Maastricht el 7 de febrero de 1992, se acordó el establecimiento de la unión económica y monetaria antes de finalizar el siglo en tres etapas:

- La primera etapa comenzó el 1 de julio de 1990 y debía permitir al Consejo evaluar los avances realizados en materia de convergencia económica y monetaria, y a los Estados miembros adoptar las medidas apropiadas para cumplir determinadas prohibiciones del Tratado (prohibición de establecer restricciones a los movimientos de capital, prohibición de que los bancos centrales concedan descubiertos a las autoridades y empresas públicas, prohibición de dar a éstas un acceso preferente a las instituciones financieras).
- El paso a la segunda etapa, que se efectuó el 1 de enero de 1994, no estaba supeditado a ninguna decisión formal. Esta etapa debía permitir a los Estados miembros realizar avances significativos en la convergencia de sus políticas económicas. La coordinación de las políticas monetarias quedó institucionalizada mediante la creación del Instituto Monetario Europeo (IME), encargado de reforzar la cooperación entre los bancos centrales de los Estados miembros y efectuar los preparativos necesarios para la introducción de la moneda única. Durante esta etapa, los bancos centrales nacionales son independientes.

- Debido a que coincidía con el comienzo de la UEM, el paso a la tercera etapa se supeditó a la consecución de un elevado grado de convergencia duradera, que se evalúa conforme a un determinado número de criterios objetivo definidos en el Tratado. Durante esta etapa, las disposiciones presupuestarias ya serán obligatorias y el Estado miembro que no las cumpla deberá ser objeto de sanción. La política monetaria se unificará y su aplicación se confiará al Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) compuesto por los bancos centrales de los Estados miembros y el Banco Central Europeo (BCE), sucesor del IME. El Tratado preveía que el paso a la tercera etapa de la UEM se efectuase en 1997 si la mayoría de los Estados miembros cumplían los criterios de convergencia. Si al final de este año no se hubiese fijado la fecha del comienzo de la tercera etapa, ésta debía iniciarse el 1 de enero de 1999 con los Estados miembros que hubiesen alcanzado el grado de convergencia previsto en el Tratado.

Los criterios de convergencia señalados en el Tratado de Maastricht son:

- **Estabilidad de precios**, basado en que la tasa de inflación de un Estado miembro dado, observada durante un periodo de un año antes del examen, no debe rebasar en más de 1,5 puntos porcentuales la de los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.
- **Situación de las finanzas públicas**: el déficit público anual no debe rebasar el 3% del PBI al final del ejercicio presupuestario anterior y la proporción entre la deuda pública bruta y el PIB no debe rebasar el 60% al final del ejercicio presupuestario anterior.
- **Tipo de cambio**: El Estado miembro debe haber participado en el mecanismo de tipos de cambio del **sistema monetario europeo** sin interrupción durante los dos años anteriores al

examen de su situación, sin haber sufrido tensiones graves.

- **Tipos de interés a largo plazo**: el tipo de interés nominal medio a largo plazo del Estado miembro considerado no debe rebasar en más de dos puntos porcentuales el de los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.

El euro entró en vigencia hace diez años. Hoy, son 16 Estados Miembros de la Unión Europea que lo utilizan. En el transcurso de las negociaciones, Dinamarca, Suecia y el Reino Unido han obtenido cláusulas de exclusión voluntaria en relación con su participación en la tercera fase de la UEM, lo que pone en evidencia que uno de los criterios en esta materia alude a que la progresividad no solamente está referida a la construcción de las políticas sino también a la incorporación de los participantes.

Los beneficios del programa de convergencia macroeconómica y la consecuente introducción del euro como moneda única en la Unión Europea se pueden sentir a diferentes niveles. Los ciudadanos se benefician por que los precios se mantienen estables entre los diferentes países, gracias a los bajos niveles de inflación alcanzados por las exigencias del programa de convergencia; el tipo de interés se mantiene bajo, lo que se traduce en bajo coste del crédito y la posibilidad de realizar transacciones financieras entre los países comunitarios sin ocasionar mayor costo.

Las empresas se benefician debido a que las bajas tasas de interés permiten el acceso a créditos y la posibilidad de aumentar sus inversiones permite la planificación a largo plazo y la reducción del riesgo promueve el comercio transfronterizo.

Los Estados también se han visto beneficiados con la adopción de los criterios de convergencia macroeconómica, ya que una inflación baja y estable conlleva una deuda pública menor, la

reducción de los intereses pagados por la deuda nacional permite al gobierno disponer de más fondos para invertir en servicios públicos o para reducir los impuestos; la Unión Económica Monetaria promueve finanzas públicas sanas y sostenibles y promueve una mayor resistencia a las crisis exteriores, debido al tamaño y la fortaleza de la economía de la zona euro.

Algunos podrán sin embargo argumentar que para determinadas economías el surgimiento del Euro representó la pérdida en el empleo de herramientas que les permitían mantener su competitividad, como puede haber sido el caso de Italia que acudía históricamente a la depreciación de la Lira para conservar su capacidad exportadora. Cabe sin embargo preguntarse si ello pudiese haber asegurado el desarrollo y la estabilidad obtenida por la economía italiana en el marco europeo y, más aún, si la política de sucesivas devaluaciones resultaría suficiente para poder ser parte significativa en las condiciones que prevalecen hoy en el comercio internacional.

Otros podrán argumentar que el manejo monetario centralizado de corte conservador que impuso el Banco Central Europeo no permitió el tipo de expansiones que mostraban los Estados

Unidos en años recientes. Sin embargo, hoy está demostrado que si ese no hubiese sido el camino seguido por Europa, la crisis que confronta el mundo hoy tendría características mucho más severas y de dimensiones sin precedentes en la historia.

CONCLUSIONES

A pesar de las limitaciones que impone la brevedad de estas líneas, puede concluirse que no es posible separar el avance en la cooperación política de avances que puedan lograrse en la integración comercial. Por el contrario, es esta última la que está llamada a facilitar una mayor y mejor dinámica cooperativa en materia política y sobre todo a asegurar una mejor sostenibilidad.

La integración comercial, por otra parte, necesita de visiones de política que teniendo a la integración como eje central, aborden de manera decidida y eficaz aspectos ajenos al ámbito propiamente comercial, como son la estabilidad macroeconómica, el desarrollo de políticas de fomento a la competitividad y, principalmente, el arraigo de una visión compartida de la calidad de la inserción económica que, a partir de una visión de regionalismo abierto, se debe buscar alcanzar.



VII. DE CÓMO SE INCORPORÓ EL TEMA AMBIENTAL Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA AGENDA DE INTEGRACIÓN ANDINA Y OTRAS REFLEXIONES

Luisa Elena (Lupe) Guinand*

En los cuarenta años de integración andina, el panorama del mundo y de la región ha sufrido grandes cambios. De hecho, los tiempos que nos tocan vivir son trascendentes ya que están marcados por dos grandes crisis mundiales: una económica y otra ambiental; aunque es válido argumentar que se trata de una sola crisis de valores caracterizada por un modelo insostenible de desarrollo, con diferentes formas de expresión.

En un reciente artículo de Thomas Friedman titulado: *2008 el Año de la Gran Discontinuidad*, él nos invita a salir de los límites convencionales del análisis de la crisis económica y a hacernos una pregunta radical: ¿Qué sucedería si la crisis del 2008 representa algo más fundamental y profundo que una recesión? ¿Qué pasaría si nos está diciendo que el modelo de crecimiento que hemos creado en los últimos 50 años es básicamente insostenible, tanto económica como ecológicamente?, y que el 2008 fue el año en que topamos con una pared, cuando tanto el mercado como la madre naturaleza dijeron: "basta".

Es evidente que el estilo de desarrollo que ha prevalecido en Occidente durante el siglo XX no podrá cumplir con dos expectativas cruciales: universalizar el modelo a cada rincón del planeta y mantener el modelo por tiempo indefinido. Por esta razón, se hace necesario reinterpretar o redefinir el concepto de desarrollo y para ello es útil acudir al concepto de desarrollo sostenible, propuesto por la Comisión presidida por la política noruega Gro Harlem Brundtland, a petición de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en el año 1987, el cual está basado en tres pilares: Viabilidad Económica, Justicia Social e Integridad Ecológica.

El pilar de la integridad ecológica -referido a temas ambientales- es el que ha estado ausente en los diferentes modelos de desarrollo planteados en el pasado y por ello se percibe como un tema nuevo.

De acuerdo a la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio realizada en el año 2005, la erradicación de la pobreza y los Objetivos del Milenio no se alcanzarán si no se da marcha atrás a la presente degradación ambiental. Esto es especialmente cierto para Latinoamérica, en particular para los países andino-amazónicos, cuya dependencia de los bienes y servicios derivados de sus ecosistemas naturales es alta.

Participación, límites, globalidad, integración, solidaridad y justicia son las piezas que conforman el complejo rompecabezas del desarrollo sostenible. Partiendo de estas piezas, es preciso armar y coordinar las iniciativas de política que se plantean de arriba hacia abajo con las iniciativas de base que van de abajo hacia arriba, teniendo en cuenta los procesos locales y globales. Paralelamente, es preciso ampliar el horizonte espacial y temporal para adaptarse a las exigencias de equidad intra e intergeneracional.

Sin duda alguna, los cambios e incertidumbres planteados anteriormente han influido y siguen influyendo en la dirección y prioridades de la agenda de integración andina. Desde inicios del siglo XXI, el proceso de integración andino se ha visto en la necesidad de enfrentar el reto de articular dos agendas: la interna -asociada a superar la pobreza, las desigualdades, la brecha social histórica y los problemas ambientales, es decir, la agenda del desarrollo sostenible- con la agenda externa -la de las negociaciones comer-

* Ex Coordinadora del Programa de Medio Ambiente de la Secretaría General de la comunidad Andina. Directora del Área de Medio Ambiente de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, en Lima, Perú.

ciales internacionales, la sociedad de información y la competitividad, es decir, la agenda de la globalización. En ese sentido, se ha propuesto el concepto de una *Integración Integral* que implica una “integración más equilibrada entre los aspectos sociales, culturales, económicos, ambientales y comerciales, y el logro de una unidad en la diversidad al servicio del vivir bien de sus pueblos y de la armonía con la naturaleza”¹.

La sostenibilidad no es un modelo, ni un dogma, ni una disciplina científica, ni una fórmula mágica, es un concepto todavía joven, sin personalidad definida que se viene construyendo día a día con base en experiencias concretas, y que va adquiriendo suficiente fortaleza como para inspirar la toma de decisiones, no sólo a nivel de los gobiernos sino también de las empresas privadas y la sociedad civil en general. Todos somos responsables de su elaboración intelectual y de su aplicación práctica.

En ese sentido, y como parte de mi contribución, escribo este artículo para compartir el proceso y las lecciones aprendidas durante mis ocho años de trabajo en la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN) dedicados a la incorporación de la temática ambiental y de desarrollo sostenible en la integración andina. Pretendo también compartir algunas reflexiones que quedaron en mi mente y quizás sean útiles para seguir dando forma al proceso de integración andino y latinoamericano. Debo resaltar que parte del contenido y datos de este artículo pertenece a un reciente trabajo de consultoría encomendado por la SGCAN, la Asociación Peruana para la Conservación de la Naturaleza (APECO) y Conservación Internacional, para evaluar los avances en la implementación de la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino (Decisión 523) y que fue realizado conjuntamente con mi colega, amiga y compañera fiel de labores en la SGCAN, María Elena Gutiérrez.

SE INICIA EL PROCESO: LA ESTRATEGIA REGIONAL DE BIODIVERSIDAD

Desde que a finales de 1999, el Secretario General de la CAN en ese momento, Embajador Sebastián Alegrett, me propusiera coordinar un proyecto para elaborar y consensuar la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino, estuve convencida de la pertinencia y conveniencia de incorporar la temática ambiental y especialmente de biodiversidad a la agenda de la integración andina. Este convencimiento personal no necesariamente tuvo eco en ese momento entre los demás funcionarios de la SGCAN, ni entre las autoridades nacionales conductoras del proceso de integración, quienes consideraban los asuntos ambientales como temas “no prioritarios” y más bien “de segunda categoría” para la integración. No estaba claro en ese momento si la temática ambiental estaría en el ámbito de la cooperación política, de la futura agenda social o si se enfocaría a la relación comercio y ambiente, la cual en ese momento era percibida como “tema tabú” por los negociadores comerciales andinos, que lo consideraban únicamente como una barrera encubierta al comercio.

El extraordinario valor del capital natural de los países de la CAN está llamado a ser un elemento central para el desarrollo sostenible de la subregión. En ese sentido, el principal argumento para tratar el tema ambiental en conjunto es que gran parte del funcionamiento de las economías de los países andinos se sustenta precisamente en los recursos naturales (suelo, agua, biodiversidad) y en los servicios ambientales que nos brindan los ecosistemas. Al respecto, aproximadamente 20% del PBI depende del aprovechamiento de dichos recursos, los que, sin embargo, muestran signos crecientes de deterioro como consecuencia de políticas inadecuadas y por las características propias de los mercados nacionales, regionales e internacionales (GEO Andino 2003).

¹ Declaración de Tarija, Junio 2007. Consejo Presidencial Andino.

Las plantas, los animales, los ecosistemas, es decir la biodiversidad, no respeta las fronteras políticas, las trasciende. Por ello, para conservar y usar sosteniblemente la biodiversidad y, por consiguiente, mejorar la gestión ambiental y promover el desarrollo sostenible, se requiere de nuevas formas de regulación que trasciendan las fronteras de los países de la subregión con el fin de responder a los problemas comunes. De allí, la importancia de contar con políticas e instrumentos de regulación consensuados entre países para resolver los asuntos ambientales que, como se ha señalado anteriormente, no están desligados de los asuntos económicos y sociales.

Investigando los antecedentes del tema de biodiversidad en la SGCAN nos encontramos con que en 1993 se aprobó la Decisión 345: Régimen Común de Protección a los Derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales. Es la primera disposición de la CAN que hace referencia directa al tema ambiental y específicamente al Convenio de Diversidad Biológica aprobado en 1992 durante la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro. De esa Decisión nace el mandato para luego elaborar y aprobar en julio de 1996 la Decisión 391 referente al Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos, la cual marca un hito a nivel mundial en el desarrollo de legislación supranacional relacionada a la biodiversidad. En junio de 1997, el Parlamento Andino y la Fundación Konrad Adenauer organizaron el Simposio "Legislación y Gestión Ambiental en la Región Andina", del cual surgió la idea para desarrollar unos lineamientos de acción ambiental en la región andina, y a la vez se identificó a la biodiversidad como tema prioritario. El Banco Interamericano de Desarrollo se comprometió con la iniciativa y se gestó el proyecto para la elaboración de la Estrategia Regional de Biodiversidad para los países del Trópico Andino.

No obstante, el proyecto incluía como requisito previo la creación de un comité de autoridades que se hiciera cargo, en coordinación con la

SGCAN, de su conducción y supervisión. Es así que en el año 1998 se creó, mediante Decisión 435, el Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM), conformado por los Viceministros de Medio Ambiente de los países, para que, entre otras funciones, apoyara el desarrollo del proyecto de la ERB y estableciera pautas para la ejecución de la misma en coordinación con la SGCAN.

Cabe mencionar que hasta antes de la creación del CAAAM, las Decisiones vigentes relacionadas al Medio Ambiente o biodiversidad (Decisiones No. 345 y 391) tenían una connotación comercial ya que podían afectar el acceso a los mercados. Y aunque también existían Decisiones destinadas a la cooperación en materia ambiental (Decisión 182 referida al Sistema Andino "José Celestino Muis" sobre agricultura, seguridad alimentaria y conservación del ambiente y la Decisión 89 referida a los Proyectos Andinos de Desarrollo Tecnológico en el Área de Recursos Forestales Tropicales), éstas no tuvieron mayor trascendencia en cuanto a incorporar el tema ambiental en la agenda de integración andina.

Para 1999, el propio Consejo Presidencial Andino reconoció la importancia de conservar y usar sosteniblemente la biodiversidad en el proceso de integración andino, y encomendó a las autoridades ambientales el desarrollar lineamientos de políticas comunitarias (Acta de Cartagena).

Entre los años 2000 y 2002 se llevó a cabo un proceso de talleres participativos que congregó a más de 500 representantes del sector público y privado de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, para elaborar y aprobar la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino (ERB). Esta estrategia constituyó un instrumento de planificación y política regional aprobado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la Comunidad Andina en el año 2002 mediante la Decisión 523². A través de un proceso de convocatoria sin precedentes, la

² Decisión Andina es una norma supranacional de obligatorio cumplimiento por parte de los países andinos.

Secretaría General de la Comunidad Andina, con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo, coordinó, junto con expertos nacionales e internacionales, la elaboración de una estrategia para conservar y usar sosteniblemente la valiosa e inigualable biodiversidad que albergan

los países de la Comunidad Andina, definiendo para ello una visión compartida al año 2010, así como unos objetivos e instrumentos prioritarios, al igual que alrededor de 60 resultados esperados a ser desarrollados por los organismos de integración, los países miembros y la sociedad civil.

Tabla No. 1: Temas e Instrumentos para la ERB

TEMAS	INSTRUMENTOS
<ol style="list-style-type: none"> 1. Conservación de ecosistemas fronterizos; 2. Conservación ex situ; 3. Acceso a recursos genéticos; 4. Bioseguridad; 5. Protección, recuperación y difusión de conocimientos y prácticas tradicionales; 6. Protección y recuperación de especies amenazadas; 7. Comercio y valoración; 8. Distribución de beneficios; y, 9. Impacto de Megaproyectos de Infraestructura. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Transferencia de tecnología; 2. Fortalecimiento institucional; 3. Investigación y monitoreo de los recursos biológicos; 4. Educación y capacitación en el manejo y conservación de recursos biológicos; 5. Establecimiento de mecanismos de cooperación e intercambio de experiencias; 6. Manejo de Información; 7. Desarrollo de Legislación; y, 8. Establecimiento de mecanismos de financiamiento.

Fuente: Presentaciones de la SGCAN durante el 2001.

En ese sentido, se realizaron los talleres regionales de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia (enero 2001); Lima, Perú (marzo 2001); Quito, Ecuador (mayo 2001); Margarita, Venezuela (julio 2001); Bogotá, Colombia (septiembre 2001); y Chacacayo, Perú (marzo 2002), en los cuales participaron representantes de los: (i) gobiernos de los países andinos; (ii) sectores académico y empresarial; (iii) comunidades indígenas, afroamericanas y locales; (iv) sociedad civil; y (v) organismos internacionales; para diseñar la ERB considerando los temas e instrumentos que aparecen en la Tabla No. 1. Finalmente, se realizó una consulta virtual para validar los consensos logrados durante el 2001 y parte del 2002.³

Por otro lado, la Estrategia Regional de Biodiversidad marcó un giro en el estilo de participación en el proceso de integración andina, donde normalmente una Decisión Andina -instrumento legal de obligatorio cumplimiento en los países de la CAN- era aprobada por las autoridades de más alto nivel, para luego ser asimilada por los organismos técnicos e implementada por la sociedad civil. En este caso, el contenido de la Decisión fue diseñado y consensuado por la sociedad civil de los entonces cinco países miembros, considerándose a éste un proceso participativo de "abajo hacia arriba".

³ Más información sobre el proceso de la ERB en <http://www.comunidadandina.org/desarrollo/talleres.htm>.

Finalmente, la ERB fue una de las primeras estrategias de carácter comunitario (sino la primera) adoptada sobre la materia por un grupo de países signatarios del Convenio sobre Diversidad Biológica y, por tanto, una contribución específica para alcanzar los objetivos de dicho Convenio y un ejemplo a seguir por otras regiones del mundo.

En resumen, si nos preguntamos: ¿Por qué se incluyó el tema ambiental en la Agenda de la CAN?, a manera de respuesta podríamos señalar:

- Porque empiezan a ser evidentes problemas ambientales que trascienden las fronteras de los países e, incluso, de las regiones.
- Porque se comienza a percibir que los ecosistemas andino-amazónicos tienen una importancia estratégica a nivel mundial, y que su adecuada gestión y aprovechamiento sólo pueden ser garantizados de manera conjunta.
- Por la movilización mundial de opinión, que se manifestó expresamente en la Cumbre de la Tierra Río de Janeiro en 1992, en la cual se firmaron instrumentos tales como el Convenio de Diversidad Biológica y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- A solicitud directa de la Países Miembros para tratar el tema de biodiversidad.

EL PROCESO CONTINÚA: LA AGENDA AMBIENTAL ANDINA

Paralelamente al proceso de elaboración de la ERB, el CAAAM aprobó en julio del 2001 los "Lineamientos para la gestión ambiental y el desarrollo sostenible en la Comunidad Andina", en respuesta a los mandatos de los Presidentes de concertar políticas comunitarias de gestión ambiental y desarrollo sostenible que, a su vez, refuercen la capacidad de negociación andina en foros internacionales sobre la materia.

En septiembre de 2002 se llevó a cabo la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Cumbre de Johannesburgo), la cual tuvo como objetivo revitalizar compromisos globales sobre desarrollo sostenible adquiridos diez años antes en la Cumbre de Río y fortalecer las acciones internacionales para erradicar la pobreza. Con estos criterios, la Comunidad Andina participó en dicha Cumbre.

Posteriormente, en el marco de la reunión de los Países Megadiversos y Afines celebrada en Cuzco, Perú, en noviembre de 2002, se reunieron los Ministros de Ambiente y delegados de alto nivel del Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM) y decidieron poner en marcha el "Plan Andino de seguimiento de la Cumbre de Johannesburgo", el cual establecía acciones específicas a ser implementadas en el período 2003-2005 en tres temas específicos: cambio climático, biodiversidad y agua (recursos hídricos). Este plan fue aprobado por los Cancilleres en junio de 2003 y posteriormente dio lugar a la Agenda Ambiental Andina 2006-2010, aprobada por el Consejo Andino de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible⁴, reconociendo que los países andinos son también amazónicos, megadiversos y poseedores de las cuencas altas de los principales recursos hídricos de Sudamérica. La Agenda estableció plazos, acciones prioritarias y socios estratégicos para cada uno de los ejes temáticos y temas transversales. (Ver Gráfico No. 1).

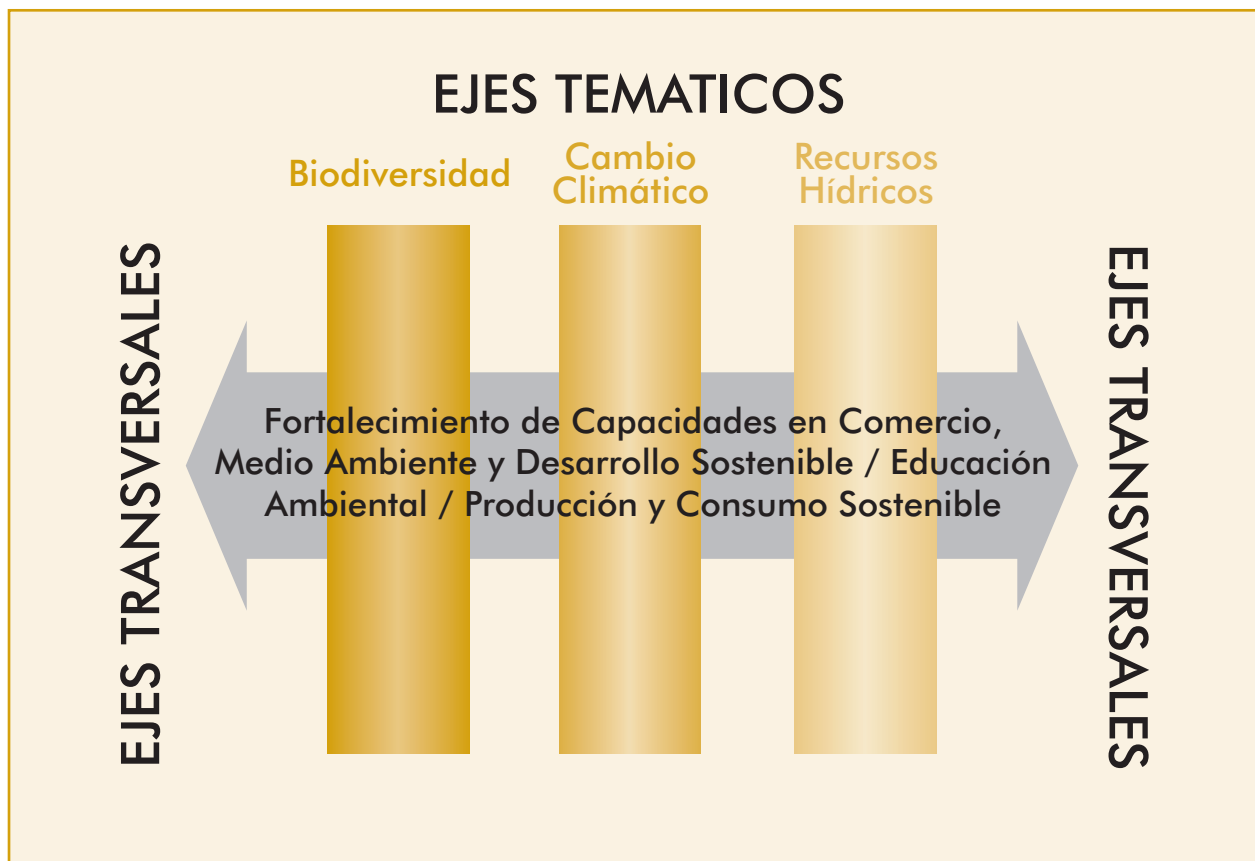
A partir de la elaboración y aprobación de la Estrategia Regional de Biodiversidad y de la Agenda Ambiental Andina, los temas ambientales comenzaron a cobrar más relevancia en la agenda de la integración y cooperación subregional, ocupando un lugar obligatorio en las Actas de las Reuniones Presidenciales Andinas así como en los Programas de Trabajo de la Secretaría General. Se

⁴ En el 2004 se crea mediante Decisión 596 el Consejo Andino de Ministros de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible para asesorar al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión de la Comunidad Andina, así como a los demás órganos del Sistema Andino de Integración (SAI) en la definición, armonización, coordinación y aprobación de las políticas comunitarias en el campo del medio ambiente y el desarrollo sostenible. Asimismo, se le encarga coordinar las actividades del Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM) y del Comité Andino sobre Recursos Genéticos.

organizaron los diferentes comités y grupos ad hoc de autoridades y expertos, tal es el caso del Comité de Recursos Genéticos, los Grupos de Expertos en Biocomercio, Grupo de Expertos Indígenas en Conocimientos Tradicionales, entre otros. Con

relación a la organización interna en la SGCAN, el equipo ambiental creció sustancialmente desde un funcionario a tiempo completo más otro a tiempo parcial en el año 2002, hasta llegar a ser seis funcionarios a tiempo completo en el año 2007.

Gráfico 1: Agenda Ambiental Andina



Fuente: www.comunidadandina.org

En referencia al Cambio Climático, todo el trabajo se inició con reuniones de las Oficinas de Cambio Climático de los países en el año 2004 para analizar el impacto del cambio climático en la región y proponer respuestas comunes mediante una Estrategia de Cambio Climático. La estrategia y su plan de acción serían el fundamento de la

coordinación subregional en los temas prioritarios para los países, considerando que la capacidad y recursos de los países son limitados para hacer frente a las condiciones meteorológicas extremas y los potenciales efectos causados por el cambio climático.

De las acciones más interesantes y satisfactorias para la Agenda de la CAN en este tema podemos recordar la participación conjunta de los países (y su manifestación con una sola voz ante la plenaria) en las Conferencias de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático en Buenos Aires en el 2004, y en Canadá en el 2005.

Sin embargo, la preocupación por el cambio climático y sus efectos en los países andinos fue colocada en lo más alto de la agenda de trabajo de la SGCAN en febrero del 2007 por el actual Secretario General, Freddy Ehlers (quien en ese momento tomaba posesión del cargo), y en ese sentido se realizó en octubre de ese mismo año, en el Ecuador, el Evento internacional Clima Latino con la participación de más de 1.500 participantes de América Latina y del mundo.

Durante 2007 se negocia con los países y el Banco Mundial el Proyecto Regional Andino de Adaptación al Cambio Climático (PRAA). Dicho Proyecto está previsto para 4 años, a un costo de más de 7 millones de dólares, a ser desarrollado en Bolivia, Ecuador y Perú. Se inicia en el año 2008 con una sede para la coordinación regional en la propia Secretaría General.

El eje de agua en la Agenda Ambiental Andina se refiere a propiciar la gestión integrada de los recursos hídricos en la subregión y promover un mayor acceso de la población a los servicios de agua y saneamiento. La complejidad de los sistemas hídricos hace necesario una correcta planificación estratégica de los recursos hídricos que tenga en cuenta la demanda de agua para los asentamientos humanos, la producción de alimentos y el resto de los sectores económicos y las necesidades derivadas del correcto funcionamiento de los ecosistemas. Las acciones llevadas a cabo desde el 2004 en la CAN han estado dirigidas a generar un diálogo propositivo e incluyente y a formular una estrategia regional.

Con la participación de expertos regionales en la temática de recursos hídricos y el equipo técnico de la SGCAN se realizaron dos talleres regionales de los cuales salieron como resultado las "21 Acciones del Agua" de la Estrategia Andina para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (GIRH). Estas acciones son el resultado de un proceso enmarcado por las funciones y competencias de la CAN, la Agenda Ambiental Andina, el concepto de la GIRH y la Visión Andina del Agua, utilizando la información sobre los recursos hídricos y su gestión en la región, opiniones de expertos y tendencias y recomendaciones internacionales. Por último, se buscó la articulación de la gestión del agua y la presente Estrategia con los procesos en marcha en la región.

SE CONSOLIDA EL PROCESO: PROYECTOS, INSTITUTO Y ENCUENTRO DE AMBIENTE Y COMERCIO

Como parte del proceso participativo "de abajo hacia arriba", organizaciones de la sociedad civil, especialmente ONGs ambientales y organismos multilaterales y de cooperación técnica, han acudido a la Secretaría General para proponer proyectos subregionales en el marco de la ERB y de la Agenda Ambiental Andina.

Es así que en el 2007 y a sólo 5 años después de la aprobación de la ERB, el presupuesto manejado por la Secretaría General de la Comunidad Andina para desarrollar proyectos en materia ambiental y de biodiversidad pasó de ser US\$ 49,000 dólares⁵ a más de US\$ 2 millones de dólares⁶, sin considerar los 6 millones de euros del proyecto BioCAN, y los aproximadamente US\$ 7 millones del Proyecto Regional Andino de Adaptación al Cambio Climático respectivamente.

La Tabla 2 muestra un resumen de dichos proyectos a mayo de 2008.

⁵ Programa de Trabajo y Presupuesto de la Secretaría General de la Comunidad Andina 2002 (partidas de viajes y consultorías externas).

⁶ Estimado a partir de lo presentado por la SGCAN en la COP 9 del CDB en Bonn (Mayo 2008).

Tabla No. 2: Proyectos Subregionales Ambientales en la Comunidad Andina

Nº	ACCIONES / PROYECTOS	SOCIOS	ESTADO
1	Elaboración de proyectos de Agrobiodiversidad, Biotecnología y bioseguridad, Valoración y Distribución de Beneficios	BID/SGCAN/SPDA	Ejecutado
2	Fortalecimiento a la Gestión Regional Conjunta	Ministerio Ambiente España/SGCAN	Ejecutado
3	Apoyo a la ERB	PNUMA	Ejecutado
4	Apoyo a la Agenda Ambiental Andina. Eje de Biodiversidad	AECID/Ministerio Ambiente España/SGCAN	En ejecución
	Programa Andino de Biocomercio	CAF/UNCTAD/SGCAN	En ejecución
	Apoyo a Negociadores: Recursos Genéticos y Conocimientos Tradicionales	CAF/SGCAN/PNUMA	En ejecución
	Gran Ruta Inca	UICN/Instituto de Montaña/SGCAN	En ejecución
	Mapa Andino	ECOBONA/Paramo/Naturserve/SGCAN	En ejecución
	Instituto Andino de Biodiversidad	Parlamento Andino/IUCN Sur	En ejecución
5	Proyecto BioCAN.	Gob. Finlandia/SGCAN	En ejecución
6	Apoyo a los Parques Nacionales de los Países Andinos	OAPN España/SGCAN	En ejecución
7	Apoyo a la Agenda Ambiental Andina. Eje de Biodiversidad	AECID	En negociación
8	Gran Ruta Inca. Turismo sostenibles y parques nacionales	Ministerio de Ambiente de España/OAPN	En negociación
9	Proyecto BioCAN. Fase de Implementación	Gobierno de Finlandia	En negociación

Fuente: *Presentación de la SGCAN en la COP 9 del CDB (Bonn, Mayo 2008).*

En lo que respecta a la Secretaría General, el tema ambiental cobró mayor relevancia en los programas de trabajo de las otras áreas de la integración. Por ejemplo, con el área de propiedad intelectual se trabajó coordinadamente las acciones sobre la implementación de la Decisión 391 sobre recursos genéticos además de analizar un sistema de protección sui generis para los conocimientos tradicionales asociados al uso de la biodiversidad. Con el área de estadísticas se desarrolló un programa amplio para desarrollar indicadores ambientales en la subregión. De igual forma, con el área de promoción del comercio, se coordinaron acciones en materia de la facilitación del biocomercio. Cabe anotar que, debido a las nuevas tendencias en las negociaciones bila-

terales, dentro de los Tratados de Libre Comercio se incluyó un capítulo sobre medio ambiente, lo que obligó a la Secretaría General a incluir al área de medio ambiente en el equipo de las negociaciones internacionales.

En vista del crecimiento no sólo presupuestario sino también de proyectos e iniciativas ambientales, así como la injerencia en la agenda de los países y en el proceso de integración, la necesidad de crear una institucionalidad ambiental andina se empezó a vislumbrar. En ese sentido, en el 2004 el Parlamento Andino aprobó promover la constitución del Instituto Andino de Biodiversidad como instrumento institucional de la CAN. El Consejo Presidencial Andino, en su XV Reunión de

Quito (2004), decidió respaldar la creación del IAB, condicionando su inicio a la disponibilidad de financiamiento y a estatutos elaborados en consenso con las autoridades competentes de los Países Miembros, del Sistema Andino de Integración, los organismos de la sociedad civil. A la fecha, aún se viene discutiendo la propuesta original del IAB.

A principios de 2009 se presentó a la SGCAN un trabajo que estima cualitativamente el cumplimiento o nivel de implementación de la Estrategia Regional de Biodiversidad. Tanto en opinión de los expertos encuestados de la región, como de las consultoras que evaluaron cada uno de los 63 resultados de la ERB, la conclusión es que se ha implementado aproximadamente un 25% de la Estrategia. Además, los expertos opinaron que si bien se ha avanzado considerablemente en sólo 6 años, persiste una falta de respaldo político por parte de las autoridades ambientales de los países. En su opinión se requiere incrementar trabajos visibles en áreas fronterizas, aumentar la inversión en investigación, difundir los avances de la ERB y su proceso innovador y pragmático de implementación.

El tema ambiental se posiciona firmemente en la CAN cuando se encuentran las agendas comercial y ambiental. A nivel internacional -específicamente en la Ronda de Doha de la OMC- ya había un mandato claro para que las negociaciones comerciales tuvieran en cuenta las preocupaciones ambientales y además se aclarasen las relaciones entre el sistema comercial internacional y los acuerdos sobre medio ambiente. En las negociaciones del ALCA, los negociadores andinos de propiedad intelectual empiezan a

vislumbrar la relación entre el tema ambiental y comercial. Específicamente, empiezan a analizar la relación entre la biodiversidad, los conocimientos tradicionales y la propiedad intelectual. En ese sentido, los países andinos han venido haciendo esfuerzos para clarificar el debate de estos temas y presentar propuestas concretas ante foros de negociación comercial, de manera de establecer sinergias positivas entre el acuerdo de la OMC relativo a los derechos de propiedad intelectual (ADPIC o TRIPS en inglés) y el Convenio sobre la Diversidad Biológica⁷.

El punto de mayor controversia y discusión en las negociaciones de los TLCs con EEUU y del Acuerdo de Asociación con la UE en referencia a la relación entre biodiversidad, conocimientos tradicionales y propiedad intelectual es el de la viabilidad política y legal de las exigencias de divulgación de origen y procedencia legal de recursos genéticos o conocimientos tradicionales.

Otra razón para que el tema ambiental se haya consolidado en la agenda de integración andina ha sido sin duda el posicionamiento político de la temática del Cambio climático durante los últimos dos años. Especialmente el papel que ha jugado la UE en tomar el liderazgo mundial. La Comisión Europea, en el diálogo político que mantiene con los países en desarrollo, insiste mucho en la necesidad de apoyar las labores referidas a las cuestiones medioambientales mundiales y la aplicación de los principales convenios de las Naciones Unidas sobre clima, biodiversidad y desertización. Hay que recordar que en Latinoamérica el tema de cambio climático se hace presente con fuerza en las agendas políticas a partir de la Cumbre ALC-UE celebrada en Lima en el 2008.

⁷ Para los países que ratificaron el Convenio de Diversidad Biológica (CDB), la soberanía de sus recursos naturales y biológicos es indiscutible. Más aún, los países andinos con su Decisión 391 relativa al acceso a sus recursos genéticos que inserta el debate sobre una retribución o compensación a los poseedores naturales del recurso y del conocimiento tradicional asociado (comunidades locales e indígenas), se ratifica el principio de soberanía de los recursos; sin embargo, los países que no reconocen el CDB ni la Decisión 391 la obtención de material genético no requiere de solicitud de contratos, consentimiento informado previo o patentes...

REFLEXIONES PERSONALES

Repensando la Integración en función del desarrollo sostenible

El tema de desarrollo sostenible trasciende el enfoque meramente ambiental. Más allá de armonizar o consensuar políticas ambientales, será necesario en el tiempo incorporar indicadores de sostenibilidad en las dimensiones económica y social del proceso de integración andina, como en el caso de las políticas macroeconómicas, la agenda social, el programa agropecuario, el desarrollo fronterizo, las políticas de inversiones, transporte, y energía, entre otros. La integración debería ser un instrumento para alcanzar el desarrollo sostenible en la región andina.

Información, Estadísticas y Auditorías Ambientales

La información ambiental, incluyendo estadísticas, bases de datos, mapas, imágenes satelitales, es fundamental para definir políticas, estrategias y acciones concretas a nivel de los ecosistemas de la región. La SGAN debería proponerse mantener un Sistema de Información Ambiental modelo que vaya acompañado de informes periódicos ambientales, como por ejemplo los informes GEO.

Más vale una decisión que se cumpla que muchas desconocidas e incumplidas

Durante los años que pasé en la SGCAN mi percepción es que el desempeño de los funcionarios se medía en relación directa al número de Decisiones que lograba aprobar en la temática bajo su responsabilidad. Por mi parte, siempre insistí en que era preferible una sola Decisión (sobre todo en una temática novedosa como la ambiental) pero que se cumpliera, que muchas incumplidas u olvidadas. Esta visión se aplicó a la Decisión 523 poniendo énfasis en buscar mecanismos, proyectos y acciones que fomentaran la aplicación de la misma. La Decisión 523, al igual que otras decisiones que aprueban estrategias, son amplias, complejas y requieren grandes esfuerzos para asegurar su cumplimiento.

Beneficios directos de la integración

En variadas ocasiones me refería a la CAN usando la metáfora de un Club. Insistía que era necesario demostrar a los socios cuáles eran los beneficios de pertenecer a este Club y no a otro y dar las razones claras para continuar pagando la cuota. Siempre consideré muy importante transmitir a las delegaciones de los países un sentido de pertenencia a la CAN, y hacer que se compartiera entre todos la satisfacción por los logros obtenidos. Esto requiere obviamente un esfuerzo en los temas de comunicación, difusión y publicaciones.

Nuevos instrumentos jurídicos

Durante el proceso de discusión y aprobación de la Decisión 523 y de la Agenda Ambiental Andina persistió (y todavía persiste) la pregunta, entre funcionarios y autoridades, de si los instrumentos jurídicos vigentes en la CAN eran los más adecuados para impulsar los temas sociales y ambientales. En este sentido, considero que sería necesario analizar y proponer nuevos instrumentos que respondan a la necesidad de contar con políticas y estrategias regionales en temas sociales y ambientales.

Fomentar pensamiento regional y enfoque ecosistémico

Para contribuir a solucionar problemas ambientales globales, regionales, transfronterizos, y para proponer nuevos esquemas de conservación y uso sostenible de la biodiversidad, es preciso que los países cooperen y que los ciudadanos se comprometan. Fomentar el pensamiento regional y ecosistémico significa que los representantes gubernamentales y de la sociedad civil de los países, y en general los ciudadanos cuando se reúnan en el marco de la CAN, dejen de pensar como nacionales de un país particular y se enfoquen en la región y en los ecosistemas como un todo. Pensar regionalmente implica enfocarse en similitudes y coincidencias y no en las diferencias, de forma tal de identificar retos, ideas, acciones, proyectos en los cuales los países actúen conjuntamente ante terceros.

Con frecuencia solía repetir en las reuniones de las autoridades y técnicos ambientales andinos la conocida frase: "Juntos somos más que separados..." que recoge tan bien los valores de solidaridad y cooperación que deberían prevalecer en un esquema de integración voluntaria.

Nueva institucionalidad andina para coordinar la Agenda Ambiental

Dados los avances del tema ambiental mencionados anteriormente, pareciera que el número de proyectos y recursos desborda la capacidad de la SGCAN para manejar el tema. Por lo tanto, sería pertinente plantearse la creación de una nueva institución del Sistema Andino de Integración para coordinar y apoyar los esfuerzos que realizan los países miembros, individual o colectivamente, para mejorar la gestión ambiental (algo similar al Convenio Hipólito Unanue que se encarga de la temática de salud). Esta institución coordinaría y promovería acciones destinadas a cumplir con la Agenda Ambiental Andina, conjuntamente con otros órganos subregionales, regionales e internacionales.

REFLEXIÓN FINAL

Mi paso por la CAN ha sido una maravillosa experiencia de vida. Aprovecho para agradecer a todos los que transitaron conmigo ese camino. Nunca pensé que durante mi carrera tendría la oportunidad de desarrollar una especialidad in situ como la que me tocó en la CAN y a la cual he denominado mi especialización en "biopolítica". Como estoy convencida de que la prosperidad y el bienestar de la gente en los países andinos y en el

mundo dependerá en gran medida de nuestra buena convivencia con la naturaleza, he decidido continuar mi prédica ambiental en el ámbito universitario en el Perú. Desde la Universidad Antonio Ruiz de Montoya estamos enfrentando el reto de contribuir al afianzamiento de una nueva ética fundada sobre los valores humanísticos fundamentales, para promover el desarrollo sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN). (2003). GEO Andino 2003. Perspectivas del Medio Ambiente. México.

Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN). (2006). Agenda Ambiental Andina 2006-2010. 1ª edición. Lima.

Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN). (2008a). El Cambio Climático no tiene fronteras: Impacto del Cambio Climático en la Comunidad Andina. Lima.

Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN). (2005). Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino. Lima.

Guinand, Luisa E. y María E. Gutiérrez (2009). Avances en la Implementación de la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino. Informe Final de Consultoría.

VIII. LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA INTEGRACIÓN ANDINA

Francisco Pareja Cucalón*

RESUMEN

Para América Latina, la integración económica es un instrumento del desarrollo y a éste, a su vez, se lo entiende como un fenómeno complejo y multidimensional, cuya dimensión social deviene preeminente ante la persistencia con que continúan aquejando a nuestro continente la pobreza, la marginación y la desigualdad social.

A diferencia de las elaboraciones conceptuales acerca del desarrollo, sobre cuyos aspectos no económicos se comienza a teorizar en América Latina al menos desde la década de 1960, la integración estuvo por mucho tiempo dominada por una visión predominantemente económica y comercial. Esta situación ha evolucionado en años recientes, sin embargo, y en la Comunidad Andina, particularmente, se registran avances importantes en la construcción de una Agenda Social que comprende normas comunitarias, programas, proyectos y actividades diversas a escala regional.

Quedan todavía muchas tareas pendientes, necesarias para consolidar y potenciar lo logrado, todavía demasiado fresco y por ello frágil, excesivamente dependiente de volubles voluntades políticas y sujeto a prevenciones prejuiciadas, confusiones y contramarchas conceptuales. Es aconsejable, por tanto, que los responsables de la integración focalicen su atención en algunas tareas prioritarias cuyo cumplimiento requiere concentración de energías y renovada voluntad integracionista.

El artículo examina primeramente y de manera breve los conceptos de integración, desarrollo y desarrollo social. A continuación se pasa revista a las etapas por las que ha transitado la integración andina, procurando establecer la visión sobre el desarrollo y sobre su dimensión social que corresponde a cada una de ellas. En la tercera sección se ensaya un recuento de la construcción de la Agenda Social de la Comunidad Andina y sus principales componentes para luego, en la cuarta y final, aventurar algunas reflexiones generales sobre las perspectivas y las tareas pendientes y prioritarias de la integración andina, con énfasis en el desarrollo de su dimensión social.

INTEGRACIÓN Y DESARROLLO SOCIAL

Es legítimo preguntarse, ¿para qué o por qué procurar la integración regional? El discurso emotivo integracionista, tan usado y abusado en nuestro medio, no puede enfrentar con éxito los cantos de sirena del libre cambio y la apertura indiscriminada a la economía global. Responder a esta pregunta retórica nos ayudará a entender mejor el aporte de la integración regional al bienestar de la población.

Es preciso recordar, en primer lugar, que la integración, como formulación teórica, fue en sus orígenes apenas un capítulo a contrapelo de la teoría convencional del comercio internacional. La llamada "teoría de la unión aduanera" desarrollada por Jacob Viner en los años cuarenta del siglo pasado¹, concibe a la integración comercial entre países como una "segunda mejor opción"

* Economista (Universidad Católica de Chile) y MPhil (Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex). Ha sido Subsecretario de Empleo y Recursos Humanos y Viceministro de Desarrollo Sostenible del Ecuador y Coordinador de la Agenda Social en la Secretaría General de la Comunidad Andina. Actualmente desarrolla actividades de consultoría, y docencia en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

¹ Jacob Viner publicó su libro *The Customs Union Issue* en 1950. En él, introdujo los conceptos de "creación" y "desviación" de comercio, en uso hasta hoy, para analizar los efectos sobre el bienestar de la liberación recíproca de trabas al comercio.

frente al libre comercio, justificable en tanto éste enfrente obstáculos que impidan su vigencia a escala mundial. Es así como aún hoy, en el marco del GATT/Organización Mundial del Comercio, las zonas de libre comercio y las uniones aduaneras son admitidas como excepciones transitorias y condicionadas dentro de un proceso que se aspira sostenido de supresión de aranceles y demás barreras comerciales a nivel global.

Pese a la teoría convencional, no obstante, la Unión Europea es hoy un modelo exitoso de integración regional en el mundo desarrollado que muchos aspiran a emular. La integración forma parte de la cotidianeidad del ciudadano europeo, pues utiliza una misma moneda para adquirir bienes de cualquier país europeo, libres de aranceles; viaja de una punta a otra del continente sin más formalidades y contratiempos que un cambio de trenes, algo de neblina en la autopista o un retraso de su vuelo; y estudia, reside o trabaja en cualquier país de la Unión como lo haría en su propio terruño. Pero muchos sostienen, seguramente con razón, que Europa debió protagonizar dos guerras mundiales y una prolongada guerra civil, la "Guerra Fría", para aprender a encauzar sus extraordinarias energías y creatividad hacia la unidad, la paz y el bienestar de sus habitantes.

No es ésta la realidad andina y latinoamericana. Aparte de constituir un viejo sueño que nace con la Independencia y se fundamenta en una historia y valores culturales compartidos por un vasto sector de la población, la integración en nuestro continente es entendida fundamentalmente como un instrumento para alcanzar el ansiado desarrollo.

La asociación entre integración y desarrollo es evidente en los orígenes de la integración subregional andina. Se partía reconociendo que los

mercados nacionales eran demasiado pequeños para sustentar dentro de sus fronteras el desarrollo de actividades productivas modernas, particularmente industriales. Por otra parte, se veía como bastante improbable que la modernización productiva pudiera darse a partir de las modalidades convencionales de vinculación con la economía internacional, dada la preponderancia de las exportaciones primarias, la tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio, la dificultad para canalizar hacia actividades productivas modernas los excedentes generados y el creciente predominio que sobre las corrientes mundiales de comercio ejercen las empresas transnacionales.

Por esos motivos, la promoción del desarrollo industrial mediante la ampliación de mercados (para posibilitar economías de escala y la especialización productiva) y la programación industrial (para identificar sectores con capacidad para potenciar y conciliar la incorporación simultánea de mano de obra y de progreso técnico, y para distribuir equitativamente entre los países miembros los beneficios de la integración)², fue un propósito explícito de quienes impulsaron las negociaciones para concretar la integración andina hasta la suscripción, en 1969, del Acuerdo de Cartagena, Tratado constitutivo de la unión andina³. No era su objetivo la simple expansión del comercio intrarregional, sino promover la transformación productiva⁴.

En síntesis, puede afirmarse que, si para los europeos la integración económica buscaba consolidar la paz, a más de defender su presencia internacional y procurar un mayor bienestar para su población, entre los andinos la integración económica es entendida fundamentalmente como un instrumento del desarrollo.

.....

² Ffrench-Davis, Ricardo, *Economía Internacional. Teorías y políticas para el desarrollo*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1979, pp. 412-450.

³ Hay que destacar el liderazgo de los ex presidentes Carlos Lleras Restrepo, de Colombia, y Eduardo Frei Montalva, de Chile.

⁴ Salgado, Germánico, *El Grupo Andino. Eslabón hacia la integración de Sudamérica*, segunda edición, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, Quito, 2007, pp. 16-17.

Pero también el concepto de desarrollo admite visiones diversas y, sobre todo, ha experimentado una constante evolución a partir de los años treinta y cuarenta del siglo XX. En sus inicios se lo entendió básicamente como crecimiento económico⁵, y la atención de analistas y responsables de las políticas públicas giraba en torno de los factores del crecimiento económico y la movilización de recursos para la inversión productiva. En América Latina, la preocupación por los “aspectos sociales del desarrollo” se hace presente a partir de los años sesenta del siglo pasado, al volverse crecientemente evidentes las trabas al crecimiento económico y a la modernización productiva, social y política, provocadas por la heterogénea estructura económica y social de nuestros países y la supervivencia de vetustas instituciones⁶.

En el ámbito académico, tanto de América Latina como en los institutos y centros de estudios latinoamericanos de Europa y Estados Unidos, se observa un constante enriquecimiento de enfoques y teorías acerca del desarrollo, o el subdesarrollo, de nuestro continente. Hoy en día se lo entiende como un fenómeno complejo, de múltiples determinantes, en que las dimensiones económica, social, política, ambiental y cultural se entrelazan y sobredeterminan, y que requiere, por tanto, de un enfoque “integrado” e interdisciplinario para ser debidamente captado. El desarrollo es uno solo, y hablar de “desarrollo social” se justifica únicamente por la necesidad de poner énfasis en determinados aspectos del mismo. El ejercicio será legítimo en la medida en que no se ignoren las demás dimensiones del desarrollo y en que se tenga presente que la identificación de diversas dimensiones es un ejercicio conceptual antes que un dato de la realidad.

La atención prestada a los aspectos sociales del desarrollo obedece a la persistencia de la pobreza,

la marginación y la desigualdad social, agravadas hoy día por el incremento en el precio de los alimentos, la crisis de la economía global y por el acelerado deterioro del medio ambiente. Estos son problemas de dimensión y presencia mundiales, y es, por tanto, evidente, que las perspectivas de enfrentarlos con éxito mejorarán sustancialmente si se dispone de un instrumento efectivo de unidad regional entre países similares y vecinos, con el cual ejercer influencia en el escenario mundial y potenciar la cooperación y la coordinación requeridas a escala global. La cuestión de cómo un acuerdo de integración regional como el andino puede contribuir en el sentido señalado cobra, entonces, una singular importancia, y la relación entre integración regional y desarrollo social se convierte, asimismo, en un asunto de la mayor trascendencia.

LA DIFÍCIL INTEGRACIÓN ANDINA

En sus cuarenta años de vida, el proceso andino de integración ha alternado entre etapas y momentos de crisis y renovación, letargo y reactivación, que han ido modificando los objetivos, los instrumentos y la institucionalidad del proceso. La Comunidad Andina de hoy no es el Grupo Andino de antaño, ni son los mismos su marco conceptual, las metas que se plantea ni los instrumentos que utiliza. Es plausible postular que a cada una de esas etapas y momentos corresponde una particular concepción sobre el desarrollo y, de manera explícita o implícita, sobre su dimensión social. En las líneas que siguen se intentará establecer esa correlación, con el fin, no sólo de conocer mejor el pasado, sino también de vislumbrar opciones y alternativas a futuro.

Puede postularse como primera etapa del proceso andino de integración el dinámico período de construcción institucional comprendido entre la

⁵ Los modelos neo-clásicos de Harrod y Domar enfatizaban el crecimiento de la fuerza laboral y el progreso técnico como motores del crecimiento económico. La tradición post-Keynesiana de Joan Robinson y Nicholas Kaldor, por su parte, concentró su atención sobre el carácter desigual o irregular del crecimiento económico de largo plazo, y las fluctuaciones cíclicas de la producción y el empleo en el corto plazo. Véase Cornwall, John, “Macrodynamics” en Eichner, Alfred S. (editor), *A Guide to Post-Keynesian Economics*, M.E. Sharpe, Inc., 1979, pp. 19-33.

⁶ José Medina Echavarría y Antonio García, ambos vinculados con la CEPAL, son quizá los más importantes pioneros de este influyente emprendimiento intelectual.

suscripción del Acuerdo de Cartagena en 1969 y el año 1976.

Entre este último año y la suscripción del Protocolo de Quito en 1987, el Grupo Andino sufre una creciente pérdida de dinamismo, la proliferación de incumplimientos de las decisiones comunitarias, los efectos casi terminales del estallido en 1982 de la crisis latinoamericana de la deuda externa y, finalmente, la consolidación normativa de un modelo de integración que era casi la antítesis del proyecto original.

Luego de un paréntesis de hibernación que se prolonga hasta 1989/90 se puede discernir una tercera etapa que arranca con la adopción del Nuevo Diseño Estratégico de 1989, hoja de ruta de la nueva concepción plasmada en el Protocolo de Quito, y la “politización” del Grupo Andino al constituirse en 1990 el Consejo Presidencial como máximo rector político del proceso de integración. A partir de ese año los países andinos nuevamente viven un proceso de construcción institucional que culmina, mediante la suscripción del Protocolo de Trujillo en 1996, con el establecimiento de la Comunidad Andina, la consolidación del Sistema Andino de Integración y la sustitución de la Junta del Acuerdo de Cartagena por una Secretaría General unipersonal. Ese es también un período de acelerado crecimiento del comercio recíproco.

Como pasaremos ahora a detallar, a cada una de estas etapas corresponde una particular visión del desarrollo y, ya sea por derivación implícita, o bien de manera explícita, también de su dimensión social.

.....

La etapa inicial de construcción institucional correspondió, como ya se señaló, al objetivo de acelerar la transformación productiva de los países miembros mediante la promoción de la industrialización sustitutiva de importaciones a

escala regional. La programación industrial⁷ para el espacio regional y la creación de un mercado ampliado⁸ fueron los dos principales instrumentos utilizados.

Por otra parte, la planificación industrial y el complejo proceso de liberación comercial recíproca y establecimiento de una estructura arancelaria frente a terceros, requerían el concurso de un organismo técnico, y es así como se consideró imprescindible la creación de la Junta del Acuerdo de Cartagena, hoy Secretaría General (aunque con atribuciones muy disminuidas), una de las innovaciones en el orden institucional de mayor trascendencia en el ámbito de los procesos de integración del mundo en desarrollo.

Si bien la preeminencia asignada en esta primera etapa a la programación industrial y al comercio puede hacer presumir una ausencia de preocupación por lo social, ello no es así. Un examen cuidadoso de las propuestas técnicas emitidas por la Junta del Acuerdo durante esos primeros años permitiría demostrar claramente la presencia de criterios sociales. Estos hacían referencia a objetivos tan importantes como los de generar nuevas fuentes de empleo, evitar la destrucción innecesaria de plazas laborales, contrarrestar las consecuencias sociales de distorsiones del mercado (precios monopólicos, concentración regional de la renta, mala calidad del producto), otorgar un tratamiento preferencial a los dos países de menor desarrollo relativo, programar la localización industrial con el criterio de contribuir a una mayor integración nacional de cada país miembro y a la reducción de las grandes disparidades de desarrollo entre regiones⁹. A todo ello hay que agregar los efectos sobre el empleo de la expansión del comercio recíproco que, entre 1970 y 1976, aumentó cinco veces y media (de USD 111 millones a USD 613 millones), más aún si se tiene

⁷ El principal instrumento de la programación industrial fueron los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI): en 1972 se aprobó el PSDI metal-mecánico, en 1975 el petroquímico, y en 1977 el automotor.

⁸ La creación de comercio debía focalizarse en productos industriales preferentemente, a fin de propulsar la transformación productiva y evitar que la integración terminara por ampliar y consolidar una estructura de comercio primario exportadora.

⁹ Véase Ffrench-Davis, Ricardo, op. cit., pp. 445-446.

en cuenta que un 69% de las exportaciones intrarregionales consistió de productos industriales no tradicionales¹⁰.

.....

Se dijo ya que, luego de algunos años de pérdida de dinamismo, proliferación de incumplimientos de decisiones comunitarias y el golpe casi definitivo que propinó a la integración andina la crisis mundial de la deuda externa, el Protocolo de Quito, suscrito en 1987, consolidó la tendencia librecambista que había venido dominando el escenario político regional e internacional, sobre todo a partir de la crisis de la deuda externa. Este es el período de “comercio administrado” entre los países miembros y, en contravía al sentido mismo de la integración, el de suspensión del proceso comunitario de liberación comercial y su reemplazo por convenios bilaterales de comercio.

Desde un punto de vista institucional, este período también significó un retroceso al despojarse a la Junta su atribución exclusiva para formular propuestas de decisiones y debilitar, en consecuencia, el sello supranacional que los fundadores del Grupo Andino quisieron imprimir a la institucionalidad comunitaria. Por otra parte, se trivializó la programación industrial, antes considerada un instrumento esencial de la integración, hasta convertirla en un instrumento estéril e intrascendente¹¹.

Al abjurar de manera tan flagrante de la concepción y principios básicos que formaron el proyecto original de integración regional, el Grupo Andino abandonaba también la visión de la integración como instrumento del desarrollo. Es ésta también la época en que, al interior de los países miembros y en los organismos multilaterales de crédito, dominaban las prescripciones de

política proclives a la desregulación de los mercados de bienes y de factores productivos, el abandono de políticas sectoriales de desarrollo productivo, y la apertura comercial y financiera a la economía global sin *quid pro quo*.

Con relación a la visión entonces predominante sobre el desarrollo, sería falso e injusto afirmar que la preocupación por lo social estuvo ausente en este período, aunque sí cabe recordar que se pasó de una visión de “desarrollo social” a otra de “compensaciones sociales” de los costos de la crisis, así como de las políticas económicas adoptadas para conjurarla y para reestructurar las economías nacionales. Es decir que, ya sea por convicción ideológica o bien por las urgencias de la crisis, o por ambos factores, la política social dejaba de verse como instrumento de cambio para convertirse fundamentalmente en paliativo¹².

A pesar del abandono de la visión original sobre el desarrollo y el debilitamiento de su dimensión social, en la vida del Grupo Andino las decisiones adoptadas en esta segunda etapa también dejaron, sin embargo, algo positivo, como lo reconoce Germánico Salgado¹³. El Protocolo de Quito, al dotarle al Grupo Andino de un marco normativo flexible y tolerante de las prácticas librecambistas, y al remediar jurídicamente la ilegalidad flagrante en que había caído como producto de la proliferación de incumplimientos, evitó una ruptura del Grupo que en algún momento llegó a parecer ineludible.

En el ámbito de la política social en los países miembros, de otra parte, y pese al abandono de las tesis promotoras del cambio social, hay que reconocer como positivos: el abandono del principio del “universalismo” en la provisión de servicios sociales básicos, práctica que benefi-

¹⁰ Salgado, Germánico, op. cit., p. 23.

¹¹ Se constató una vez más que, como lo expresó Germánico Salgado, “La tesis neoliberal... era y es incompatible con una integración regional como la del Grupo Andino de entonces.”, op. cit., p. 34.

¹² Esto se dio claramente en Bolivia, país en el que un eficiente Fondo Social de Emergencia (1986–1989) tuvo como fin principal contrarrestar, mediante la creación de empleos temporales para ejecutar pequeñas obras de infraestructura con impacto social, los efectos de las políticas de estabilización económica y de reestructuración productiva emprendidas a partir de 1985/86.

¹³ Salgado, Germánico, op. cit., p. 27.

ciaba a las capas medias en detrimento de los sectores más vulnerables de la sociedad; el impulso a la descentralización de las decisiones y gestión de las políticas sociales, tesis emparentada con el importante concepto de "subsidiariedad" en el contexto de los procesos de integración regional; y el énfasis en la eficiencia y en la eficacia del gasto social.

.....

Es difícil caracterizar la tercera y más reciente etapa de la integración andina pues no existe aún suficiente perspectiva temporal para detectar y evaluar adecuadamente procesos y tendencias. Una primera aproximación, sin embargo, deja ver la confirmación de algunas tendencias presentes en los años inmediatamente anteriores, como la mayor dinámica en el comercio recíproco, y el fortalecimiento de otras antes débiles o ausentes, como la incorporación de nuevos temas a la agenda de la Comunidad Andina o la proliferación de instancias intergubernamentales para la formulación de políticas comunitarias. Quizá uno de los mayores retos que enfrenta el proceso andino de integración hacia delante es justamente identificar y evaluar cuidadosamente esas tendencias, y potenciar aquellas que de mejor manera pueden contribuir a cimentar la unidad andina y latinoamericana en el contexto de un escenario internacional sujeto a profundas y revolucionarias transformaciones.

El nuevo modelo de integración, que puede en propiedad caracterizarse como de "regionalismo abierto", según la terminología puesta en boga en América Latina pocos años más tarde por la CEPAL¹⁴, se plasma institucionalmente con la suscripción del Protocolo de Trujillo de 1996. En breve, esa nueva institucionalidad ratifica la creación del Consejo Presidencial Andino; constituye la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración; sustituye a la Junta del Acuerdo de Cartagena por una Secretaría General; y otorga funciones legislativas al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, que pasa así a

compartir con la Comisión una función que antes correspondía a ésta en exclusividad.

Para resumir, se puede afirmar que el Protocolo de Trujillo consolida un modelo de integración más abierto al mundo, en el que pierde importancia relativa la protección arancelaria frente a terceros. Se trata ahora de una integración menos "técnica" y menos exigente en su dimensión comercial y, sobre todo, económica (pérdida de relevancia del arancel externo común; ausencia de programación industrial y, en general, de políticas sectoriales; virtual renuncia a la armonización de políticas económicas), pero enriquecida con la incorporación de nuevos temas, entre los cuales destacan los ambientales y los sociales.

En atención a que la estructura institucional creada con la suscripción del Protocolo de Trujillo se encuentra vigente, conviene centrarse en el examen de algunas importantes implicaciones de los cambios institucionales en el ámbito que nos interesa, es decir, el desarrollo de la dimensión social de la integración.

En primer término, destaca por su trascendencia y sus efectos la "politización" de la Comunidad Andina que conlleva la consolidación del Consejo Presidencial como máximo rector político del proceso de integración. Pueden señalarse, a manera de hipótesis, al menos dos importantes consecuencias que se derivan de esta nueva situación.

La primera es que, por la propia naturaleza de su función, abarcadora de todos los asuntos que interesan a la sociedad, los jefes de Estado pueden ser excelentes vasos comunicantes entre diversos sectores de la gestión pública. Por eso resulta apenas natural que algunos importantes compromisos que cada uno de los presidentes andinos asumió en esos años con la comunidad mundial, se tradujeran en directrices presidenciales al interior de la Comunidad Andina. Así,

¹⁴ CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 1994.

pues, no es fortuito que el Consejo Presidencial Andino prestara creciente atención al desarrollo social en el marco de la integración a partir de 1995, año en el que se celebró la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, marzo de 1995). Al aprobar en septiembre de ese mismo año un Nuevo Diseño Estratégico para la integración, el Consejo Presidencial Andino manifestó que “Hasta hoy, nuestro proyecto de integración ha privilegiado los asuntos de carácter comercial, habiendo llegado el momento de diversificar sus áreas de atención ampliando su cobertura hacia los aspectos de orden social.”¹⁵ Es lógico suponer que su preocupación y la de sus gobiernos por las secuelas sociales y políticas de la crisis de los años ochenta, la “década perdida”, se reflejaron en el ámbito de la integración regional.

Una segunda consecuencia de la “politización” de la institucionalidad andina que vale la pena anotar, sobre todo por el potencial que aún promete, se deriva del hecho de que las directrices emitidas por el Consejo Presidencial representan compromisos recíprocos asumidos al más alto nivel político, incorporados en sendos documentos públicos (Declaración y Acta) y, por tanto, sujetos, al menos potencialmente, a la evaluación de otros actores políticos y sociales. Es decir, la integración deja de ser el ámbito exclusivo de un cenáculo cerrado de expertos y técnicos, y tiende a convertirse en un proceso abierto al escrutinio público. Ello entraña una predisposición favorable a la participación de actores sociales en el proceso de integración, que en los hechos se ha traducido en la creación de algunos consejos consultivos y mesas de trabajo conformados por representantes de organizaciones de la sociedad civil¹⁶. La

participación social es aún débil, y se limita a la emisión de opiniones y recomendaciones, pero constituye ya un promisorio camino de democratización que puede contribuir a mejorar la percepción del conjunto de la sociedad sobre la relevancia de la integración regional.

Una segunda implicación de la nueva estructura institucional que interesa destacar se desprende de la atribución de facultades legislativas al Consejo de Cancilleres. El debilitamiento del modelo “duro” o exigente de integración a raíz de la opción por el “regionalismo abierto”, al relativizar el peso de los aspectos más técnicos de la integración, abrió las puertas a la consideración de otros temas. Pero es difícil imaginar que esa “oportunidad”, para llamarla de alguna manera, pudiera haber sido aprovechada por representantes plenipotenciarios generalmente vinculados con los Ministerios de Comercio. El papel protagónico que pasó a ocupar el Consejo de Cancilleres, si bien subordinado al del Consejo Presidencial, fue, a no dudarlo, determinante en la adopción de una agenda multidimensional para la integración andina.

Es también digno de destacarse la proliferación de instancias intergubernamentales para la formulación de políticas comunitarias que se observa a partir de mediados de la pasada década. Se trata en buena medida de un corolario del mayor protagonismo asumido por los Ministros de Relaciones Exteriores. Si bien sin dotarlos de competencias legislativas, en los últimos años el Consejo de Cancilleres ha constituido Consejos Andinos de Ministros de Trabajo, Desarrollo Social, Medio Ambiente y Educación y Cultura¹⁷,

¹⁵ VII Consejo Presidencial Andino, Nuevo Diseño Estratégico, Quito, 5 de septiembre de 1995.

¹⁶ Aparte de los Consejos Consultivos Laboral y Empresarial constituidos en años anteriores (aunque experimentaran modificaciones posteriores), en los últimos años se han creado o decidido crear, según el caso: la Mesa de Trabajo sobre derechos de los pueblos indígenas (2002), la Mesa de Trabajo sobre derechos de los consumidores (2003), el Consejo Consultivo de autoridades municipales (2005) y el Consejo Consultivo de pueblos indígenas (2008: en sustitución de la Mesa de Trabajo que no llegó a constituirse). Además, está decidida la conformación de un Consejo Económico y Social Andino, un Consejo Consultivo de pueblos afro-andinos y la Red Académica Andina y de Organizaciones Sociales, así como instancias de participación de organizaciones representativas de los comunicadores sociales, jóvenes y mujeres, rectores y estudiantes de colegios secundarios (red CENIT), etc.

¹⁷ Los ministros de salud andinos, más los de Chile y Venezuela, coordinan sus actividades en el marco del Convenio Hipólito Unanue - Organismo Andino de Salud, el que, a su vez, como organismo integrante del Sistema Andino de Integración, mantiene estrechos vínculos con la Secretaría General de la CAN, con el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y con los Consejos Andinos de Ministros de los demás sectores sociales.

ampliando, de esa forma, el ámbito temático de la gestión gubernamental con incidencia en el proceso de integración. Se trata, sin duda, de un desarrollo que contiene un gran potencial de enriquecimiento y profundización de la integración, siempre que se logre contrarrestar un importante corolario negativo que conlleva: el debilitamiento de instancias e instituciones supranacionales (como la Secretaría General) en la formulación de políticas comunitarias.

Por último, y aunque no se trate de una característica que atañe específicamente a la dimensión social de la integración, es también importante anotar que en esta más reciente etapa del proceso andino continúa, e incluso se amplifica, el dinamismo del comercio recíproco. Esto indicaría que la Comunidad Andina ya ha logrado generar suficientes interrelaciones entre agentes económicos privados como para que la integración comercial se considere lograda, aunque todavía subsistan muchas tareas pendientes para perfeccionarla y consolidarla. Este es un hecho que hay que destacar por sus efectos positivos sobre el empleo, sobre todo habida cuenta de la preponderancia de productos de alto valor agregado en el comercio intrarregional.

LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA SOCIAL DE LA COMUNIDAD ANDINA

Es dentro de esta tercera y más reciente etapa en la vida de la Comunidad Andina que se gesta la mayor parte de su actual Agenda Social. Como ya se señaló, en 1995, a propósito de la aprobación de un Nuevo Diseño Estratégico, el Consejo Presidencial Andino evidenció claramente su preocupación por las secuelas sociales de la crisis, y resolvió emprender la formulación de una Agenda Social en el marco del proceso de integración. Ese año sirve para demarcar, por tanto, el comienzo de un emprendimiento que se encuentra todavía en pleno proceso de construcción: el desarrollo de la dimensión social de la integración andina.

No obstante lo que acaba de afirmarse, antes del año señalado el Grupo Andino ya había prestado atención a algunos asuntos sociales. Estos guardan relación principalmente con políticas o medidas requeridas por la integración económica, pero que son generalmente responsabilidad de sectores sociales de la gestión gubernativa. Son los llamados "aspectos sociales" de la integración económica, y se refieren básicamente a la movilidad de las personas al interior del espacio comunitario. Estos constituyen en alguna medida "antecedentes" de la Agenda Social, aunque no dejan de ser fundamentalmente apéndices de la integración económica. Nos referiremos a ellos, habida cuenta de que actualmente son también parte integrante de la Agenda Social de la Comunidad Andina.

Similarmente, son también antecedentes de la Agenda Social Andina diversos pronunciamientos y resoluciones acerca de temas sociales que van más allá de lo estrictamente requerido por la integración económica. Así, por ejemplo, en el propio Tratado constitutivo del Grupo Andino se establece que el fin último de la integración es el mejoramiento de las condiciones de vida de la población y, por otra parte, los convenios sociales (Andrés Bello, Hipólito Unanue y Simón Rodríguez) fueron creados al inicio del proceso andino con el propósito de facilitar la coordinación y la cooperación de los países miembros en los ámbitos de la educación, la cultura, la salud y lo sociolaboral.

Pero es fundamentalmente a partir de mediados de la década de 1990 que la Comunidad Andina ha venido construyendo de manera sistemática y continua una Agenda Social de la integración. Ya se mencionó el claro pronunciamiento presidencial de septiembre de 1995, al que le siguen posteriormente numerosas resoluciones y directrices que confirman el interés del Consejo Presidencial por lo social y guían el desarrollo paulatino de esta dimensión. Así, en 1999, en su reunión ordinaria celebrada en Cartagena, el Consejo Presidencial

alude por primera vez de manera explícita a una Agenda Social Andina y dispone su desarrollo. Al año siguiente (reunión de Lima, en el año 2000), formula un programa de actividades específicas para poner en ejecución la Agenda Social y, en 2001, dispone la formulación de un Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS). A partir de este último año, el desarrollo de la Agenda Social experimenta una progresiva sistematización, acompañada de la expedición de normativas comunitarias (Decisiones del Consejo de Cancilleres) y la creación de instancias institucionales para ejecutarlas.

Conviene, por tanto, presentar a continuación una relación ordenada de los principales componentes de la Agenda Social Andina tal como ésta se encuentra estructurada al presente. Es importante estipular de partida que la Agenda Social constituye, o pretende constituir, un conjunto coherente de normas, instituciones, programas, proyectos y acciones cuyo propósito es el desarrollo de la dimensión social de la integración andina.

ASPECTOS SOCIALES DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Como antes se destacó, la aprobación en 1989 del Nuevo Diseño Estratégico por parte del Consejo Presidencial dio inicio a una nueva etapa dinámica de la integración andina dentro de los parámetros del "regionalismo abierto". En esa oportunidad los jefes de Estado se comprometieron a constituir el Mercado Común Andino hasta el año 2005. El cumplimiento de esa resolución requería, entre otras condiciones, que para ese año también se hubiese logrado el libre tránsito y permanencia de los ciudadanos andinos al interior del espacio regional.

Si bien los plazos propuestos no se cumplieron y el objetivo de constituir el Mercado Común ha sido abandonado en los hechos, la Comunidad Andina continuó empeñada en alcanzar acuerdos sobre la libertad de movimiento. Es así como las normas

comunitarias para posibilitar la migración y contratación de trabajadores con relación de dependencia se concretaron con la expedición, en 2003/2004, de las Decisiones 546/583 (Instrumento Andino de Seguridad Social) y, en 2006, de la Decisión 545 (Instrumento Andino de Migración Laboral).¹⁸ Con respecto a la libre circulación y residencia de ciudadanos andinos en general, un asunto que al parecer ha enfrentado mayores grados de complejidad, los presidentes cedieron al realismo cuando declararon, en el año 2000, que "La libre circulación de personas es un objetivo que será abordado de manera progresiva, a partir de la flexibilización de las normas nacionales, tomando en cuenta las peculiaridades del tránsito en las regiones de frontera respectivas, de empresarios y hombres de negocios, estudiantes, turistas y ciudadanos en general."¹⁹

Lamentablemente, también hay que estipular que los antes mencionados instrumentos laborales, con excepción del referido a la salud y seguridad en el trabajo, no se encuentran en ejecución, toda vez que ha sido imposible, hasta el presente, que las autoridades laborales de los países miembros aprueben los reglamentos respectivos. En este ámbito, como en algunos otros, se cumple la tradicional máxima latinoamericana, de "se acata, pero no se cumple". Sin embargo, también hay que decir que los esfuerzos por llegar a acuerdos se mantienen y, es de esperar, fructifiquen en poco tiempo más.

DESARROLLO SOCIAL

En su reunión ordinaria de 2001 celebrada en Valencia, Venezuela, el Consejo Presidencial Andino dispuso la elaboración de un Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) para enfrentar la pobreza, la exclusión y la desigualdad social, y encargó su elaboración a los Ministros de Bienestar Social, Educación, Salud, Trabajo y Vivienda. Aprobado mediante Decisión 601 en septiembre de 2004 es, hasta el momento, el programa de mayor envergadura dentro de la Agenda Social. Su propósito es

¹⁸ Un tercer Instrumento Laboral Andino se refiere a la salud y seguridad en el trabajo (Decisiones 547/584) de 2003/2004.

¹⁹ XII Consejo Presidencial Andino, *Acta de Lima*, 10 de junio de 2000.

agregar valor a las políticas nacionales contra la pobreza, la exclusión y la desigualdad social, mediante acciones de cooperación y coordinación entre los países miembros, y la ejecución de proyectos de alcance comunitario. El Consejo de Cancilleres paralelamente constituyó el Consejo Andino de Ministros de Desarrollo Social con el cometido de coordinar la ejecución del PIDS y de los demás programas y proyectos que la Comunidad Andina resuelva instrumentar para promover su desarrollo social.

El PIDS, actualmente en ejecución, se articula en torno a tres líneas de trabajo: la cooperación técnica horizontal en políticas sociales; el seguimiento y evaluación conjuntos de objetivos y metas sociales compartidos; y la ejecución de proyectos comunitarios referidos a una amplia gama temática (sociolaborales, salud, educación, interculturalidad, desarrollo rural, seguridad alimentaria, aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, gestión del agua y desarrollo fronterizo). Mediante la ejecución de estas líneas de trabajo el PIDS contribuye al desarrollo de estrategias y políticas comunitarias en torno a cada uno de estos temas, y coadyuva a la continuidad de las políticas sociales nacionales.

Es muy pronto aún para efectuar una evaluación del PIDS. Pero es posible adelantar que su elaboración e implementación dejan ya algunas lecciones importantes.

En lo positivo hay que resaltar que en su elaboración participó, bajo la coordinación de la Secretaría General y las autoridades sociales de los países miembros, un significativo número de funcionarios gubernamentales del área social de cada uno de los países, lo que permitió asociar desde un inicio las propuestas contenidas en el PIDS con las políticas sociales nacionales. Esa participación, ampliada hasta abarcar a organizaciones de la sociedad civil y actores privados, se ha consolidado en el proceso posterior, todavía en curso, de desarrollar en detalle cada una de las propuestas contenidas en el PIDS.

También constituyó un ejercicio valioso el formular y consensuar propuestas de programas y proyectos de alcance comunitario que no fueran simples sumatorias de programas y proyectos nacionales. En otras palabras, por primera vez en el ámbito comunitario andino, las autoridades sociales de los países miembros y las autoridades comunitarias, se abocaron a formular propuestas de políticas y programas sociales comunitarios, paso fundamental para avanzar en un futuro hacia la concreción de un espacio subregional andino socialmente cohesionado, fruto de una política explícitamente dirigida a reducir rápidamente las grandes asimetrías regionales en el nivel de desarrollo y de acceso de la población a los servicios sociales básicos.

En el campo instrumental, contribuyen al objetivo señalado al menos dos de las tres líneas de trabajo del PIDS: la cooperación técnica horizontal en políticas sociales, y la definición y seguimiento conjuntos de objetivos y metas sociales compartidos. La primera de ellas promueve la comunicación y el conocimiento mutuo entre responsables nacionales de las políticas sociales y, en esa medida, facilita la gradual aproximación de enfoques y metodologías, así como la réplica o reproducción de experiencias exitosas. La segunda línea ayuda a identificar las asimetrías y brechas sociales, grandes y pequeñas, que dificultan la integración, y permiten determinar conjuntamente la cuantía y naturaleza de los recursos que se requieren para superarlas.

En lo negativo hay que resaltar la lentitud con que ha procedido el desarrollo en detalle de cada una de las propuestas contenidas en el PIDS, así como la dificultad para que los países miembros concreten sus compromisos de recursos, humanos y financieros, para la puesta en ejecución de programas y proyectos. Esto denota que la integración regional todavía no es considerada una prioridad para los gobiernos, y que persiste en muchos casos una visión exclusivamente nacional de la política social. También hay que

anotar como un desarrollo negativo la tendencia reciente a abandonar el enfoque integral que caracteriza al PIDS, para retrotraerlo a una visión sectorialista que se suponía superada.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Puede señalarse al año 1998 como el punto de arranque de este tercer eje de la Agenda Social, el de la ampliación de la participación de la sociedad en el proceso de integración. Sus antecedentes son, por supuesto, los Consejos Consultivos Laboral y Empresarial, pero lo que marca la etapa más reciente es la decisión política de incorporar otros actores sociales al proceso de integración. Es así como en el año mencionado, los presidentes instruyeron al Secretario General de la CAN "que presente al Consejo Andino de Relaciones Exteriores... una propuesta de participación organizada de la sociedad civil en la construcción de la CAN, la cual deberá ser complementaria a la participación empresarial y laboral."²⁰

Ya se señaló anteriormente que en los últimos años se han constituido algunas instancias de participación con organizaciones representativas de diversos actores sociales: indígenas, afroandinos, consumidores, gobiernos municipales, entidades académicas, organizaciones no gubernamentales de promoción social, comunicadores sociales, jóvenes y mujeres, etc.²¹

La experiencia vivida, aunque todavía corta en el tiempo, permite aventurar un par de comentarios. El primero es que, pese al escaso conocimiento e información que tiene la población en general sobre la integración regional, subsiste un inusitado interés de organizaciones sociales de diverso signo por participar en el proceso. Es posible colegir que con ello queda demostrada la continuada vigencia de la vocación integracionista de la población andina. El segundo comentario es que las autoridades gubernamentales de los países miembros, a contrapelo de sus propios pronunciamientos, continúan viendo

con desconfianza esa participación, y en los hechos son reticentes a darle curso. La tensión entre estas dos tendencias condiciona y limita el desarrollo de esta vertiente de la Agenda Social.

Al momento se encuentra en sus fases finales de ejecución un importante proyecto para promover la participación de la sociedad en el proceso andino de integración, el programa SOCICAN, con el auspicio de la Unión Europea. Pese a las innumerables dificultades de orden administrativo que desde un inicio conspiraron contra el proyecto, la respuesta de las organizaciones sociales a la iniciativa ha sido sorprendentemente positiva en los cuatro países miembros. Este resultado constituye una constatación adicional de la vocación integracionista de la población de nuestros países que es preciso valorar.

.....

En síntesis, puede asegurarse que el desarrollo de la Agenda Social de la integración andina ha sido, hasta el momento, una experiencia exitosa, aunque limitada. Las limitaciones vienen por varios lados: escasez de recursos humanos y financieros, interés y compromiso débiles o intermitentes de parte de los gobiernos, confusiones y contramarchas conceptuales entre algunas autoridades comunitarias, debilidad general del proceso de integración. No obstante, el camino recorrido ha permitido demostrar la viabilidad y la legitimidad de construir una política social comunitaria, como lo hizo en su momento la Unión Europea, con dificultades también, pero con éxito. Es ahora cuando se impone la necesidad de un claro liderazgo comunitario en ésta, como en otras disciplinas de la integración, a fin de consolidar y avanzar en dirección a una integración que deberá volverse irreversible, a la vez que eslabón de la más amplia y ambiciosa integración sudamericana y latinoamericana.

TAREAS PENDIENTES Y PERSPECTIVAS

Son muchas las tareas pendientes de la integración andina, en general, y para la construcción de

²⁰ X Consejo Presidencial Andino, *Acta de Guayaquil*, 5 de abril de 1998.

²¹ Ver la nota a pie de página no. 17.

su Agenda Social, en particular. Nos limitaremos en estas líneas finales a reseñar muy brevemente las unas y las otras, en la medida en que no habrá Agenda Social Andina sin integración andina, afirmación que constituye una verdad de perogrullo, pero que es útil tener presente.

En primer lugar, no es dable imaginar un proceso de integración regional que prescindiera de la integración comercial y económica. Ante las dificultades que enfrentan estas dimensiones probablemente más exigentes de la integración, es frecuente encontrar opiniones que proponen abandonarlas para concentrarse en lo viable, es decir, en sus dimensiones energética, social, ambiental y de integración física, fundamentalmente. Esto es un error. El muy importante dinamismo adquirido por el comercio recíproco, concentrado mayoritariamente en bienes industriales producidos por pequeñas y medianas empresas, ha generado ya un considerable entrelazamiento productivo y ha consolidado intereses y alianzas económicas que constituyen fundamento esencial para una mejor inserción en la economía global del conjunto de las economías andinas. Tampoco es desdeñable el efecto positivo sobre el empleo que ha inducido la producción destinada al comercio recíproco, calculado en alrededor de 600.000 plazas laborales, sobre todo en momentos en que se enfrenta una compleja crisis económica global.

Es por ello una primera prioridad y tarea pendiente de la Comunidad Andina la defensa, consolidación y perfeccionamiento de su zona de libre comercio. Toda vez que han sido suprimidas las barreras arancelarias al comercio entre los países miembros, es urgente ahora evitar los incumplimientos de los compromisos adquiridos, y avanzar rápidamente en la supresión de las barreras no arancelarias al comercio que lamentablemente persisten obstinadamente.

En cuanto a la contribución de la Agenda Social al cumplimiento de esa tarea, no puede insistirse

demasiado en la necesidad de que las autoridades laborales de los países miembros terminen de una vez por consensuar los reglamentos de las Decisiones sobre migración laboral y sobre seguridad social, instrumentos sin los cuales no es posible avanzar en la consolidación del espacio económico subregional.

Una segunda tarea pendiente y prioritaria es la convergencia con MERCOSUR, aparentemente abandonada a raíz de las confusiones generadas por las marchas y contramarchas que han caracterizado últimamente a la propuesta de constituir la Unión de Naciones Suramericanas – UNASUR. No debe olvidarse que la creación del Grupo Andino en 1969 tuvo como uno de sus principales propósitos acelerar la integración sudamericana.

En este marco parece de fundamental importancia avanzar en concretar la asociación de Chile a la Comunidad Andina, pues este país puede convertirse en la bisagra que facilite la convergencia. Adicionalmente, no puede desestimarse el valor agregado que Chile podrá aportar a la construcción de la Agenda Social, pues se trata de un país que exhibe éxitos en la lucha contra la pobreza y en el cual se ha logrado un alto nivel de sofisticación técnica en la formulación de políticas y programas sociales. Todo ello puede convertirse en un aporte muy significativo al desarrollo de la dimensión social de la integración regional.

En cuanto a las tareas pendientes y prioritarias con respecto a la Agenda Social, corresponde señalar, a más de lo antes indicado sobre la urgente reglamentación de los instrumentos sociolaborales, al menos dos tareas adicionales.

La primera de ellas, y quizás la más importante, es ampliar y profundizar la participación de la sociedad en el proceso de integración. El desarrollo de una agenda multitemática, multidimensional o, como ahora se la denomina, “integral”, facilita a la vez que requiere la participación de

todos los actores sociales. Es de fundamental importancia que los gobiernos superen las reticencias y desconfianzas que frenan el desarrollo de la participación ciudadana, sin que por ello dejen de cuidar y salvaguardar sus atribuciones y el nivel técnico del proceso. Pero es preciso recalcar que una conducción exclusivamente estatal de la integración andina ha redundado en un déficit de democracia en la integración y el desinterés de los ciudadanos.

Una segunda tarea pendiente y prioritaria es avanzar hacia la definición de una estrategia comunitaria andina de cohesión social a partir de los avances registrados con la formulación y puesta en ejecución del Plan Integrado de Desarrollo Social. Además de las prioridades sociales identificadas y consensuadas entre los países miembros en el marco del PIDS,²² la Comunidad Andina cuenta con otros instrumentos y avances que deberán también enriquecer a esa estrategia social comunitaria: la Agenda Ambiental, los importantes logros concretados por los ministros de salud en el marco y bajo el liderazgo del Convenio Hipólito Unanue, las provisiones de la Carta Andina para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos, la Carta Social formulada por

el Parlamento Andino, las reflexiones efectuadas y las propuestas diseñadas para superar las asimetrías territoriales al interior de la subregión, las acciones emprendidas para formular estrategias comunitarias andinas de desarrollo rural y de seguridad alimentaria, los avances en el ámbito del desarrollo e integración fronteriza, etcétera.

Un instrumento fundamental que deberá también formar parte de esa estrategia es un fondo social comunitario. Sobre el particular algo se ha avanzado en la región, sobre todo en MERCOSUR, aunque también la Comunidad Andina ha realizado estudios de factibilidad y organizado reuniones de trabajo de autoridades sociales y financieras para analizar las posibles funciones y fuentes de recursos para implementarlo. La constitución de un fondo social comunitario es indispensable para viabilizar la ejecución de programas y proyectos de alcance regional, para gestionar recursos complementarios de la cooperación internacional y, sobre todo, para poner de manifiesto y concretar la solidaridad entre los países miembros y entre sus ciudadanos, fundamento y norte de cualquier proceso auténtico de integración regional que se precie de serlo.

²²La Decisión 601, con la que se aprobó el PIDS, es una norma comunitaria jurídicamente vinculante para los países miembros.

IX. INTEGRACIÓN Y DESARROLLO DE FRONTERAS EN LA COMUNIDAD ANDINA¹

Alfredo Fuentes Hernández*

INTRODUCCIÓN

Las áreas de frontera en los esquemas de integración constituyen espacios físicos y geopolíticos que contribuyen a articular las economías y las sociedades de sus países miembros. Dan lugar, por una parte, a la intersección de redes viales nacionales a través de las cuales se realizan flujos importantes de comercio de bienes y servicios y movimientos de personas, bajo las normas comunes aplicables en el mercado integrado. Por otra parte, las fronteras constituyen espacios donde pueden aprovecharse las complementariedades de las economías de países vecinos, así como las ventajas comparativas locales. Igualmente, dichas zonas son espacios privilegiados para la coordinación y cooperación en temas como la atracción de inversiones, la seguridad local y la implementación de programas para combatir la pobreza y la marginalidad de sus poblaciones.

No obstante, este potencial de las zonas de frontera en países como los de la Comunidad Andina (CAN), se ha visto afectado por los vaivenes de las relaciones políticas y diplomáticas entre los gobiernos, en perjuicio de las posibilidades de enfrentar conjuntamente los problemas que aquejan estas regiones y aprovechar su potencial en beneficio de la integración y el desarrollo conjunto. Igualmente, han incidido desfavorablemente en la integración fronteriza factores como la insuficiente atención que cada país otorga a sus zonas de frontera; la limitada coordinación de los gobiernos y autoridades locales de estas áreas; los fenómenos de delincuencia común, contrabando, narcotráfico y organizaciones armadas presentes en estas áreas;

y la debilidad y falta de continuidad de las políticas de integración fronteriza que acuerdan comunitariamente los países miembros.

La búsqueda del desarrollo conjunto de las fronteras de los países andinos ha estado presente en la agenda de integración desde la suscripción del Acuerdo de Cartagena, habiéndose registrado algunos avances, principalmente en materias normativas. No obstante, las relaciones binacionales siguen adoleciendo de un escaso desarrollo de la infraestructura vial y fronteriza, lo que, sumado a fluctuaciones cambiarias, ha incidido en un menor aprovechamiento de la integración en términos comerciales y en que las zonas de frontera continúen relativamente marginadas de los beneficios del desarrollo.

La presente nota tiene como objetivos, en primer lugar, resumir los antecedentes de las políticas y regulaciones de la Comunidad Andina en materia de desarrollo fronterizo y los mecanismos aplicables a los pasos de frontera. En segundo lugar, sistematizar los principales avances y problemas registrados en aplicación de los instrumentos vigentes de integración en este campo, principalmente respecto a las Zonas de Integración Fronteriza, los Centros Binacionales de Atención en Frontera y el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo.

I. ANTECEDENTES NORMATIVOS Y DE IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA DE FRONTERAS EN LA CAN²

El texto vigente del Acuerdo de Cartagena hace referencia explícita a las acciones en el campo de la integración fronteriza en su artículo 3 al consi-

* Ex Director General de la Secretaría General de la Comunidad Andina. Entre el 28 de julio de 2006 y 20 de enero de 2007 ejerció el cargo de Secretario General, con carácter temporal.

¹ Documento presentado en el Curso "Integración y Desarrollo de la Infraestructura Regional Sudamericana", organizado por CEPAL y la Secretaría del CCT de IIRSA en Santiago de Chile, del 6 al 10 de octubre de 2008. El autor es actualmente Director de la Fundación Cerrejón para el Fortalecimiento Institucional de la Guajira, en Colombia.

² Véase el documento: Secretaría General, "Integración y Desarrollo Fronterizo". Documento SG/di 159, Lima 1999.

derarlas esenciales para alcanzar los objetivos de la integración andina. Así mismo, dentro del Capítulo de Cooperación Económica y Social del Tratado, el artículo 126 establece que “los países miembros emprenderán acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y subregional andinas”. También, en el Capítulo de Integración Física se hace referencia al tema de *medidas en los pasos donde se registran los tráficos fronterizos*, en los siguientes términos:

“Artículo 104.- Los Países Miembros desarrollarán una acción conjunta para lograr un mejor aprovechamiento del espacio físico, fortalecer la infraestructura y los servicios necesarios para el avance del proceso de integración económica de la Subregión. Esta acción se ejercerá principalmente en los campos de la energía, los transportes y las comunicaciones, y comprenderá las medidas necesarias a fin de facilitar el tráfico fronterizo entre los Países Miembros.

Para tal efecto, los Países Miembros propenderán al establecimiento de entidades o empresas de carácter multinacional, cuando ello sea posible y conveniente para facilitar la ejecución y administración de dichos proyectos”.

Desde la constitución del llamado Pacto Andino este tema ha estado presente en la integración subregional y ha existido la preocupación por adecuar la funcionalidad de las instituciones públicas localizadas en los principales pasos fronterizos y por crear condiciones propicias para la circulación de personas, bienes y vehículos de carga y pasajeros, en tránsito internacional. En 1989 los Primeros Mandatarios desarrollaron el concepto de integración fronteriza para el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones vecinas, al identificar un conjunto de acciones, cuyo objetivo fundamental era “elevar el nivel de

desarrollo de los espacios territoriales fronterizos entre países de la Subregión que presenten condiciones adecuadas, de acuerdo con su capacidad productiva, con el fin de reforzar los lazos de unión de los Países Miembros”.³

Para tal efecto, los Presidentes andinos, en el denominado Diseño Estratégico, plantearon la necesidad de: 1) identificar Programas de Planificación de Áreas Binacionales de Desarrollo Urbano-Regional; 2) impulsar la continuación de proyectos binacionales, productivos y de servicios, y de integración fronteriza; 3) promover la constitución de Comisiones de Vecindad y fortalecer las existentes; 4) estudiar las perspectivas económicas y sociales del comercio fronterizo; 5) identificar las Zonas Fronterizas de tratamiento especial; y, 6) armonizar las legislaciones y diseñar un marco jurídico comunitario para la integración fronteriza.

Este conjunto de propuestas dieron lugar a una alianza en 1989 entre la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que permitió realizar varios estudios en las principales zonas de integración fronteriza de la Subregión, e identificar obstáculos existentes y proyectos de acción en cada frontera.⁴ Entre las principales dificultades identificadas desde entonces, se encontraban:

- i) carencia o deficiencia de infraestructura vial;
- ii) débil adecuación de las instituciones públicas responsables del control y regulación de asuntos aduaneros, de asuntos migratorios, pruebas de laboratorios fito-zoosanitarios, vigilancia vial y resguardo territorial; y
- iii) inexistencia de normas comunes para atender los requerimientos del comercio y la circulación de vehículos y personas en el entorno vecinal, particularmente en las localidades donde se registran los más intensos flujos de intercambio recíproco.

³ Comunidad Andina: Documentos de las Reuniones del Consejo Presidencial. “Diseño Estratégico para la Orientación del Grupo Andino”. Reunión de Galápagos, Galápagos, Ecuador. 1989.

⁴ Junta del Acuerdo de Cartagena: Criterios Conceptuales, Metodológicos, Operativos, Instrumentales y Políticos para el Conocimiento y Planificación de las Relaciones Fronterizas entre los Países del Pacto Andino. Departamento de Integración Física, JUNAC. Lima, Perú. 1989.

Posteriormente, en la siguiente reunión del Consejo Presidencial Andino, celebrada en 1990 en La Paz, Bolivia, se aprobaron Directrices en asuntos de frontera, en aras de reforzar el avance hacia el mercado comunitario, específicamente: 1) adoptar una política comunitaria de integración fronteriza; 2) institucionalizar dicha integración; 3) fomentar el desarrollo de las zonas fronterizas; y 4) promover el comercio fronterizo.

En este contexto, y con base en los mencionados estudios, la JUNAC elaboró un documento con las acciones conjuntas en materia de infraestructura, económicas, socio-culturales e institucionales que deberían ponerse en marcha con el respaldo de las autoridades vecinas.⁵ Estos lineamientos recibieron apoyo sustantivo de la cooperación técnica proveniente del BID. Adicionalmente, la Corporación Andina de Fomento (CAF) promovió la realización de otros estudios, centrados en la problemática de la infraestructura física vial a través de los principales pasos de fronteras.

De esta manera, se identificaron un conjunto de 45 proyectos orientados a la cohesión territorial de la Subregión y, desde 1993, se comenzaron a desarrollar algunos de los prioritarios. Asimismo, se iniciaron los trabajos de construcción de los *Centros Nacionales de Atención en Fronteras* (CENAF), con el objeto de concentrar en una misma edificación a las principales autoridades localizadas en los pasos de frontera. Al respecto, se edificaron dos en Colombia, dos en Perú y uno en Bolivia, y aunque no fue posible ubicar a todas las oficinas públicas reguladoras de la circulación de personas, bienes y vehículos entre los países vecinos, fue un logro importante en los pasos de frontera de la Subregión.

La preocupación por los asuntos fronterizos se mantuvo durante la década de los años noventa. Entre 1991 hasta 1998 se realizaron otros estudios con fondos de cooperación técnica externa para profundizar el conocimiento de los problemas de las fronteras andinas.⁶ Además, se impulsaron en estos años iniciativas para promover la integración fronteriza binacional entre países como Bolivia y Perú, y Colombia y Venezuela. Fue así como al crearse la Comunidad Andina se pudieron contemplar los temas de la integración y pasos de frontera. Con el Protocolo de Quito, de 1987, se modificó el Acuerdo de Cartagena e introdujo el referido artículo 126 de la actual codificación del Tratado.

En Guayaquil, Ecuador, a mediados de 1998, el Consejo Presidencial Andino decidió nuevamente comprometer mayores esfuerzos alrededor del *desarrollo fronterizo y la integración física* de los pueblos andinos. Los Presidentes instruyeron al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores a realizar anualmente una priorización de los proyectos de integración y desarrollo fronterizo y aquellos relacionados con la interconexión vial y ferroviaria.⁷

Bajo este nuevo marco, la Secretaría General impulsó trabajos conjuntos con autoridades nacionales, principalmente con los Ministerios de Relaciones Exteriores, para la formulación de una política comunitaria de integración y desarrollo fronterizo. Se buscaba enfrentar, entre otros, los problemas que comenzaban a observarse de un contraste entre las propuestas para mejorar la situación de las fronteras por pares de países, y las posibilidades reales de financiar un conjunto amplio de iniciativas de inversión en frontera, en

⁵ Junta del Acuerdo de Cartagena: "Estrategia y Políticas de Integración y Desarrollo Fronterizo de los Países Miembros del Grupo Andino". JUNAC, Lima, Perú. 1991.

⁶ El BID apoyó en 1998 la creación del Grupo Consultivo Regional Andino, instancia de apoyo a la integración andina por la vía de identificación de proyectos y gestión de ayuda internacional para proyectos en el área fronteriza. Posteriormente, el Grupo desarrolló un programa de trabajo que incluyó un diagnóstico y propuestas para el desarrollo e integración de las fronteras intra-andinas: el "Plan Andino de Cooperación Transfronteriza", así como la organización y promoción de un Banco de Proyectos de Integración Física y Desarrollo Fronterizo (BPIF).

⁷ X Consejo Presidencial Andino: "Acta de Guayaquil". Guayaquil, Ecuador, abril de 1998. Secretaría General de la Comunidad Andina. SG/di 62. 1998.

parte como consecuencia del limitado compromiso de los gobiernos de los Países Miembros.⁸

Así, entonces, en 1999 se definió la “*Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo*”, mediante la Decisión 459. Dicha política, aprobada y dirigida por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, concibió a las zonas fronterizas como ámbitos territoriales dinámicos del proceso de integración, que contribuyen al desarrollo equilibrado y armónico de la Subregión; proclamó el respeto por la identidad cultural de las poblaciones fronterizas cuya integración debe promoverse para fortalecer los vínculos de entendimiento y cooperación entre ellas; y abrió espacio para diseñar e instrumentar las llamadas *Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)*, como escenarios fundamentales donde se ejecutan los programas y proyectos acordados para responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial.

El objetivo fundamental de esta política comunitaria según la Decisión 459 es elevar la calidad de vida de las poblaciones fronterizas y desarrollar sus instituciones. Y sus objetivos específicos: 1) facilitar la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios, a través de los pasos de frontera; 2) impulsar el desarrollo económico de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), considerando sus particularidades; 3) asegurar la realización de acciones encaminadas a satisfacer las necesidades de infraestructura social y ambiental en las Zonas de Integración Fronteriza; y 4) fortalecer el diálogo, la consulta y la cooperación entre las autoridades de las Zonas de Integración Fronteriza, a fin de definir acciones conjuntas de integración y desarrollo económico y social, así como consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad subregional.

El Consejo de Cancilleres andinos quedó a cargo de la dirección de esta política, y se creó para su seguimiento el *Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANDIF)*, coordinado por los Ministerios de Relaciones

Exteriores, con el apoyo de la Secretaría General de la Comunidad Andina que actuaría como Secretaría Técnica. Se determinó que este Grupo de Trabajo contaría con el apoyo de otras autoridades nacionales y de los mecanismos binacionales existentes en los Países Miembros, así como del Grupo Consultivo Regional Andino, coordinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).⁹

Bajo esta nueva dinámica institucional y decisoria, y por recomendación del referido Grupo de Trabajo, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó las Decisiones 501 y 502 regulatorias de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) y los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF), respectivamente. Además, en el artículo 10 de la Decisión 501 se estableció en la Secretaría General de la Comunidad Andina el *Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo (BPIF)*, el cual debería contar con el apoyo prioritario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Las ZIF se crearon con la finalidad principal de delimitar el espacio para la acción y cooperación institucional con miras al desarrollo de los pasos y zonas de frontera. Con los CEBAF se buscaba facilitar a nivel binacional el tráfico de personas, mercancías y vehículos que se registra en frontera. En lo referente al Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo, se propuso a través del mismo identificar y buscar apoyo para proyectos de pequeña escala de desarrollo social y territorial en las zonas fronterizas. El BPIF se concibió como mecanismo para dar a conocer a la comunidad financiera internacional proyectos locales, nacionales y regionales que tengan impacto en el desarrollo de las zonas fronterizas comunes de los países miembros.¹⁰

En la actualidad, si bien prácticamente están definidas todas las ZIF y se siguen dando pasos

⁸ Ver Documento Secretaría General: “Integración de las Fronteras Andinas”. SG/di 439 de 2002.

⁹ Ver artículo 5 de la Decisión 459 de 1999.

¹⁰ BID Memorando interno sobre el estado del proceso andino de integración, 2004.

hacia la conformación de los CEBAFs, entre algunos países no se han conformado y persisten problemas en la operatividad de los existentes. Por otra parte, el BPIF ha mostrado fuertes deficiencias que deberán subsanarse para que cumpla cabalmente sus objetivos. En las siguientes secciones se hace un recuento de los avances y limitaciones de estos instrumentos.

II. IMPLEMENTACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE INTEGRACIÓN Y PASOS DE FRONTERA EN LA CAN

A. Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF)

La Decisión 501 de 2001, adoptada en desarrollo de las XI y XII Reuniones del Consejo Presidencial Andino (Cartagena y Lima, 1999 y 2000), estableció las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) como “los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los Países Miembros de la CAN para los que adoptarán políticas y se ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible en forma conjunta, comparada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos”. En esencia, se podrán establecer mediante mecanismos bilaterales entre los países miembros y a través de ellas se pretende generar condiciones óptimas para la integración y el desarrollo fronterizo sostenible.

Con el fin de garantizar la coordinación de políticas en estas áreas, se estableció que los países participantes elaborarían en *forma conjunta* los planes, programas y proyectos de desarrollo a ser ejecutados dentro de las ZIF, para lo cual se acordó solicitar apoyo técnico a la Secretaría General. Así mismo, se determinó promover el intercambio de puntos de vista e iniciativas entre las autoridades locales, organismos de desarrollo regional y representantes de los poderes legislativos, y comprometer igualmente la participación de los actores sociales en el fortalecimiento de las

relaciones vecinales. De otro lado, la Decisión 501 consagró el acuerdo de los países de fortalecer las instancias nacionales y bilaterales sobre temas fronterizos. También, para darle consistencia a los planes y proyectos que se definan para las ZIF, se acordó incorporar las respectivas prioridades en los Planes Nacionales de Desarrollo, Presupuestos de Inversión y Políticas Nacionales de Frontera.¹¹

Junto con la creación del referido Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo, se determinó que los países gestionarían en forma binacional la canalización de fondos, contando con el apoyo de la Secretaría de considerarse conveniente. Además, se convino estudiar esquemas financieros bilaterales y/o comunitarios para recuperar inversiones en frontera que se encontraran paralizadas o en proceso de deterioro.

En cumplimiento de la Decisión 501, los Países Miembros, entre 2002 y 2003, establecieron o adecuaron zonas existentes, así:

- Zona de Integración Fronteriza Colombo-Ecuatoriana, mediante Notas Reversales DM/DDF-44552 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y 54679/02 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.
- Zona de Integración Fronteriza Colombo-Peruana, mediante Notas Reversales DM/DDF-42562 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y (GAB-SAA) RE 6-8/50 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- Zona de Integración Fronteriza Ecuatoriano-Peruana, mediante Notas Verbales 21136-DGAF del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador y 5-12-M/135 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.
- Zona de Integración Fronteriza Boliviano-Peruana, mediante Notas GM-413/2003/6760 del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia y (GAB-SAA) RE N° 6-7/35 del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú.

¹¹ Artículos 9 y 12, Decisión 501.

Las Notas correspondientes al establecimiento de las tres primeras ZIF fueron publicadas en el número 888 de la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.¹²

En desarrollo de estas zonas se han logrado avances bilaterales en campos tales como la definición de los ámbitos territoriales de cada país miembro que hacen parte de la ZIF; el establecimiento de Comisiones de Vecindad y de comités sectoriales y técnicos como instancias para definir y promover proyectos y actividades en las zonas; la suscripción de acuerdos de cooperación para el fomento del turismo binacional y fronterizo; la identificación de mecanismos para facilitar el intercambio comercial y el flujo de personas, vehículos, embarcaciones y aeronaves; la coordinación de esfuerzos para la prevención y represión de actos delictivos; y el establecimiento de esquemas para el aprovechamiento y protección de los recursos naturales que se encuentran en los territorios limítrofes.

Sin embargo, se han mantenido dificultades en la implementación de las políticas de las ZIF, entre otras:

- i) falta de continuidad en el ejercicio de planeación conjunta del desarrollo fronterizo;
- ii) escasos avances en la simplificación y uniformización de los documentos y trámites en frontera;
- iii) insuficiente coordinación de los servicios de migración, aduana, policía, tránsito, transporte, sanidad agropecuaria, turismo, salud, entre otros;
- iv) falencias en la definición y promoción de un portafolio binacional de proyectos de infraestructura productiva, física y social; y
- v) limitado apoyo de las instituciones nacionales a cargo de las políticas de desarrollo fronterizo de cada país, falta de coordinación entre autoridades binacionales ubicadas en la ZIF e insuficiente coordinación con la sociedad civil.

Si se pretende darle mayor impulso a la integración fronteriza en la CAN, se ha hecho evidente la necesidad que los países miembros culminen, actualicen y se comprometan con la implementación concertada de planes binacionales de mediano plazo de desarrollo de las ZIF. Asimismo, es preciso imprimirle mayor eficacia a los esfuerzos de conseguir apoyo financiero y técnico de entidades nacionales e internacionales dirigido a proyectos conjuntos de infraestructura física, social, administrativa y de preservación y conservación del medio ambiente en dichas zonas de frontera.

B. Los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF)

Los CEBAF, regulados por la Decisión 502 de 2001, tienen como antecedente la creación de los CENAFs (Centros Nacionales de Desarrollo de Frontera) y como soporte la armonización de las normas aduaneras. Los CENAF, impulsados a comienzos de la década de los años noventa, tenían como propósito reunir en un solo espacio físico a todas las entidades nacionales que intervienen en el comercio exterior. A partir de 2001, y como resultado de la aprobación de la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, el enfoque varió hacia la creación de centros binacionales, que operen como aduanas yuxtapuestas que concentran todas las operaciones relacionadas con el control documental e inspección de mercancías.¹³

Con los CEBAF se buscó complementar las labores que realizan los CENAF con miras a que los

¹² Considerando que la implementación de estas ZIF requería de un planeamiento estratégico, la directriz 28 de la Declaración de Quirama (XIV Consejo Presidencial Andino) de junio 2003, instó al Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo (GANDIF) a formular un Plan Integral de Integración y Desarrollo Fronterizo que definiera los instrumentos (jurídicos, técnicos y financieros) correspondientes. INTAL, "Informe Andino", marzo 2005.

¹³ BID, memorando interno, Op.Cit.

operadores de comercio y las personas que transitan a través de los pasos de frontera, pudieran contar con *procedimientos administrativos y operacionales únicos y simultáneos* que simplifiquen y faciliten el flujo respectivo de personas y mercancías.¹⁴

Al respecto la Decisión 502 los definió como:

“el conjunto de instalaciones que se localizan en una porción del territorio de un País Miembro o de dos Países Miembros colindantes, aledaño a un paso de frontera, que incluye las rutas de acceso, los recintos, equipos y mobiliario necesarios para la prestación del servicio de control integrado del flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y en donde se brindan servicios complementarios de facilitación y de atención al usuario”.¹⁵

Los CEBAF podrán estar ubicados íntegramente en el territorio de un país, aledaño a un paso de frontera; o a un lado y otro aledaños al paso de frontera, es decir, unas instalaciones sobre el territorio de un país, y otras sobre el del país limítrofe. Sus objetivos comprenden: 1) implantar un sistema eficiente de gestión y control integrado de los tráficos bidireccionales por parte de los funcionarios del país de salida y de entrada; 2) evitar la duplicidad de trámites mediante la aplicación de procedimientos armonizados o compatibles; 3) registrar en los CEBAF la información y estadísticas confiables sobre el flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos; 4) evitar demoras en los intercambios y flujos de personas; y 5) establecer un sistema permanente de información y capacitación en frontera para funcionarios, prestadores de servicios y usuarios sobre las normas andinas y binacionales que regulan los flujos recíprocos.

En cuanto a la infraestructura física y de servicios de los CEBAF, la Decisión 502 determinó algunos

elementos mínimos tales como la existencia de edificaciones administrativas, vías de acceso, cerco perimétrico, depósitos, patios de estacionamiento de vehículos de pasajeros y mercancías; y la existencia de áreas de fumigación, inspección física de mercancías, básculas, laboratorios, entre otras. Igualmente, se prevé la operación de servicios complementarios como seguridad, telecomunicaciones, asistencia médica, oficinas financieras, restaurantes, información turística y auxilio mecánico. Los países miembros establecerán de común acuerdo la forma y las alternativas para financiar los estudios, construcción de las instalaciones, adquisición de equipos y mobiliario del CEBAF.

Sobre la gestión y organización interna de estos Centros se determinó que estaría a cargo de una Junta de Administradores compuesta por funcionarios nacionales competentes, debidamente designados por cada país. Así mismo se acordó establecer mecanismos para garantizar que el sector privado usuario de los servicios participara en las reuniones de la Junta.

Los países andinos han avanzado por pares de países en el establecimiento de los CEBAF. De acuerdo con información de la Secretaría General de la CAN, se registra la siguiente situación:¹⁶

- Entre Bolivia y Perú está en vías de funcionamiento el CEBAF provisional de Desaguadero. Se logró concluir la fase de preinversión de los estudios en la frontera binacional y se inició el proceso de implementación del sistema de control integrado con la instalación de módulos provisionales para la atención del control fronterizo, habiéndose realizado ejercicios de control con la participación de las autoridades nacionales de ambos países.¹⁷
- Entre Perú y Ecuador se viene trabajando conjuntamente para lograr la plena operación del CEBAF de Huaquillas-Aguas Verdes, cuyos

¹⁴ Ver Considerandos de la Decisión 502

¹⁵ Artículo 1 de la Decisión 502.

¹⁶ <http://www.comunidadandina.org/fronteras/cebaf.htm>.

¹⁷ Ver documento de la Secretaría General de la CAN, SG/di 848, 2007.

estudios recibieron el financiamiento de la Unión Europea. Asimismo, se viene avanzando en la homologación de procedimientos aduaneros y migratorios y en la armonización de los horarios de atención. Este Centro Binacional y el proyecto de Desarrollo Sostenible de manglares El Oro-Tumbes fueron inaugurados el 21 de noviembre del 2003, ambos formando parte del programa andino de CIDEAL con la Agencia Española de Cooperación Internacional.¹⁸

- Entre Colombia y Ecuador se han identificado necesidades técnicas y de inversiones necesarias para hacer posible el funcionamiento del CEBAF yuxtapuesto en las adyacencias del puente de Rumichaca, sobre la base de los CENAF existentes de Ipiales (Colombia) y Tulcán (Ecuador). No obstante, el proceso de concreción del CEBAF se encuentra detenido por objeciones de Ecuador.

Finalmente, entre Colombia y Venezuela se realizaron en su momento varias reuniones técnicas desde la adopción de la Decisión 502 para el establecimiento del CEBAF de Paraguachón, en el sector de La Guajira, sin que Venezuela diera su acuerdo para el establecimiento del respectivo Centro.

C. BANCO DE PROYECTOS DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FRONTERIZO

El artículo 10 de la Decisión 501, como se indicaba anteriormente, creó el Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo (BPIF), como instrumento para apoyar técnica y financieramente a proyectos de integración y desarrollo. El BPIF, funcionaría en la Secretaría General de la

CAN con la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

A partir de la creación del Banco, la Secretaría General contrató, con el apoyo de la CAF y del BID, la realización de una consultoría que definiera los alcances y las metodologías de trabajo para identificar, seleccionar y promover la financiación de proyectos andinos prioritarios. Desde un comienzo se concibió que el BPIF debería contemplar proyectos de integración y desarrollo de las fronteras comunes, que contribuyan significativamente a: 1) mejorar las condiciones sociales y económicas de las poblaciones fronterizas; 2) fortalecer el desarrollo de los sectores de la producción y los servicios; 3) mejorar el flujo del comercio local e internacional que transita por las fronteras terrestres; y 4) subsanar las limitaciones de infraestructura que afectan actualmente a las zonas de frontera. El BPIF también debería realizar labores de identificación y facilitación de obtención de financiamiento, conjuntamente en colaboración con el BID, CAF y la SGCAN.¹⁹

La mencionada consultoría permitió desarrollar criterios y fichas para la elegibilidad de los proyectos, examinar cómo podrían articularse con los sistemas nacionales de inversión pública, y recopilar y visitar aquellos que se encontraran más avanzados en cada frontera, lo cual permitió contar con información sobre 64 proyectos de distinto nivel y alcance, para algunos de los cuales se aplicó la propuesta metodológica de calificación de los contenidos de integración y desarrollo fronterizo.²⁰

¹⁸ El Centro Binacional de Integración Comercial Huaquillas - Aguas Verdes tiene como finalidad contribuir a la formalización del comercio fronterizo y disminución del contrabando, a través de acciones integradas de capacitación y asistencia técnica en comercio exterior, promoción de ferias, ruedas de negocios y encuentros empresariales entre productores y comerciantes de los dos países.

¹⁹ Programa de Trabajo del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo de la Comunidad Andina, Período Diciembre 2001 – Noviembre 2002.

²⁰ Ver Informe de Actividades del Consultor Coordinador en el documento SG/di 481 del 22 de enero de 2003. La meta de este programa con la CAF y el BID era llegar a seleccionar al menos diez proyectos factibles de financiación por los organismos multilaterales de crédito. Como parte de la consultoría se inició un proceso de visitas en Lima a agencias de cooperación internacional, embajadas de países, organismos financieros internacionales, y entidades privadas y del Sistema Andino de Integración. También, se adelantaron algunas iniciativas de capacitación sobre formulación y evaluación de proyectos en las fronteras boliviano-peruana y colombo-peruana.

Posteriormente, con base en los acuerdos adoptados en la VIII y IX reuniones del GANDIF (marzo y octubre 2003) y con base en la Directriz 29 del Consejo Presidencial Andino en la Declaración de Quirama (junio 2003), se hizo una selección entre los 64 potenciales proyectos dando prioridad a los binacionales con alto beneficio socio-económico para las poblaciones de frontera y con presupuesto bajo o al alcance de las entidades involucradas. De esta segunda fase resultaron seleccionados 11 proyectos, de los cuales 6 de corta maduración tenían cofinanciamientos otorgados por el BID, la CAF, y el propio BPIF, por cerca de US\$ 100.000 más las contribuciones de las instituciones proponentes y gestoras.²¹ A raíz de estas primeras financiaci-ones se constituyó un fondo rotatorio experimental por US\$ 63.486 por parte del BID y la CAF.

Los proyectos seleccionados fueron los siguientes: 1) "Generación del Plan de Desarrollo del Sector Binacional de la Zona Fronteriza Peruano-Boliviana", auspiciado por la Autoridad Binacional del Lago Titicaca; 2) "Integración artesanal, productiva y comercial de las comunidades campesinas de Cojata-Perú y Pelichuco-Bolivia", presentado por la ONG Central de Mujeres Andinas; 3) "Uso y manejo de agua en comunidades aymaras de Puno, Perú", promovido por la Unión de Comunidades Aymaras; 4) "Plan integral de manejo de desechos sólidos en las ciudades de Ipiales, Tulcán y áreas de influencia en la frontera colombo-ecuatoriana". Los restantes dos proyectos se referían a sendos acuerdos con la Universidad Nacional del Altiplano (UNA) de Puno y la Universidad Católica Boliviana "San Pablo", de La Paz, Bolivia, para que un máximo de 24 egresados de esas universidades formularan la prefactibilidad de proyectos de inversión en beneficio de comunidades fronterizas de ambos países.

A partir de estos primeros esfuerzos se han dado los siguientes desarrollos principales:

- i) Establecimiento de criterios por parte de la XII Reunión del GANIDF (mayo 2005) para que los proyectos de inversión en frontera sean registrados y promovidos comunitariamente en sus etapas de formulación, financiamiento, y evaluación de impacto; mientras que las etapas de implementación y realización de las inversiones, serían ejecutadas por el nivel nacional correspondiente.
- ii) Presentación en 2005 a la Comisión de dos proyectos de Decisión: "Proyectos Públicos de Integración y Desarrollo Fronterizo" y el de "Régimen Uniforme de Corporaciones Multinacionales de Integración y Desarrollo Fronterizo (COMAF)"; el primero de ellos buscando garantizar que organismos públicos, nacionales o subnacionales destinen efectivamente fondos de inversión para estos proyectos, así como priorizar los promovidos por la inversión privada. Y el segundo orientado a contar con un mecanismo facilitador de las inversiones binacionales y privadas.
- iii) Firma de un acuerdo de cooperación técnica no reembolsable entre la Secretaría General y el BID en 2006, para el apoyo a las gestiones ante los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP) de los Países Miembros y el inicio de estudios de Preinversión de algunos proyectos seleccionados por el Comité de Proyectos del BPIF.
- iv) Acuerdo por parte de los países miembros en la XIV Reunión del GANIDF en 2006, de presentar a la Secretaría sus Planes Binacionales actualizados, los requerimientos de financiamiento de proyectos prioritarios con respaldo de los sistemas nacionales de inversión, y las necesidades de fortalecimiento institucional de las organizaciones nacionales del desarrollo fronterizo.
- v) Decisión conjunta del Comité Andino de Titulares de Organismos de Cooperación Internacional (CATOCI) y el GANIDF en diciembre de 2006, de convocar un encuentro entre los países miembros y representantes de organismos de cooperación internacional, a fin de

²¹INTAL, "Informe Andino", marzo 2005.

hacer conocer los requerimientos de financiamiento de cada una de las cuatro ZIF, y presentar los avances logrados en la ejecución de sus Planes Binacionales de Integración y Desarrollo Fronterizo.

- vi) Realización del encuentro, en abril de 2007 en Cartagena de Indias, Colombia, auspiciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), el BID y la CAF, para el cual se identificaron previamente por los países cerca de cincuenta proyectos de desarrollo fronterizo. En el encuentro se determinó la necesidad de gestionar la preinversión e inversión de 13 proyectos y se ratificó la necesidad de organizar sistemas regionales de información, planificación y financiamiento de planes, programas y proyectos binacionales. Al respecto, se logró confirmar el financiamiento de 4 proyectos priorizados en las Zonas de Integración Fronteriza, así como la asistencia técnica para la presentación de los Planes Binacionales.²²
- vii) Inclusión, dentro del programa de trabajo 2008 de la Secretaría General, de acciones de seguimiento de la reunión con entidades de financiamiento, y otras orientadas a lograr la aprobación de la Decisión sobre el Régimen Uniforme de Corporaciones Multinacionales Andinas de Integración y Desarrollo Fronterizo (COMAF), así como la Decisión sobre los Proyectos de Inversión Pública de Integración y Desarrollo Fronterizo.

La limitada efectividad que presenta el BPIF en la actualidad puede ser considerada a la luz de las dificultades bilaterales que enfrenta el proceso andino de integración. No obstante, la concepción misma del mecanismo financiero debe ser evaluada desde varias perspectivas. Al respecto cabe preguntarse cómo están cumpliendo su papel las tres instancias que concurren para su operación: la Secretaría General de la Comunidad Andina; los gobiernos y particularmente las Cancillerías; y la Corporación Andina de Fomento y el Banco Interamericano de Desarrollo.

La Secretaría General, como entidad técnica y ejecutiva de la integración, ha mostrado limitaciones institucionales, financieras y de recursos humanos, para la conducción de las tareas inherentes al Banco de Proyectos. La concepción inicial de una Unidad de Gestión de alto nivel con la responsabilidad de ayudar eficientemente a los países en la identificación de proyectos de integración y desarrollo fronterizo y de coordinar tareas inherentes a su priorización, financiamiento y seguimiento, no está cumpliéndose por parte del órgano comunitario.

En cuanto a los países, es innegable la importancia que han cobrado en los últimos años las fronteras en las dimensiones del desarrollo nacional, lo que ha contribuido a que los Estados andinos hayan avanzado en formular políticas de frontera y de desarrollo e integración binacional. Se han creado unidades o direcciones de frontera y se ha avanzado en esfuerzos de identificación de proyectos de inversión para las zonas de frontera, incluyendo gestiones ante organismos nacionales e internacionales de financiamiento. Así, pese a que el BPIF debería constituir un instrumento para facilitar el financiamiento de tales proyectos, dada su débil operación los países lo perciben como desarticulado de los sistemas nacionales de inversión pública y poco efectivo para lograr apoyar la canalización de recursos para proyectos de integración fronteriza.²³

Conviene tomar en consideración que los marcos regulatorios que los países miembros aplican a los procesos de asignación de las inversiones públicas han sufrido cambios importantes en los últimos años en materia de responsabilidades descentralizadas y de participación de la inversión privada. También se han introducido modificaciones en cuanto a requisitos legales e institucionales que deben cumplirse en las fases de preinversión, inversión y evaluación de resultados de la inversión. La formulación y control de proyectos a cargo de gobiernos municipales o nacionales y los

²² Ver Programa de Trabajo 2008 de la Secretaría General, Documento SG/di 880, abril 2008.

²³ Ver preocupaciones planteadas desde el año 2003 en documento SG/di 481, Op. Cit.

componentes jurídicos y contractuales aplicables a inversiones en infraestructura física y social se han hecho más complejos, sin que el BPIF aparezca sintonizado con estas diferentes realidades que corresponde tomar en cuenta en el impulso de proyectos binacionales bajo marcos jurídicos no armonizados.

Las propias Cancillerías enfrentan en cada país dificultades para articular la acción del Estado alrededor de proyectos de inversión en sus fronteras y no se ha logrado que las iniciativas nacionales y binacionales derivadas de las Zonas de Integración Fronteriza reciban la prioridad que deberían tener en los programas de desarrollo. Otra dificultad para concretar los proyectos ha sido la falta de sinergias y alianzas necesarias entre los actores nacionales, municipales, comunitarios e internacionales de estos procesos, sin que el BPIF esté ofreciendo un valor agregado a una labor integral de promoción de la integración y del desarrollo en dichas áreas.

Un replanteamiento del BPIF debería comprender el reconocimiento que la tarea primordial de identificación de proyectos binacionales de integración corresponde a los países fronterizos. Al respecto sería innecesario que la Comisión de la Comunidad Andina apruebe nuevas Decisiones como las propuestas de “Proyectos Públicos de Integración y Desarrollo Fronterizo”, o las “Corporaciones Multinacionales Andinas de Integración y Desarrollo Fronterizo”, siendo más bien prioritario que los países limítrofes, con el apoyo de la cooperación internacional, definan y aprueben los Planes de desarrollo binacionales correspondientes a cada ZIF y se comprometan con metodologías para su seguimiento periódico. Definidos estos Planes, se actualizarían periódicamente portafolios de proyectos binacionales prioritarios y definirían, con el apoyo operativo del BID y de la CAF, estrategias para su concreción y financiamiento.

La Secretaría General podría, contando con el debido fortalecimiento institucional y apoyo políti-

co de las Cancillerías, orientar el BPIF a *apoyar efectivamente los esfuerzos binacionales*, mediante actividades tales como:

- i) Respaldo el financiamiento de algunos proyectos prioritarios que señale el GANDIF con ocasión de las negociaciones periódicas de cooperación técnica que realiza la Secretaría con organismos internacionales, siempre que se trate de proyectos binacionales; esta cooperación técnica podría canalizarse hacia determinados componentes del proyecto binacional sin que necesariamente la Secretaría tenga la responsabilidad de financiar todo el proyecto;
- ii) articular la operación del BPIF con los sistemas nacionales de inversión pública para ayudar, cuando sea del caso, a imprimirle un carácter comunitario a proyectos fronterizos comunes;
- iii) acompañar a los países en gestiones de búsqueda de cooperación y financiamiento de sus planes, programas y proyectos diseñados para las ZIF, siempre que los países lo soliciten;
- iv) complementar la implementación de proyectos binacionales con la presentación de recomendaciones y propuestas a la Comisión de la CAN para perfeccionar la normativa comunitaria en aspectos aduaneros, transporte y comercio de servicios en general, y facilitación del movimiento de personas en el marco del proceso de integración; y
- v) coordinar esfuerzos de capacitación en frontera para actores públicos y privados involucrados en iniciativas de integración fronteriza, sobre temas relevantes de la integración andina y acciones para la facilitación y ejecución de proyectos de integración binacional.

Finalmente, cabe observar que la dinámica futura de las ZIF y la efectividad de los proyectos binacionales dependerá de los avances que logre el proceso andino de integración en el fortalecimiento de políticas como las aduaneras, del transporte y las comunicaciones, así como de un mayor conocimiento del funcionamiento de las reglas del derecho comunitario andino para

amparar la operación del comercio de bienes y servicios y la seguridad de las inversiones. Igualmente, dependerá de la prioridad que otorguen los países miembros a las políticas de mejorar los servicios públicos prestados en áreas de frontera de la zona de libre comercio. De ahí la importancia del papel de la Secretaría en identificar y difundir ampliamente los obstáculos

específicos que continúan restringiendo el tráfico fronterizo y cuya solución requiere de esfuerzos de los órganos comunitarios hacia la consolidación de la libre movilidad, así como de otras acciones internas en cada país miembro orientadas a fortalecer la infraestructura y los servicios necesarios para el avance del proceso de integración económica y social de la subregión.



III. ESTUDIOS

I. CIUDADANÍA Y SOCIEDAD CIVIL: REFLEXIONES PARA UNA RENOVACIÓN DEMOCRÁTICA EN LA CONSTRUCCIÓN REGIONAL

Christian Bouteille*

“Esta polis no está sujeta a la voluntad de un solo hombre sino que es una ciudad libre. El Rey aquí es el pueblo, quien con cargo anual se alterna en el Gobierno. No le damos un poder especial a la riqueza; la voz del hombre pobre manda con igual autoridad”

Eurípides (480-405 a.C), en Las Suplicantes

Respuesta de Teseo a un enviado del Rey de Tebas, Creonte.

“Un pueblo que oprime a otro pueblo, no puede ser libre, dijo el Inca Yupanqui a los españoles. Nosotros los campesinos quechuas y aymaras, lo mismo que los de las otras culturas autóctonas del país decimos lo mismo. Nos sentimos económicamente explotados y cultural y políticamente oprimidos”

Manifiesto de Tiahuanaco, 30 de julio de 1973

El desarrollo de este tema por un Experto Internacional, vagabundo de lujo, franco-latinoamericano, tiene aparentemente alguna paradoja. Pues, si la ciudadanía es la etiqueta que da una sociedad nacional a sus miembros, por medio de deberes y obligaciones, habiendo pasado más tiempo de su vida en este Continente, legítimamente el autor se preguntaría ¿de dónde sería real e integralmente ciudadano? La misma pregunta se harían miles de migrantes cuyo número cada día aumenta y que se encuentran en situaciones mucho más precarias e indefinidas. También se la formularían los miles de miembros de culturas nativas que no necesariamente se reconocen totalmente en la autoridad de los Estados.

¿Qué es realmente la ciudadanía? ¿Qué representaría la ciudadanía, frente a la identidad personal y a la cultura? Con los cambios introducidos por la revolución tecnológica actual, con las diferentes interpretaciones sobre el rol del Estado y sobre su composición (vemos aparecer en la región andina Estados plurinacionales), con la crisis mundial que inicia el concepto de ciudadanía se ha vuelto ambiguo y necesita una reflexión colectiva para precisarlo. Tal como la noción de democracia, cuya virtud principal es su perfectibilidad, la noción de ciudadanía tiende a redefinirse para que las

mayorías tengan realmente incidencia sobre las políticas públicas, por medio de una participación más activa. A partir de algunas reflexiones sobre la evolución histórica del concepto, modelos de participación de la sociedad civil en los sistemas regionales interestatales, así como de la propia experiencia de la Comunidad Andina, trataremos de destacar algunos elementos, pistas para profundizar la reflexión sobre el tema.

En su acepción clásica se entiende por ciudadanía al estatus jurídico que establece el nexo social entre la persona y el Estado, expresión de los derechos políticos y de las obligaciones ligadas a la pertenencia a un Estado-nación. Votar, poder ser electo, concurrir a la formación de la Ley, por la vía de sus representantes, respetar la Ley, pagar impuestos, participar de la defensa nacional, constituyen los elementos base de este estatus. Civilidad, civismo y solidaridad representan los valores esenciales relacionados con la ciudadanía.

Los derechos civiles y las libertades fundamentales así como los derechos sociales, son atribuciones garantizadas por el Estado a las personas que viven en su territorio, y que no necesariamente son consideradas como ciudadanos.

* Experto en Asistencia Técnica Internacional del Proyecto de cooperación UE-CAN “Acción con la Sociedad Civil para la integración Andina” - SOCICAN.

Este estatus se encuentra en permanente construcción. En la medida que según el principio de la subsidiaridad los Estados delegan a escalones subnacionales algunas de sus prerrogativas o ceden parte de su soberanía en organizaciones interestatales, la concepción clásica ligada a la nación tiende a evolucionar hacia dimensiones locales, regionales, internacionales.

Actualmente la ciudadanía parece definirse más por un modo de comportamiento cívico, y una participación activa y cotidiana en la vida social. Ser “buen ciudadano” se reflejaría en la capacidad del individuo a utilizar la totalidad de sus competencias civiles para, con responsabilidad, incidir sobre el destino de la sociedad. Para retomar la expresión del filósofo Ernest Renán, a final del siglo XIX, una nación sería “un plebiscito de cada día”, es decir una voluntad de vivir juntos y en constante renovación.

En las mutaciones aceleradas de nuestro mundo, la ciudadanía no se limita únicamente en la participación a la vida de la ciudad, ni del Estado-Nación. La práctica política de cada día nos enseña que los paradigmas de **ciudadanía**, por un lado, expresión del individuo gobernante-gobernado en pos de la voluntad general, y el de **Sociedad Civil**, por el otro, expresión colectiva de asociaciones de ciudadanos creadas en base a intereses y valores compartidos, tienden a juntarse en la construcción de una nueva definición, que integra como piedra angular de una democracia ampliada y renovada, la idea de una “ciudadanía solidaria y societaria”¹.

1. CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA: CONCEPTOS ORIGINADOS POR EL ORDEN MERCANTIL

Podemos considerar, como Jaques Attali², que en la historia de la humanidad, tres poderes siempre coexistieron: el religioso, el militar y el mercantil;

cada uno de estos poderes, en su momento, controlaron las riquezas generando tres grandes órdenes políticos, el orden ritual, donde la autoridad es religiosa; el orden imperial, ante todo militar; el orden mercantil, en donde dominan los que controlan la economía.

El orden ritual ha regido a las primeras organizaciones humanas, para progresivamente ser sustituido en todos los continentes por la pretensión “civilizadora” de imperio-mundos, según la expresión de Immanuel Wallenstein. No sólo en Europa del Imperio Romano hasta Carlos V; sino también en todos los Continentes, India, China, mundo Árabe y, más cerca de nosotros, América Latina con las civilizaciones Aztecas e Incas, principalmente. Todos estos imperio-mundos trataron de imponer una misma lengua, misma religión y numerosas costumbres comunes. Muchos pueblos se resistieron o se quedaron al margen de esta construcción, como en parte de la región andina, los guaraníes, por ejemplo. En el intersticio de estos imperios, a nivel europeo, y a partir de las riquezas acumuladas por los progresos tecnológicos, que permitían disminuir la carga de trabajo y generar plusvalía, se instaló el orden mercantil, hasta llegar a una dimensión paneuropea. Entre el siglo XII y la actualidad una ardua competencia libraron puertos y ciudades, y posteriormente Estados, para ocupar una posición central en este nuevo orden. Podemos situar premisas del orden mercantil, con la aparición de ciudades-ferias en el siglo IX. Posteriormente, en los años 1200-1350, aprovechando conocimientos técnicos nuevos, la burguesía encuentra la posibilidad de ahorrar la carga de trabajo para apropiarse de plusvalía. Así, Brujas³, puerto muy dinámico, aprovechando de los progresos técnicos como pueden ser los molinos de agua, la mecanización de las cosechas, pero, sobre todo, la invención mayor del timón de codaste, que permite a los barcos ir en contra de los vientos, asumió la posición del primer corazón del capi-

¹ El sustento principal de tal idea reside en la necesidad de ampliar la esfera pública por integración de elementos colectivos, tradicionalmente ubicados en el dominio privado, sin afectar las libertades individuales esenciales, y en el cómo compatibilizar derechos individuales y derechos colectivos.

² A continuación, se presenta una síntesis de las páginas 9-158 y apuntes personales sobre la Obra de Jaques Attali. Une breve histoire de l'avenir, Fayard, 2006.

³ Brujas, ciudad de Bélgica, actualmente sin acceso al mar a causa de la sedimentación progresiva, en el siglo XII era un Puerto.

talismo naciente. Situación usurpada por Venecia, favorecida por las cruzadas, la conquista de Oriente que facilitaban sus potentes astilleros, a la cual debemos los orígenes del derecho comercial (*lex mercatoria*); luego por Anverso, dinamizada por la aplicación de la imprenta. Génova y a continuación por Amsterdam, gracias a la introducción de los bancos, financiados por la conquista española y el tráfico de esclavos, pero también a su producción textil, se volvieron cada uno a su turno los nuevos corazones. Con la invención de la máquina a vapor y de la tejedora, Londres de 1788-1890, asumirá el centro del sistema. Es sólo a partir de 1929, con la utilización de la electricidad, que el centro se traslada a los Estados Unidos, primero en Nueva York, y luego en California (Hollywood y Silicon Valley) a partir de 1980, con la invención del microprocesador y las múltiples innovaciones en materia de información, lo que permitió a las empresas de los Estados Unidos de América ocupar una posición hegemónica no sólo en el mercado sino también en la pseudo geocultura⁴.

¿Hacia dónde se dirige el nuevo centro del orden mercantil? Todo apunta a una traslación hacia los países asiáticos emergentes (China, India en particular), los cuales gracias a la dinámica excepcional de sus exportaciones y a las fuertes regulaciones estatales sobre el mercado han podido acumular considerables reservas de cambio y crear la liquidez necesaria a una salida provisional de la crisis actual. La deficiencia de estos países en innovación y creatividad (alta tecnología) cada día disminuye, factor que les situará rápidamente en posición de sustituir al gigante de pie de arcilla norteamericano.

Esta breve -demasiado breve- historia de la humanidad tiene incidencia sobre la participación de los individuos. Cada orden ha impulsado modelos diferentes de organización social. Para garantizar el desarrollo del mercado se necesitaban de manera paralela a la dominación del orden mercantil cambios políticos que permitirían

a los individuos poder revitalizar el nuevo modelo económico, y pasar de la posición de sujetos cuya subsistencia dependía esencialmente de la irrigación de las venas aristocráticas a seres capaces de emprender y comprar según sus necesidades y deseos. De aquí surgió la reinención del concepto de democracia y ciudadanía por la Revolución Francesa, y el desarrollo de los Estados modernos.

1.1 De Atenas a los Estados Generales de la Revolución Francesa: El Concepto de Ciudadanía; de la Ciudad al Estado

1.1.1. Los orígenes

Para entender la actualidad es importante regresar a lo que en Occidente se considera como el período inicial de construcción de la democracia, o sea en 600-500 a.C. En 594, Solón impulsa en Atenas, ciudad en pleno desarrollo comercial, la primera constitución democrática de la historia, y de Herodoto a Platón la idea democrática se fortalece. Las líneas-fuerza de esta idea son que cada individuo reconocido como miembro de la polis, tiene derechos y obligaciones que lo constituyen en "ciudadano", posición que le permite ser, alternativamente, gobernante y gobernado, con igual capacidad de incidir en la creación y en la ejecución de leyes. Al concepto (en particular en Aristóteles) se suma una especial consideración en el mérito, por oposición a la fortuna, para la selección de los dirigentes. Sin embargo, el sistema de organización política de Atenas, no dejó de tener grandes rasgos plutocráticos. Si bien el conjunto de los ciudadanos podía participar en la Eclesia, asamblea de ciudadanos, principal instancia legislatora, y en el Heliea, Tribunal de justicia, el acceso a las magistraturas ejecutivas supremas (areópago y arcontado) sólo eran accesibles a los que más rentas tenían⁵, y los metecos, esclavos, mujeres, estaban excluidos. Los

⁴ En todo el documento se utilizará el término de "pseudo geocultura" para caracterizar la cultura de la mercancía que sus promotores reivindican como neutra.

⁵ Se justificaba por el hecho que también debían ser los que más tributos devengaban a la ciudad.

fundamentos de la democracia griega se difundieron en menos de un siglo al Imperio Romano y posteriormente, a través de este Imperio, a todo Occidente y luego, con la dominación occidental, al mundo entero.

Es interesante recalcar que, de manera paralela, un letrado chino, Lao Tseu, contemporáneo de Solón, afirmaba que, la felicidad residía en el no actuar y que la única libertad sería la de no depender de sus propios deseos. Esta concepción será retomada en India por Gautama-Buda "El Despierto". Asia entendería liberar al hombre de sus deseos, mientras que Occidente promovería la posibilidad de ser libre, de realizarlos en su plenitud.

1.1.2. La Expansión democrática. ¿Hacia dos modelos de ciudadanía?

Las primeras insurrecciones "comunales" de los siglos XI y XII opusieron al inmovilismo agrario y a la aristocracia, las fortificaciones de las ciudades ganadas en el desarrollo comercial y aparecieron las primeras cartas magnas sobre derechos fundamentales del individuo. Sólo a partir del Bill of Rights (1689), en Inglaterra y de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* (1789), en Francia, se extiende el reconocimiento de estos derechos a los países o a las naciones. Las circunstancias de aparición de estos dos textos darán origen a dos concepciones diferenciadas de ciudadanía. El primero, elaborado en reacción al intento de mancomunidad de Inglaterra y de la Guerra Civil de Cromwell, limitaba el absolutismo anteponiendo la Ley al Rey. Sin embargo, el segundo, nacido de una revolución, formalizó realmente una ruptura histórica. Si las dos concepciones consagran los derechos y libertades fundamentales, en particular, el derecho de propiedad, la primera mantiene la expresión de la comunidad de intereses

particulares, la convivencia entre religión y Estado; mientras que la segunda tendrá como característica proclamar la soberanía de la nación "una e indivisible" y la separación de la iglesia y del Estado. El ciudadano, en este caso, está visto como una parcela de la voluntad general. Estas dos concepciones tienen mucho que ver con la construcción del derecho en Francia y en los países anglosajones.

Esquemáticamente, a partir de estas dos tendencias precursoras de la democracia moderna, se desarrollaron dos concepciones de la función del derecho, reflejadas en las prácticas distintas francesas y anglosajonas. En Francia el Derecho se presenta como instrumento de la tutela del Estado sobre la sociedad, el Estado parece situarse por encima del derecho. La mano estatal se encuentra hasta en las actividades más civiles del cuerpo social (asociaciones, fundaciones, por medio de declaraciones y autorizaciones preliminares). Estado providencia, benefactor, el Estado francés corporativiza la sociedad en grupos monolíticos que sólo se comunican entre ellos por medio de la intervención estatal. El Estado francés es el principal mediador, mientras que el Estado americano se sitúa en repliegue de la resolución de diferencias contractuales. En los Estados Unidos, Estado multipolar y contractual, está delegada a la sociedad la capacidad de contratar derechos y obligaciones de sus participantes. El vasto campo de acción de la libertad contractual explica un rol más importante de los tribunales y agencias administrativas en la creación del derecho. "La sociedad americana es contractual y legalista, la sociedad francesa reglamentaria"⁶.

En conclusión, por una parte la declaración revolucionaria de 1789, terminando con el antiguo régimen, ha inaugurado un reino en

⁶ Editorial PUF, 1985, página 128.

donde las libertades sembraron permanentemente los gérmenes de una subversión, constantemente reprimida por las necesidades de expansión del mercado que los instigó, contra todas las formas de explotación del hombre por el hombre. Sin embargo la aplicación inicial de la Declaración del Hombre y del Ciudadano ha generado una particular intolerancia contra toda forma de comunitarismo, y ha mantenido la exclusión política de sectores importantes de la sociedad. El derecho de voto de las mujeres sólo se formalizó en Francia en 1940. Solamente accedieron al sufragio universal en 1956 los "indígenas franceses no ciudadanos"⁷ de territorios de ultramar y las primeras leyes sobre descentralización aparecieron en este país en 1998. En fin, aunque partiendo de un concepto de vocación universalista, la construcción de la ciudadanía se ha privilegiado en el espacio nacional, frustrando así las posibilidades de la Sociedad Civil de incidir directamente en las relaciones internacionales, dominio reservado a gobiernos de Estados soberanos.

Por su lado, la concepción anglosajona, manteniendo una relación con la religión -aunque formalmente en los Estados Unidos de América existe la separación entre Iglesia y Estado⁸, podría excluir a priori a los individuos que no creen en una divinidad única. Aunque la protección de las minorías sea mayor en esta concepción, debemos constatar que la dominación del mercado ubica al conjunto mayoritario de los grupos excluidos en posición desfavorable para establecer relaciones contractuales. El Derecho anglosajón favorece en las negociaciones privadas a los grupos dominantes que ejercen mayor presión sobre el Estado.

Los rasgos de la ciudadanía de los Estados latinoamericanos, tienen mucho que ver con

esta historia. Sin transición, y violentamente, el orden feudal español se impuso sobre el orden ritual vigente en las sociedades autóctonas cuando ya el resto de Europa había iniciado su giro hacia el orden mercantil y democrático. En breve tiempo, la dinámica de descolonización y creación de los Estados latinoamericanos se impulsó a partir de los ideales y del derecho franceses, con su tendencia al centralismo. Sólo poco a poco, con el cambio del centro del orden mercantil, y por la posición geopolítica de la región, se introdujeron cambios heredados de la concepción anglosajona. El paroxismo de la fusión de los dos modelos se encuentra en México, Estado supuestamente federalizado, pero hiper centralizado de hecho, y que por medio de la gestión priista⁹ había logrado integrar y controlar a la mayor parte de las expresiones de grupos sociales. Estos cambios, en un periodo corto de la historia, fueron protagonizados por una élite mestiza culta y privilegiada, con una débil participación de la mayoría de la población, elemento que hasta hoy día explica las fuertes relaciones de dominación /subordinación existentes en el continente.

2. ¿HACIA UNA REDEFINICIÓN DEL MODELO DEMOCRÁTICO Y UN NUEVO ORDEN MUNDIAL?

2.1. Contexto

Varios factores, en nuestro mundo contemporáneo, han generado drásticos cambios, los cuales tendrán incidencia sobre una necesaria redefinición de la participación social y de la democracia:

- Mayo '68, ha sido marcado en gran parte del mundo por fuertes reivindicaciones de carácter

⁷ Esta denominación, retomada posteriormente, nace de una acrobacia jurídica de la Corte de Alger (Decisión del 24 de febrero de 1862), la cual enuncia que un estatus civil y costumbres diferentes constituyen causas de no acceso a la ciudadanía para la población indígena (en este caso musulmanes y judíos). ¿Qué de la igualdad frente a la ley, pregonada por la revolución francesa?

⁸ Reflejado en el "in god we trust" gravado en los billetes verdes, o en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América del 4 de julio de 1776 "Todos los hombres son creados iguales, son dotados por el Creador de algunos derechos inalienables..."

⁹ El adjetivo se refiere al Partido Revolucionario Institucional - PRI, el cual asumió un poder absoluto en México de 1929-1997.

cultural y comunitarista. En particular, el movimiento se hizo eco de la necesidad de recrear un orden social, basado en el reconocimiento de la expresión de grupos considerados, hasta la fecha, como minoritarios: pueblos indígenas, minorías étnicas, mujeres, homosexuales, entre otros.

- La caída del Muro de Berlín, en 1989, representa una ruptura con la estabilidad geopolítica anterior. El sistema capitalista se encontró sin contrapeso con la dominación neoliberal sobre el mundo, lo que hizo evocar “*El Fin de la Historia*”¹⁰. En realidad, el pasaje del bloque soviético y de sus satélites al frenesí capitalista, más que todo, abrió una crisis de valores morales y una pérdida de referencias en la mayoría de las sociedades que se oponían a las expresiones exacerbadas del orden mercantil. Eso despertó, para muchos, una ola de desilusiones y de desconfianza en los instrumentos políticos tradicionales.

- En adición al desarrollo internacional de los Derechos Humanos, aparecen las primeras disposiciones que permitían sobrepasar la soberanía nacional, tal como la aceptación del derecho de injerencia, por razón humanitaria. Así, entre 1988 y 1991 se adoptan nuevos instrumentos internacionales que fundamentan el reconocimiento del derecho universal de las víctimas a la asistencia, las cuales estriban en las Resoluciones de Naciones Unidas 43/131, 45/100, 45/101 (relativas a un nuevo orden humanitario internacional) y 45/102. Por las relaciones de fuerzas en el Consejo de Seguridad, y todavía por algunas faltas de precisión jurídica, la aplicación de este derecho ha sido objeto de varias críticas y, en momentos cruciales tales como la intervención en Irak, de fuertes movilizaciones de la Sociedad Civil Internacional.

- El factor más destacable de cambio se debe a la Revolución Tecnológica, que desde los años 1980

nos ha llevado, con los conocimientos en genética, del conocimiento científico de la naturaleza a la capacidad de manipularla; con la invención de los microprocesadores a multiplicar considerablemente nuestras posibilidades de información y de control; con el perfeccionamiento de los transportes a acortar distancias y atravesar en contra-sentido varias zonas horarias. Si la invención de la electricidad, para su aceptación y propagación ha recorrido unos 50 años, obviamente se necesitará largo tiempo para que los nuevos medios tecnológicos sean aprovechados en beneficio del interés de las mayorías y no sólo para la promoción de una pseudo geocultura que inexorablemente, para el provecho de una porción privilegiada de la población poseedora de los instrumentos de información, publicidad y propaganda, transforma al ser humano en objeto de consumo por la intermediación del valor efímero de la mercancía, que se crea al mismo tiempo que se destruye, arrasando con ella a valores inmanentes del pasado, portadores de sentido humano.

- Finalmente, en la actualidad reciente aparece la más grave crisis que el sistema capitalista ha podido conocer, provocando una situación que podría generar una oportunidad para cambios sustanciales en el orden mundial. En un momento en donde la economía del mundo entraba en una larga fase de depresión¹¹, la coalición de las fuerzas del mercado por el Consenso de Washington, trataron de reducir los costos de las remuneraciones. A partir de 1970, la aplicación de programas de ajuste estructural, para permitir un posicionamiento de los Estados frente a las necesidades del mercado, ha generado graves tensiones sociales. “Integración hacia el mundo, fragmentación hacia el interior de las sociedades, por un lado globalización, y por otro lado fragmentación”¹². Además, los Estados se encontraron confrontados con la internalización de costos ocultos derivados de la producción, pero a

¹⁰ Para retomar, la expresión conocida del filósofo liberal Francis Fukuyama, en su Ensayo: “El fin de la Historia y el último Hombre”.

¹¹ Los economistas la identifican como la fase B del ciclo de Kondratieff, o sea, fase de externación/recesión de la economía capitalista sucediendo a una fase A de expansión, de un ciclo (onda larga que duraría aproximadamente medio siglo). La imprevisibilidad de conductas generadas por la volatilidad financiera, constituye, actualmente, un rompecabezas por los especialistas. ¿Cómo pasar nuevamente a una nueva Fase A?

¹² Portantiero J.C., “La Sociedad Civil en América Latina: entre autonomía y centralización”. Conferencia Anual de la Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina (ADLAF). Octubre, 1997.

cargo de la sociedad: eliminación de los desechos, renovación de las materias primas (incluyendo el agua), infraestructura, cuyas soluciones sobrepasan las capacidades reales de sus PIB. En el Plan Global, estas políticas impulsadas por el FMI y la OMC, no lograron tener un impacto esperado por sus promotores para aumentar los beneficios de los productores. Una gran parte de ellos, en un movimiento de huida por delante, se orientaron hacia la especulación financiera, aumentando la imprevisibilidad de la economía mundial, sujetándola a las fluctuaciones monetarias. El ciclón de la especulación llevó al mundo a la peor crisis del sistema. Los pasivos de los bancos sobrepasan a los activos, miles de empleos en todo el mundo son amenazados. Así se concretizó esta previsión de Jefferson para quien el principal papel del Estado es “el cuidado de la vida”. Jefferson, como Aristóteles, tenía una aversión particular sobre el sistema financiero. En una carta dirigida al filósofo John Taylor, del 28 de mayo de 1916, él escribe “creo sinceramente que las instituciones bancarias son más peligrosas que ejércitos en campaña y que el principio de gastar dinero para que sea pagado a la posteridad, es estafar a las generaciones futuras en gran escala”¹³.

Uno de los efectos desapercibidos de esta crisis es el provecho político económico que la misma ha podido generar en países emergentes como China, India, permitiéndoles gracias a sus reservas acumuladas, situarse en posición de competir para asumir una posición protagonista a breve plazo a nivel mundial. Esta situación será portadora de nuevos desafíos, puesto que por un lado estos países son poseedores o han comprado enormes cantidades de materias primas indispensables para la sobrevivencia de la humanidad, y que por otra parte, el poder adquisitivo creciente de su población, ganada a los valores del mercado, acelera vertiginosamente el desequilibrio medioambiental. Tal situación, que sobrepasa el

límite de este ensayo, necesita ser analizada con particular atención.

2.2. Consecuencias

El elemento resaltante de la situación arriba descrita es que la ciudadanía, encerrada en el yugo nacional, difícilmente podría incidir sobre los grandes desafíos del momento. La promoción de puentes entre grupos de influencias de la Sociedad Civil a nivel regional y mundial, y en particular entre las de los países desarrollados y de los países emergentes, se hace indispensable para “civilizar a la mundialización”.

La dinámica económica y social, resultado de la aceleración del proceso de acumulación ilimitada de capital, ha extremado las diferencias, al grado que no sólo contamos hoy con la polarización, descrita por Marx, entre burguesía y proletariado o dicho de otro modo entre empresarios y trabajadores, sino entre sectores de la sociedad incorporados al modelo económico y los marginados de éste.

Esta evolución de la dinámica económica tiene importantes efectos en la organización social, así mientras que la lucha por la reivindicación de derechos sociales estaba centrada en los derechos de los trabajadores, de donde emanaron la gran mayoría de instituciones de bienestar social en los Estados latinoamericanos como respuesta a estas demandas, ahora la lucha se fragmenta en una multiplicidad de grupos sociales que tarde o temprano generan sus propias formas de asociación y reivindicación social. Estos grupos se concentran en gran parte en la recuperación de valores culturales y morales, esencialmente, pero no exclusivamente, basados en el territorio.

El espectro político, por lo anteriormente expuesto, ha sido totalmente modificado en los últimos años:

¹³Esta cita ha circulado de manera completamente deformada en Internet, atribuyéndola al mismo autor en una correspondencia con su Secretario del Tesoro. El íntegro de la letra citada se puede encontrar en el sitio de la Enciclopedia Británica: <http://www.britannica.com/presidents/article-9116907>. La fuente original sería: Source: Memoirs. Correspondence and Private Papers of Thomas Jefferson, vol. 4. Thomas Jefferson Randolph, ed., 1829, pp.285-288. La regulación de Internet, evidentemente, necesita un control ético que sobrepase la dimensión nacional.

Por una parte, existe una tendencia a la pérdida de influencia de las organizaciones históricamente representadas: partidos y asociaciones gremiales.

- Los **partidos políticos** asumían el rol de mediación entre el Estado y la sociedad civil. Son las estructuras que articulan las demandas de la ciudadanía y que influyen, por su representación en los parlamentos, sobre las decisiones políticas o sea por la vía legislativa o por la sanción mediante el veto(o moción de censura). En el momento de la coexistencia pacífica entre dos bloques ideológicos, los partidos más influyentes reflejaban la polarización existente entre las expresiones de las clases incluidas en la producción de tipo capitalista. Como consecuencia de las aplicaciones del marxismo por los estalinistas y de la orientación del bloque soviético hacia la revolución en un solo país, que llevaron al totalitarismo y al desmantelamiento de la ex URSS, los partidos socialistas y demócratas integraron elementos de corte neoliberal, desplazando a los partidos conservadores hasta representar a los sectores más extremistas y privilegiados del orden mercantil, y a hundir a su electorado en la confusión y la desconfianza. Según Krugman¹⁴, en los Estados Unidos de América, a principios del siglo XXI, *“los que se denominan liberales son, en considerable medida, conservadores, mientras quienes se califican a sí mismos de tales, resultan ser, mayoritariamente, profundamente extremistas”*. Las nociones de izquierda y derecha se encuentran en desuso. Lo anterior explica en gran parte el aumento de popularidad de nuevas formaciones políticas integristas y absolutistas.

- Las agrupaciones ligadas a actividades económicas (Gremios empresariales, sindicales, profesionales, estudiantiles, federaciones campesinas, entre otros) apuntan a la defensa de sus asociados. Actúan por medio de cabildeos y en función de su posición en el orden mercantil tienen una influen-

cia mayor en las políticas públicas y el funcionamiento del Estado.

- o Los **sindicatos** ven disminuida su representatividad (representan actualmente la sexta parte de lo que representaban hace 50 años¹⁵) ya que la mayoría de trabajadores, hoy por hoy, pertenecen al sector informal con débil protección social y poco reconocimiento en la esfera pública. Añadido a lo anterior, el poder de influencia que tenían los gremios laborales hasta los años 70's fueron afectados por las deslocalizaciones y las reformas dictadas por las políticas de ajuste estructural.

- o Las **organizaciones empresariales** han sido ampliamente influenciadas por la evolución de este sector, el cual se ha visto polarizado drásticamente, puesto que la mayoría de leyes y las condiciones de mercado han fortalecido significativamente a las empresas transnacionales orientadas al mercado mundial, en detrimento de los sectores empresariales menos pudientes como aquellos que se dirigen al mercado local y las empresas denominadas PYMES (micro, pequeña y mediana empresa). Una característica que polariza aún más estas diferencias entre empresarios es el rol del sistema financiero, que en muchos casos está asociado los bancos, a estas grandes transnacionales o comparten acciones, facilitando el acceso a macro-créditos, en contraste con las PYMES que la gran mayoría no cuentan con crédito bancario¹⁶ o si lo obtienen es en condiciones mucho más desfavorables.

Así, el análisis de las relaciones sociales en el sector productivo debe incluir nuevos cortes pasando de dos grandes polos sociales: empresarios y trabajadores, a 4 polos: trabajadores y empresarios incorporados al modelo y por otros trabajadores y empresarios desincorporados.

¹⁴Paul Krugman, Premio Nóbel de Economía. “Después de Bush: El Fin de los Neocons y la Hora de los Demócratas”. Edición Crítica. Capítulo 13. Pág. 295.

¹⁵Según Mario BUNGE, Curso Internacional de Filosofía Política. Universidad Inca Garcilaso de la Vega, Lima, Abril 2009.

¹⁶En México en 2004 sólo menos del 10% de éstas tenían algún crédito bancario.

Por otra parte, el modelo neoliberal, excluyente de los beneficios económicos a muchos grupos sociales, ha fragmentado la sociedad, provocando la aparición de agrupaciones culturales y territoriales en gran parte como reacción social de recuperación de identidades locales, hasta la reconstrucción del concepto de Pueblos/Naciones¹⁷, y de organizaciones o movimientos de carácter sectorial y/o temático. En síntesis estas nuevas formas de organización tienen las siguientes características:

- **Las organizaciones representativas de culturas diferentes, étnicas y territoriales**, de carácter autonomista y/o culturalista, como las de pueblos indígenas, reforzando e incluso reconstituyendo identidades que se habían diluido por el antiguo modelo paternalista y corporativista, se **despertaron en la década de los pueblos indígenas** a favor del Convenio 169 de la OIT. Estas organizaciones, basadas sobre forma consuetudinaria de orden social, reivindican en los territorios donde son mayoritarias el respeto a sus estructuras propias de poder y a sus modalidades de gestión; su desarrollo está favorecido por las políticas actuales de descentralización. Sin embargo es de notar que la permanencia o la evolución propias de fuertes valores culturales ligadas al origen étnico no necesariamente están arraigadas en el territorio tal como lo reflejan la sobrevivencia o evolución de las culturas de los Pueblos nómadas romanis (gitanos), judíos, touaregs, y más cerca de nosotros afroamericanos, guaraníes, shuars.

- Las **ONG's**, cuyo campo de acción se sitúa en la organización de servicios a las poblaciones más desfavorecidas, sustituyendo en muchos casos el rol redistributivo del Estado en su responsabilidad en materia de salud y de educación. Experimentan modelos alternativos de desarrollo con la aspiración de que sus experiencias pueden ser replicadas a partir de políticas públicas. No son representativas de su saber-hacer, pero su expertis es de relevancia cuando uno se preocupa de

promover vías económicas alternativas e igualitarias. Se pueden distinguir las que son ligadas a partidos políticos, las de sociedades de trabajo, las de origen familiar. En general su financiación es externa, y sus orientaciones pueden ser influenciadas por el origen de los recursos recibidos. Es de resaltar que las condiciones de desigualdad de América Latina, la desestructuración de los sistemas de representación de interés, en particular empresarial y laboral, hacen de las ONG's un importante factor de articulación de intereses. Es notable subrayar que muchas de ellas proceden del activismo de profesionales procedentes de las clases medias, excluidos o autoexcluidos por el proceso de acumulación económica y de reducción del Estado, lo que también ha conformado una serie de expresiones y movilizaciones sociales referidas a temas específicos como derechos humanos, medio ambiente, etc.

Las dos modalidades de expresiones anteriores **han impulsado la generación de los movimientos sociales**, que se definen en términos de problemas que afectan a la sociedad. Se reconocen en estos movimientos, los que se organizan alrededor del tema de derechos humanos, la preservación del medio ambiente, los derechos de la mujer, de la niñez. Estos movimientos aspiran a una dimensión internacional. Su rol principal es la promoción de normativas y la vigilancia ciudadana sobre los temas que les interesan.

En síntesis, y con el riesgo de repetirnos, históricamente, las primeras manifestaciones de reivindicaciones sociales se situaron en la lógica del orden mercantil, como factores de lucha contra el capitalismo y la explotación. Fuertemente inspirado por la ideología marxista, el movimiento sindical, durante largos años ha visto con recelo los movimientos sociales y territoriales, tildándoles de emanaciones burguesas. Por su lado, los movimientos sociales (DDHH, Mujeres) acusaban de conservadurismo a los movimientos territo-

¹⁷ Este despertar de la noción de Pueblos se ha manifestado negativamente en guerras inter étnicas como en los Balcanes, pero también de manera positiva, en expresiones plurales de la sociedad civil organizada que permite vislumbrar e incorporar a los modelos democráticos concepciones diferentes de desarrollo y bienestar.

riales. Sin embargo, en la actualidad, la transnacionalización del capital y las deslocalizaciones acentuaron una pérdida de influencia del sindicalismo tradicional. La conciencia recién despertada de riesgos mayores para el medio ambiente y la sobrevivencia de la humanidad (cambio climático, escasez de agua, imposibilidad de eliminación de los desechos) permitió el nacimiento de movimientos amplios antisistemas, que agrupan muchos actores colectivos de orígenes diversos. Poco a poco el espíritu de Porto Alegre iniciado por el primer Foro Social Mundial se construye por oposición al espíritu del Foro Económico Mundial de Davos, sin todavía poder generar consensos sobre propuestas alternativas al orden dominante.

3. EL CAPITAL SOCIAL: UNA RIQUEZA NO EXPLOTADA POR LAS INSTITUCIONES

Con el filósofo Andre Comte-Sponville¹⁸ se podrían distinguir varios niveles que presiden a las acciones humanas y avisa que el no respeto de estos niveles, o las interferencias intempestivas entre ellos, tendrían incidencias negativas en la prosecución de los resultados esperados del actuar.

Se considera un primer nivel *científico-técnico*. En sí, el conocimiento de las Leyes del mercado, las manipulaciones genéticas no son ni buenas ni malas. Necesitan un nivel superior de regulación que asegure que sus aplicaciones se harán en función del bien común.

Este nivel superior es el *político legal*, que obliga o impide, en función precisamente de la búsqueda del interés común. El arte político consiste precisamente en la gestión de los bienes comunes y en la facilitación de la resolución de conflictos, siempre existentes en una sociedad por la diversidad de intereses existentes. Sin embargo, uno puede ser legalista, pero ladrón legalista. Madoff, promotor de fondos de inversión exclusivos de Wall-Street, y de la plataforma bursátil virtual Nasdaq, ha sido visto durante años

como el ejemplo del éxito del sueño americano. Parecía actuar con toda legalidad, hasta que contribuyó, por su fracaso, a la peor crisis que ha conocido el sistema capitalista. Sólo su fracaso lo puso de lado de la ilegalidad. Así este nivel es insuficiente para asegurar el bien común.

Las acciones humanas necesitan dos niveles superiores, que son el propio de las culturas y que tradicionalmente se ubican en la esfera privada. El *nivel moral* y el *nivel del amor* o de la *espiritualidad*.

El *nivel moral* determina los valores de bien y mal, en un grupo o una sociedad dada. Debe influir las decisiones políticas, a partir de las riquezas culturales que a través de los tiempos subsistieron.

El *nivel del amor*, más allá del respeto mutuo y de la tolerancia, impone generar afectos positivos hacia cada ser humano considerándolo como un reflejo de sí mismo. Este nivel se identificaría con la fraternidad, incluida en el lema revolucionario, junto a la libertad y a la igualdad. La religión laica revolucionaria (Condorcet, Voltaire), sustituyéndose a las grandes religiones monoteístas, ha mantenido el concepto y ha tratado de extenderlo a través del humanismo y de la lucha por los derechos humanos, los cuales privilegian la tolerancia sobre el amor o la fraternidad. Obviamente las religiones subsisten, y son generadoras de estos valores, si uno exceptúa los intentos de proselitismo y de dominación a lo largo de la historia humana. Las cosmovisiones indígenas, en su abordaje panteísta, añaden el amor a la naturaleza fundamentado en el principio de la reciprocidad: "cosecharás lo que has sembrado, la naturaleza te devolverá en la medida que la veneras".

Muchos conflictos aparecen cuando se confunden los niveles de acción. El estalinismo, por ejemplo, quería imponer la moral sobre lo político, regulando todos los aspectos de la vida de los individuos. Algunas interpretaciones de los textos fundadores de religiones han producido desas-

¹⁸ "Le Capitalisme est-il moral", Edición Albin Michel, marzo 2009. En realidad, este autor habla de cinco niveles posibles. El quinto sería el nivel divino, que, no siendo creyente, no desarrolla.

tres (Torquemada para el Cristianismo, Nichiren para el Budismo, Ben Laden para el Islam, por ejemplo). Este nivel, entonces, no puede sustituir al político y al concepto de democracia. Otra confusión podría existir entre el nivel del amor y el nivel de la técnica. La gestión de una empresa se sitúa a nivel técnico; sin embargo, si todas las acciones del director son dictadas por el amor, estaríamos en presencia de un patrón paternalista, pero no necesariamente eficiente o justo. La necesidad de un nuevo orden mundial se debe, en particular por las razones que evocamos anteriormente, a la imposibilidad del nivel político (nivel 2) de regular correctamente el mercado (nivel 1), por medio de la integración de valores morales sustanciales (niveles 3 y 4).

Los dos últimos niveles de la tipología de Comte-Sponville corresponderían al **capital social**. El capital social no se puede confundir con la sociedad en general. Está conformado por el conjunto de grupos o comunidades y tiene que ver con las interacciones que mantienen estos grupos entre sí en base a valores morales y/o espirituales compartidos, a partir de las cuales se extiende la influencia a toda la sociedad. Sin embargo, debemos decir que la pseudo geocultura dominante está impregnada por la creación de necesidades artificiales (modas), las manifestaciones ceremoniales internacionales, juegos olímpicos, óscars, todo lo anterior, marcado por la competición y la selección de una élite basada sobre su capacidad en mantener el poder de la moneda -hostia moderna-, único valor de importancia en el sistema. A nombre de esta cultura dominante se borran todas las culturas, las cuales solamente estarían condenadas a sobrevivir a través de sus elementos folclóricos y negociables en el mercado. En los últimos 20 años, están reapareciendo culturas ancestrales que reclaman una posición en la distribución del poder. Así, frente a la innovación permanente y a la espontaneidad existe un despertar de valores permanentes, los cuales, en los momentos de crisis que atravesamos, pueden inspirar algunos cambios cualitativos en nuestra manera de abordar al mundo.

Este capital social debería ser el principal protagonista del orden social, sistema normativo e institucional de los Estados-naciones. Hasta la fecha, el orden social se ha impuesto a través de la expresión de relaciones de fuerzas, conflictos de intereses y de poderes, negociación, competencia entre los actores que conforman la sociedad. Pero siempre se resuelve por la búsqueda de consenso, favorecido por una cultura y una historia común. Si consideramos que legitimidad debe preceder a la legalidad, un orden social impuesto sólo se mantiene manu militari, tal como fue el caso reciente de muchas dictaduras de América Latina, y todavía del mundo. La transición democrática que desde hace unas décadas caracteriza la región, se ha iniciado sobre matices de una organización social marcada por valores de subordinación-dominación, vínculos familiares, que llevaron a un control del aparato del Estado por una élite representativa de una minoría económicamente privilegiada.

4. ¿CUÁLES SON LOS TEMAS E INICIATIVAS CIUDADANAS SUSCEPTIBLES DE DESPERTAR UN NUEVO ORDEN SOCIAL, CAPITALIZANDO LAS EXPERIENCIAS SOCIALES?

Aunque ninguna de las instituciones existentes haya logrado integrar en su plenitud las posibilidades del capital social, se multiplican experiencias y expertises que serían valiosos aportes para mejorar la convivencia social y mitigar los efectos negativos del capitalismo mercantil en temas relacionados al cambio climático, la bioética, drogas, comunicación internacional, migraciones, calidad del consumo, comercio justo, soberanía alimentaria, desechos, agua. Se multiplican los esfuerzos promovidos esencialmente por el sector social en lucha contra las burocracias institucionales para dinamizar el nacimiento de una nueva economía basada en el interés común, en particular en los siguientes dominios:

- El cooperativismo se fundamenta en valores éticos universales de cooperación y solidaridad, igualdad de derechos entre los asociados, democracia en la toma de decisiones colectivas, equidad en la distribución de los excedentes. Desde 1844 el movimiento tiene una larga historia, pero su desarrollo ha sido todavía insuficientemente favorecido por las políticas-públicas. Por la promoción de la honestidad, la transparencia, la responsabilidad social, este movimiento representado a escala mundial a través de la Alianza Cooperativa Internacional, sería para el filósofo político Mario Bunge, una de las mejores escuelas ciudadanas para revertir los efectos negativos de un orden basado sobre la acumulación ilimitada.
- Las investigaciones y puestas en práctica de experiencias promoviendo el uso de energías naturales renovables en particular en el terreno de la agricultura biológica.
- Las tecnologías afectadas al reequilibrio del medio ambiente.
- Las experiencias de comercio justo y de producción de bienes de consumo saludables para el cuerpo y el espíritu humano. Es de subrayar el rol creciente de las organizaciones de consumidores, las cuales han podido, por medio de acciones judiciales o invitando a abstenerse de comprar algunos productos, revertir algunos efectos negativos de empresas poco respetuosas de los derechos de sus trabajadores, o del derecho a la salud de los consumidores.
- La comunicación social desarrollada por organismos que intentan luchar contra el monopolio de la prensa, integra en la paleta de la información a los colores primarios de la vida estableciendo circuitos de opinión basados en las fortalezas de experiencias portadoras de valores alternativos a la pseudo geocultura del neo liberalismo.
- La integración de valores espirituales que tienden, sin protagonismo ni sectarismo, al bien vivir y a la armónica convivencia entre el hombre y la naturaleza.

Todas estas pinceladas se podrían abrir sobre un cuadro de mutación de civilización y si las sabemos promover serían poderosos factores para contrarrestar las amenazas de destrucción, o de tiranía por medio del control o de la manipulación que permite la revolución tecnológica. La riqueza de las aplicaciones científicas no parará de empobrecernos cada día mas, si no tardamos en apropiárnosla para abrírnos sobre una existencia que sea, conjuntamente, creación de sí mismo y del mundo.

5. ¿CÓMO VENCER LA BARRERA DE LOS ESTADOS NACIONALES Y HUMANIZAR EL ORDEN SOCIAL? DE LA AUTONOMÍA TERRITORIO/CULTURAL, A LA CIUDADANÍA REGIONAL Y MUNDIAL

Tal como lo hemos mencionado anteriormente, la masificación cultural y demográfica, si bien contiene virtudes para el comercio, ha producido el debilitamiento de las identidades colectivas y de las intermediaciones, revelando los límites de la representación tradicional y la emergencia de nuevos actores (los grupos de presión de la Sociedad Civil) que reivindican un espacio, y que tienden a no reconocerse en los partidos tradicionales. Nacieron en Puerto Alegre, oponiéndose al espíritu de Davos, los primeros balbuceos de un movimiento ciudadano mundial que Tonio Negri llama: "El movimiento de los movimientos". Por otra parte, poco a poco, en todos los niveles, a la par de las estructuras tradicionales de representación ciudadana, las instituciones han integrado instancias de carácter consultivo.

Precisamente el debate actual parte sobre una reinterpretación de la democracia y de la ciudadanía, considerando que éstas se construyeron, hasta el momento, únicamente en el marco nacional. Vemos aparecer, a partir de los aportes de unos pensadores "comunitaristas" como Charles Taylor y de las aspiraciones de los Pueblos Indígenas (respaldadas por el Convenio 169 de la OIT), una reivindicación para el reconocimiento de derechos colectivos en las legislaciones nacio-

nales. Por otra parte, los intentos de integración supranacionales promueven el surgimiento de una ciudadanía que sobrepasa los límites del Estado; tal como puede ser el caso de la Unión Europea o de la Comunidad Andina.

5.1. ¿Una ciudadanía plurinacional en los límites de un Estado?

Sin entrar en el fondo del debate sobre los Derechos Colectivos¹⁹, que presentan un tema importante en la actualidad, quisiera subrayar que la crítica de importantes sectores sobre la concepción clásica de la ciudadanía, se fundamenta sobre la política de asimilación de las poblaciones que se realizaron a nombre de la unidad, igualdad y universalidad del dominio público, marginalizando y destruyendo, a lo largo del tiempo, las cosmovisiones particulares. Sin embargo, esta concepción se confronta directamente a la concepción clásica de la ciudadanía, que ubica a todos los ciudadanos en igualdad de condición frente a la Ley que representa la voluntad general, y consagra la separación de poderes espiritual y temporal, el primero ejercido por cada individuo en la esfera privada, el segundo reservado a lo público. Sin embargo, en el ámbito nacional coexisten, a menudo, culturas particulares que, aunque expresamente reconocidas por las Constituciones, son consideradas como marginales y sus miembros como ciudadanos de segunda categoría, teniendo como única salvación aspirar ser más ciudadano que el ciudadano nacional común. La diversidad cultural, generalmente, se asienta en una reivindicación de autonomía territorial. La creación misma del Estado de Israel (Estado Judío), por la Comunidad Internacional, ha creado una brecha en ese sentido; la autonomía total ha sido reivindicada en Europa por la Región de Catalunya, cuyo parlamento presentó a la Corte un Proyecto de Constitución, reconociendo la Nación Catalana, propuesta rechazada por el centralismo de Estado, aunque España sea el país más descentralizado de Europa. Muy reciente-

mente, los Estados ecuatoriano y boliviano reconocieron, por primera vez en la historia de América latina, más allá de la multiculturalidad, la plurinacionalidad o coexistencia de diferentes naciones (36 en Bolivia) en los límites de su mismo Estado.

Uno de los grandes desafíos actuales sería precisamente analizar cómo, concretamente, compatibilizar los derechos colectivos de cada una de estas naciones o culturas y los derechos individuales.

El ejercicio de los derechos colectivos está facilitado por las políticas de descentralización que permiten adecuar la democracia a la territorialidad. Las relaciones entre los diferentes niveles de la administración pública, se deben basar sobre el principio de la subsidiaridad y una clara definición sobre las competencias del Estado y las de los Gobiernos Regionales y Municipales²⁰. El desarrollo territorial y la participación democrática en su planeación, constituyen un elemento fundamental de integración de todos los particularismos, en el marco de una descentralización efectiva. La autonomía en el sistema de distribución de cargos es perfectamente posible en un territorio ocupado de manera exclusiva por una comunidad de cultura específica, siempre y cuando se respeten los derechos fundamentales de los individuos. Las experiencias anteriores a las nuevas Constituciones llevadas a cabo en la mayoría de los países Andinos con la constitución de municipios indígenas deberían ser analizadas y promovidas a nivel regional. No se puede dejar de lado en la búsqueda de un dominio público supranacional las expresiones territoriales.

5.2. ¿Una ciudadanía supranacional?

El tema de la ciudadanía supranacional, europea o andina, constituye evidentemente el tema central de nuestra reflexión. Cuando alguien de por aquí me pregunta de dónde soy, nunca contesto "soy europeo", sino que soy francés o más bien franco-

¹⁹ Este tema por ejemplo está ligado al debate sobre la propiedad intelectual.

²⁰ Ver al respecto la controversia sobre la legislación para el cultivo del árbol de coca promovida por el Gobierno de Puno, y sancionada por el Tribunal Constitucional, o los problemas generados por la coexistencia de sistemas de justicia consuetudinaria y aplicación del derecho positivo (linchamientos por ejemplo). El Estado debe ser garante de los equilibrios entre poder de tipo autóctono y poder emanado del sistema democrático representativo.

latinoamericano. Supongo que ocurre lo mismo para un boliviano en el extranjero. Excluyendo algunos cuentos, debemos reconocer que la ciudadanía regional está todavía al inicio de su construcción. Es relevante conocer que en las encuestas sobre ciudadanía europea, en general, son los migrantes internos a Europa los que tienen mayor conciencia de pertenecer a la región, puesto que son los que mayormente perciben los beneficios de la integración.

¿Cómo caracterizar a los Sistemas de Integración Regionales? El debate para definir a cada uno nos llevaría hasta el cansancio, sin posibilidad de acertar una respuesta. Más bien podríamos retomar la expresión de Jacques Delors, ex Comisario de la Unión Europea, citada por Edgar Morin: "todos son OPNI, o sea Objetos Políticos No Identificados". Dependiendo esencialmente de circuitos de decisiones intergubernamentales, todos adolecen de una aceptación de las ciudadanía nacionales, aunque en cada uno de los sistemas se encuentran niveles diferentes de déficit democrático y de búsqueda de legitimidad. Un elemento esencial de la comparación entre los sistemas reside en que cada uno refleja el déficit democrático de los países que la constituye. A pesar de un rol constantemente en crecimiento del Parlamento Europeo, a pesar de la Consulta amplia sobre la Constitución Europea, que ha despertado el interés de muchos ciudadanos, las instancias de la Unión Europea se preocupan del aumento del abstencionismo en las elecciones del Parlamento Europeo, el cual en 30 años ganó 16 puntos (en las últimas elecciones de 2005 sólo votaron 45,5% de los electores). Obviamente pesa mucho en la construcción de los sistemas regionales la dificultad de los partidos o de las organizaciones sociales a incidir sobre los factores externos de la globalización mercantil y cultural.

En un contexto mundial de marginalización de sectores cada día más amplios de la sociedad, la imposibilidad de reaccionar solamente a partir de los Estados y con los medios tradicionales a la

huida de capital y al manejo incontrolado del crédito y de la especulación, se hace imprescindible el fortalecimiento y la articulación regional de las sociedades civiles para restablecer una dimensión ética y cultural a la mundialización económica. La recuperación de identidades colectivas y territoriales se está facilitando por políticas de descentralización, permitiendo modalidades de autonomías políticas en la transmisión de los cargos (municipios indígenas, por ejemplo). Sin embargo, estas experiencias enriquecedoras difícilmente pasan la barrera nacional. Las prácticas de las organizaciones sociales en los temas anteriormente mencionados tampoco se difundirán y replicarán, si no se les da un espacio significativo en las instituciones internacionales.

Sin embargo, hasta la fecha, la representación ciudadana se ha limitado a la democracia tipo binario (un voto o una abstención). Esta representación, tradicionalmente concentrada en los parlamentos y en los partidos políticos, indispensable para la salvaguarda de las libertades y derechos individuales fundamentales así como para la reglamentación de la esfera privada, debe ampliarse a las expresiones colectivas para la construcción de nuevos valores éticos que no sólo se relacionan a las necesidades del mercado. Debemos mencionar que los espacios concedidos hasta la fecha a los sectores no exclusivamente ligados a la economía neo liberal, en forma de instancias consultivas, han tenido escasa incidencia sobre las políticas públicas internacionales.

5.2.1. Comparación entre el paradigma europeo y las iniciativas de participación en los sistemas de integración latinoamericanos

Examinamos, en un primer tiempo, en los diferentes sistemas de integración existentes, los elementos de partida, para posteriormente trazar algunas pistas para el mejoramiento de la participación de la Sociedad Civil en el sistema andino.

Es incontestable que Europa tiene una posición privilegiada en el orden mundial que le ha permitido presentarse como el paradigma de la integración regional, y que la experiencia desarrollada inspira la casi totalidad de los intentos actuales de integración. Una memoria colectiva marcada por los sangrientos conflictos del siglo pasado y la necesidad de vivir en paz, un origen nacido de las voluntades de hombres y de partidos²¹, una eficaz lucha contra las asimetrías internas y regionales a partir de Estados mayormente de carácter benefactor, la progresiva creación con la Unión Europea de un dominio político común para todos los ciudadanos de la Región, han permitido el nacimiento de una nueva institucionalidad social, política y económica. La particular fragmentación social en América Latina, Región de mayor desigualdad en el mundo, la dependencia económica, las relaciones de dominación/subordinación generadas en particular por un pasado reciente de dictaduras, explican en gran parte las dificultades encontradas en el camino de la integración interestatal.

En una rápida comparación entre los diferentes sistemas de cara a la participación social nos concentraremos sobre el estudio, por una parte, de los parlamentos regionales, normalmente garantes del control social sobre las políticas-públicas, y, por otra parte sobre la integración de grupos de interés o de presión de la Sociedad Civil en las diversas instancias consultivas (y propositivas).

5.2.1.1. Del Rol de los Parlamentos

La legitimidad de los Parlamentos tiene mucho que ver con el modo de designación de sus miembros. Al igual que en la Unión Europea, los parlamentarios del Parlacen del Sistema de Integración Centro Americano, están elegidos por sufragio universal directo. Tanto la Comunidad Andina como el MERCOSUR,

cuyos parlamentarios procedían anteriormente de los parlamentos nacionales, se abrieron a esta modalidad de elección, proceso que normalmente culminará en 2010 con la elección de los diputados brasileros y colombianos. Lo anterior facilita, tal como se está produciendo en Europa, la constitución de verdaderos partidos políticos regionales, que no necesariamente se generan de los partidos tradicionales y pueden renovar la expresión ciudadana.

Sin embargo, la sustancial diferencia reside en el hecho que en los sistemas latinoamericanos los Parlamentos asumen esencialmente un rol propositivo a través de resoluciones mientras que el Parlamento Europeo, desde sus inicios, tenía un rol de control sobre la Comisión y a lo largo del tiempo ha visto ampliadas sus funciones. Actualmente, el Parlamento Europeo (PE) tiene como principales atribuciones las de:

- Control sobre el poder ejecutivo comunitario. En particular da su aprobación al nombramiento del Presidente y de los Comisarios, pudiendo obligar a dimitir a la Comisión Europea.
- Aprobación o rechazo del presupuesto presentado por la Comisión.
- Nombramiento del Defensor del Pueblo.
- Intervención legislativa de manera co-decisional y por iniciativa indirecta (por medio de la Comisión), a partir del Tratado de Amsterdam. Aunque no poseyendo plena autoridad legislativa constitucional, actualmente el PE decide o interviene en 60% de la legislación europea.

Esta posibilidad de legislar, de controlar el organismo ejecutivo, son funciones primordiales de este tipo de instancia. Permite transformarla en un trampolín para las instancias consultivas como expresiones colectivas de la Sociedad Civil.

²¹ La democracia cristiana ha asumido un rol protagonista esencial en los inicios de las instituciones europeas.

Otro accionar fundamental del Parlamento Europeo ha sido el de impulso político, a través de la creación de *lobbies* que constituyen auténticos grupos de formación de opinión y de presión (se estiman en unas 3.000 las entidades de este tipo).

5.2.1.2. Las instancias consultivas y propositivas

A la par de la responsabilidad política y de la responsabilidad administrativa, se está imponiendo un nuevo tipo de responsabilidad: la responsabilidad frente a la ciudadanía organizada. La primera sólo se legitima por los representantes electos en el Parlamento. La segunda, tiene relación con la eficiencia, transparencia y eficacia de la administración pública y se fiscaliza por medio de órganos ad-hoc del Ejecutivo. La tercera, tiene su traducción en el concepto de **auditoría social**, en el cual se reconoce a los ciudadanos no como objeto pasivo y administrado, sino como activos y propositivos, actores de cambio y portadores de desafíos. El ejercicio de esta responsabilidad constituye una real garantía de la aceptabilidad de las decisiones a todos los niveles y un poderoso factor de cohesión social. Se considera que en el sistema europeo el Consejo Económico y Social Europeo (CESE) asume esta función. Sin embargo, y al margen de esta instancia, la Comisión ha impulsado un gran número de comisiones ad-hoc o de iniciativas para evaluar conjuntamente con la Sociedad Civil los programas y proyectos, en particular en el terreno de la Cooperación Internacional. En este ámbito se sitúan los foros entre sociedades civiles europeas y de América Latina. ¿Cómo los diferentes sistemas regionales integraron la participación de la Sociedad Civil?

El Comité Económico y Social y el Comité de Regiones²² son las instancias consultivas de la

Unión Europea; son estructuras gigantescas y costosas, y se benefician de un presupuesto propio. El Comité Económico y Social-CESE, está compuesto de 344 miembros, repartidos en tres colegios: Empresarial, Sindical y Tercer Sector. Estos son designados por el Consejo de Ministros de la Unión Europea por 4 años renovables, a partir de propuestas de los Estados Miembros. No existen capítulos nacionales, aunque la estructura se haya inspirado en el Consejo Económico y Social francés. Varios países tienen un Consejo Económico y Social, pero no existen nexos orgánicos entre ellos y el CESE. Funciona con secciones especializadas, tipo comisiones. Puede actuar **motu proprio**, o a partir de **consultas obligatorias**, en particular sobre las legislaciones sociales del sistema europeo. En este caso se consulta en dos oportunidades, sobre el documento de orientación de ley y sobre la propuesta definitiva. **Sus dictámenes son difundidos a través del diario oficial** y de la red de información interactiva. Recientemente creó el Observatorio de Desarrollo Sostenible.

Para hacer frente a la globalización económica, los procesos de integración latinoamericanos han sido marcados por el protagonismo de los entes gubernamentales y en grado menor por la empresa privada, lo que explica que los mayores avances se hayan dado en materia de intercambios comerciales, circulación de bienes y mercancías, por eliminación de las barreras arancelarias. En realidad, en todos los sistemas de integración del continente predomina la relación de poder entre los Estados y en función de eso determinan un ámbito en el que se comparten parcialmente el ejercicio de las soberanías nacionales. En este sentido lo que realmente existe es la determinación de un terreno de entendimiento generalmente limitado a los aspectos anteriormente expuestos. Obviamente, en un contexto de economía gran-

²²El Comité de Regiones ha creado en 2000 las Euroregiones, entidades transfronterizas que gozan de competencias particulares en materia de cooperación.

demente dependiente, los beneficios económicos obtenidos, en un contexto de competitividad abierta, son ampliamente condicionados por factores externos y por el interés de bloques regionales del centro o de transnacionales. Lo anterior explica que la participación social haya sido particularmente marginada de estos procesos. Sin embargo, en un contexto mundial de redefiniciones, con la creciente vulnerabilidad del sector formal y la imposibilidad de reaccionar a partir de los sólo Estados y con los medios tradicionales a la huida de capital, y a la “virtualización” de la moneda (crédito, especulación), cada día se revela más importante el fortalecimiento y la articulación regional de las sociedades civiles para restablecer una dimensión más integral a la regionalización.

En el Mercosur los actores sociales relacionados a lo económico: gremios empresariales y sindicales, desde el Tratado de Asunción (1991), han podido participar en varias comisiones. En 1994, por el Protocolo de Ouro Preto, se constituyó el Foro Económico y Social, sobre el modelo europeo. La Instancia Superior del Plenario está integrada por nueve delegados por país, de los cuales cuatro corresponden al sector sindical, otros cuatro al sector empresarial y el restante al tercer sector. El máximo nivel del FCES es la reunión plenaria, convocada dos veces al año, usualmente en coincidencia con las Cumbres del MERCOSUR. Las decisiones se toman por consenso. Existen secciones nacionales, que se constituyen de manera autónoma, y cuya composición difiere según los países. En su ámbito se ha creado en 1995 el Foro de la Mujer (FM). El elemento más destacable del Foro es la adopción de resoluciones por consenso, elemento relevante que, junto a la publicación obligatoria de estas decisiones, obviamente da un importante peso a las opiniones presentadas a las instancias ejecutivas del Mercosur.

Conformado en 1996, el Comité Consultivo del Sistema de Integración Centro Americano (CC-SICA), instancia más flexible, amplia y dinámica que la precedente, está integrado por los sectores empresarial, laboral, académico, mujeres, indígenas, afro caribeños y otras fuerzas vivas del Istmo Centroamericano representativas de los sectores económicos, sociales y culturales, que busca promover y facilitar la participación de la sociedad civil en el proceso de integración centroamericana. La designación de sus miembros (30 aproximadamente) está bajo la responsabilidad de la Asamblea General a partir de un registro de auto adscripción. Los miembros representan confederaciones regionales. Su estructura operativa está compuesta por una Asamblea Plenaria, un Directorio y una Dirección Ejecutiva.

La Asamblea Plenaria es la instancia máxima en la estructura del CC-SICA, conformada por todos los miembros del Comité Consultivo.

El Directorio es la instancia de coordinación y seguimiento de los trabajos del CC-SICA, está integrado por cinco organizaciones que fungen como miembros propietarios y una suplencia. El Directorio posee una Fiscalía que es la instancia encargada de garantizar el cumplimiento del Reglamento y la buena marcha de los órganos. También, puede disponer la organización de Comités y Grupos de Trabajo para tratar asuntos específicos y el establecimiento de comisiones de enlace. La Dirección Ejecutiva es el órgano permanente, responsable de las tareas ejecutivas y administrativas del CC-SICA.

El CC-SICA también posee Capítulos Nacionales, que funcionan como instancias de apoyo y colaboración en el ámbito nacional, facilitando un enlace directo entre el Directorio y la Asamblea Plenaria con las organizaciones nacionales de la sociedad civil.

Es importante precisar que el CC-SICA está situado directamente en posición de asesoramiento de la SG-SICA, y que, motu proprio, o a la demanda de la Secretaría General, ha emitido una serie de opiniones muy valiosas, en particular sobre la participación de la Sociedad Civil en el marco de las negociaciones con la UE para el Acuerdo de Asociación.

En el Sistema Andino de Integración, a pesar de fuertes elementos culturales integradores compartidos por los pueblos de la región y de la todavía presencia del sueño bolivariano, la participación de la Sociedad Civil en el proceso de construcción regional ha sido muy endeble. La instancia intersectorial -Comité Asesor Económico y Social- creada por el Acuerdo de Cartagena (1969) ha sido dividida por el Protocolo de Quito (1988) en dos instancias, Consejo Consultivo Laboral y Consejo Consultivo Empresarial, cuyas dinámicas e incidencia han sido diferentes. El primero, fortalecido por el Instituto Laboral Andino, parece más activo en la emisión de resoluciones por iniciativas propias (37 a la fecha). El segundo ha facilitado la creación de confederaciones empresariales por sectores de actividad y ha mantenido una fuerte actividad de cabildeo y una real presencia por medio de grupos de expertos que han podido tener cierto peso en las decisiones económicas comunitarias. Sin embargo, la articulación entre las dos entidades representa todavía un asunto pendiente. Las reuniones conjuntas se cuentan con los dedos de una mano, aunque, en la actualidad, se realizó un acercamiento para evaluar la posibilidad de crear un Consejo Económico y Social Andino.

Recientemente se conformó el Consejo Consultivo Indígena, con algunas funciones ampliadas en relación a los demás Consejos. En particular su Decisión de creación: 674, en

su artículo 3.d) lo faculta para promover intercambios entre las organizaciones de la Sociedad Civil.

De manera paralela a la creación de los Consejos Consultivos, varias Mesas han sido constituidas para favorecer la interlocución entre instancias gubernamentales y organizaciones sociales sobre temas de particular interés. Sin embargo, la Mesa Indígena nunca se pudo establecer, y se transformó en Consejo Consultivo. La Mesa de Consumidores, creada por Decisión 539, a la fecha tampoco se ha constituido definitivamente. La Secretaría General, por su lado, ha impulsado de forma up-down reuniones entre las organizaciones Afroandinas con la finalidad de integrar una representación de este sector en el SAI.

En 2007 se impulsó la creación de la Red Andina de Academias y Organizaciones Sociales (RAAOS), sin resultados tangibles aún. Sin embargo, es de subrayar que la Secretaría General de la Comunidad Andina en cooperación con la Comisión Europea, a través del Proyecto "Sociedad Civil en Acción" (SOCICAN), ha iniciado un proceso de fortalecimiento de Redes Andinas, involucrando a unas 300 organizaciones a partir de acciones definidas por la propia sociedad civil. La sistematización de estas iniciativas y la promoción de una reflexión de fondo sobre los mecanismos de representación en el SAI, la creación de un primer registro de organizaciones por la Secretaría General de la CAN, permitirían augurar una mayor y más amplia presencia de los actores sociales en las futuras orientaciones para potenciar la integración regional.

De lo anterior resaltamos las fortalezas principales de las experiencias de los espacios de consulta anteriores:

- En el sistema europeo, la posibilidad de actuar por iniciativa propia, la obligatoriedad de la Consulta en el momento de presentación de documentos de orientación para formulación de Leyes y de la elaboración definitiva, la obligación de tener una respuesta a las recomendaciones u opiniones no retomadas, la publicación de las opiniones en el Diario Oficial.

- En el CC-SICA, la amplia representación de sectores sociales y culturales, la multiplicación de consultas, por medio virtual o presencial, la posición de asesoría permanente a la SG-SICA.

- En los dos sistemas, la presencia de una representación específicamente territorial. Este aspecto está integrado de manera tangencial por la CAN a través de la existencia del Consejo de Autoridades Municipales.

- En el FCES Mercosur, la necesidad para los actores sociales de llegar a un Consenso para sus resoluciones, elemento que permite legitimar notablemente las opiniones.

- El CC-SICA dispone de una particularidad interesante en la designación de sus miembros. Estos, en los límites numéricos definidos por las condiciones presupuestarias, son nombrados, sin intervención estatal, lo que confiere a la entidad una particular autonomía respecto a los Estados.

- La mayor parte de estos organismos de consulta disponen de observatorios interactivos de medios tecnológicos de última generación (páginas Web), que, desgraciadamente, son generalmente limitados a la difusión de información y no a la generación de opiniones.

Sin embargo, en ninguno de los anteriores sistemas se encuentra la posibilidad real de compartir con los Parlamentos una co-decisión en materia legislativa tal como existe en el sistema europeo. En ninguno de los sistemas latinoamericanos existe obligatoriedad de la consulta y claras disposiciones para su seguimiento por parte de los órganos decisorios o ejecutivos. Además, el rol reducido de los Parlamentos establece una confusión que,

incluso, podría revelar conflictos de competencias entre los roles consultivos de las diferentes instancias y sus posibles incidencias en políticas públicas.

5.2.2. ¿Cómo ampliar la participación de la sociedad civil en el SAI?

5.2.2.1 La situación de la participación en los Estados de la Comunidad Andina

A partir de los años 90, la mayoría de los países de la región andina impulsaron una nueva ola democrática por medio de importantes cambios constitucionales. La efervescencia jurídica generada por este cambio, no necesariamente corresponde a una real voluntad de mejoramiento del sistema democrático. Para muchos autores, reflejan la precaria institucionalidad de los Estados y la pérdida de representatividad de los partidos tradicionales, pero también responden a las exigencias de los organismos financieros internacionales (animados por la nueva ideología internacional de los DDHH). Sin embargo, es de resaltar que estas iniciativas de transformación de los Estados, constituyeron, por medio de los amplios debates en las asambleas constituyentes, un ejercicio de amplio diálogo y de resolución de conflictos larvados, y sentaron las bases para una democracia participativa, calificación que retoma la mayoría de cartas magnas en la definición de su forma de Gobierno, a excepción de la República del Perú. Sin embargo, este país reconoce la participación en la elaboración y control de los presupuestos de la administración pública descentralizada. De estos cambios nacen compromisos políticos que dan un nuevo sentido ético en la gestión pública y permiten a la ciudadanía exigir el cumplimiento. El cuadro siguiente sintetiza las principales disposiciones constitucionales en el campo de la participación:

BOLIVIA	Con la última Constitución (2008), se reconoce, en un Estado plurinacional y laico, un sistema de gobierno que adopta la forma democrática, representativa y comunitaria (Capítulo 3º, Artículo I.11). Se reconoce la iniciativa legislativa ciudadana y el referéndum (Capítulo 3º II-1).
COLOMBIA	El Estado está organizado en forma participativa y pluralista (Artículo 1), y debe contribuir a la organización, promoción y capacitación de las Organizaciones Sociales, respetando su autonomía, con el objeto de que se constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan (Artículo 103º). Cuentan con otras normas más explícitas.
ECUADOR	En su última Constitución (2008), la República de Ecuador se reconoce como Estado plurinacional y laico, en el cual se gobierna de forma descentralizada (Artículo 1º), son reconocidos y protegidos los derechos colectivos (Artículo 10º). Existe el derecho de los ciudadanos a presentar proyectos de iniciativa popular normativa (Artículo 61º).
PERÚ	Se reconoce el derecho a participar en los asuntos públicos (Artículo 17º, inciso 2); reconoce los mecanismos de democracia directa (Artículo 31º), la elaboración participativa del presupuesto y la rendición de cuentas para los Gobiernos Regionales y Locales (Artículo 199º) y en los Consejos de Coordinación Regional (a.191).

Fuente: Luis Enrique Aguilar Cardoso (Modificado por el autor)

Si las constituciones determinan los compromisos generales de los Estados de cara a la participación de la Sociedad Civil, las interfaces entre estos actores son precisadas por leyes secundarias. Es interesante constatar el particular dinamismo de los Estados Andinos a reglamentar la participación. De los 6 países de América Latina que regularon esta participación a nivel estatal, 4 son de la zona andina:

Ley de Participación Popular (Ley 155), en Bolivia; *Ley de Participación Ciudadana (Ley 134)*, en Colombia; *Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Ciudadana (Ley 27)*, en Ecuador; y, *Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadana (Ley 26300)*, Perú. El cuadro adjunto compara estas diferentes disposiciones:

PAÍS	SUJETOS PARTICIPACIÓN	FORMALIZACIÓN A SOCIATIVISMO	PARTICIPACIÓN POLÍTICA DIRECTA	REPRESENTACIÓN DE INTERESES	MECANISMOS DE COGESTIÓN
Bolivia	Asociaciones (OTB)	Sí OTB (Art.3-9)	No	Sí (1) Consejos Provinciales de participación popular(Art.35)	Sí (2) Comité de Vigilancia(Art.10) (3) Corporaciones Regionales de Desarrollo (Art.28-31)
Colombia	Ciudadanos	No	Sí Iniciativa Legislativa popular(Art.10-30) Referendos (Art.31-48) Consulta popular (Art.49-56) Mandato revocatorio (Art.63-75) Plebiscito (Art.76-79)	Sí (4)Cabildo Abierto (Art.80-88)	Sí (5) Veedurías Ciudadanas(Art. 98)
Ecuador	Asociaciones	Sí Comités Barriales(Art.37) Federaciones Barriales (Art.38) Juntas Parroquiales (Art.39) Asambleas(41)	Sí Consulta municipal y provincial (Art.43)	No	Sí (6) Comité Permanente de Desarrollo Provincial (Art.21-25)
Perú	Ciudadanos	No	Sí Iniciativa directa (TítuloII) Reforma constitucional 0,3% de los ciudadanos (a.17), Revocatoria de autoridades municipales (a. 20 y siguientes), derecho de interpelación sobre rendición de cuentas (A.31 y siguientes)	No especificado en la ley, pero sí en la Constitución Consejos Regionales	No especificado en la ley de participación pero sí en la Constitución y en leyes sobre la descentralización.

Fuente: Felipe Hevia de la Jara (modificado y actualizado por el autor).

En adición a estas leyes de participación, existe en la Comunidad Andina un gran número de disposiciones legales²³ que integraron las ricas experiencias llevadas a cabo por la Sociedad Civil, tal como son los comedores populares, el vaso de leche, las mesas de lucha contra la pobreza, los consejos sobre medio ambiente, la participación en los presupuestos municipi-

pales y regionales (Perú); las disposiciones sobre la integración étnica en las instancias representativas, la veeduría social (Colombia); la participación en orientaciones políticas sectoriales en materia de Salud y Educación, (en los 4 países); la integración de formas autóctonas de organización en la administración pública descentralizada (Ecuador,

²³ Es notable constatar que las nuevas disposiciones legales regulando la participación social, son en general más progresistas que el sistema europeo. A título de ejemplo, la iniciativa popular legislativa o para referendo actualmente reconocida en los países andinos se encuentra todavía en discusión en Europa.

Bolivia). Todas estas experiencias, y las buenas prácticas que generaron, tendrían que ser analizadas y potencializadas a escala regional. Incluir en este nivel a diversos actores sociales, fortalecidos por estas experiencias, permitiría, sin duda, a la vez, encaminar el proceso de integración hacia una corresponsabilidad (Estado/SC), y encontrar un equilibrio entre legitimidad y eficiencia de la participación, distanciando el debate de las arenas nacionales polarizadas, y facilitando el relacionamiento entre las instancias emanadas de la democracia directa (Gobiernos, Parlamentos) y las expresiones de grupos de intereses diversos de la Sociedad Civil, que reivindican una mayor contribución en la construcción de políticas públicas, en temas que sobrepasan la competencia única de los Estados y que necesitan la articulación de estrategias a nivel internacional.

Cierto, el Proyecto SOCICAN permitirá el fortalecimiento de redes de Organizaciones en temáticas de interés para la integración. A partir del Proyecto se ha podido detectar y poner en marcha articulaciones entre estas redes, en particular en la difusión de las disposiciones andinas por medio de las redes de comunicadores sociales (Federación Latino Americana de Facultades de Comunicación Social - FELAFACS, Asociación Latino Americana de Radio - ALAR, entre otros). Pero se hace necesario mejorar a nivel regional la institucionalización de estas redes, integrándolas en mecanismos claros de Consultas y de Auditoría Ciudadana.

5.2.2.2 Elementos de reflexión para ampliar la participación en el SAI

La Secretaría general de la CAN, en el marco de sus competencias, podría legitimar sus iniciativas de Decisiones y/o Resoluciones, por amplias consultas ciudadanas, previas, aunque no vinculantes. Sin embargo, el modo

de nombramiento de sus miembros directivos, la imposibilidad actual de intervención del Parlamento sobre su actuar, de hecho, limita su margen de maniobra. Este elemento introduce una gran discontinuidad en el ejercicio de la función pública, y dificulta las posibilidades de interlocución eficiente entre ésta y los sectores representativos de la Sociedad Civil. La necesidad de asegurar la permanencia de altos funcionarios, tanto a nivel nacional como internacional, cuyo nombramiento y ascenso se basa en el **mérito**, o sea el reconocimiento de las capacidades, de la experiencia y del esfuerzo, en igualdad de oportunidades, es realmente una garantía para la gestión democrática (los mismos criterios deberían ser promovidos en las organizaciones sociales). En adición, **la autonomía presupuestal**, con recursos propios y suficientes para el pago del personal institucional, la promoción y aplicación de las políticas comunitarias, el funcionamiento de los órganos de consulta, representaría una condición preliminar indispensable para afianzar la integración regional, y restablecer un rol eficiente tanto al Ejecutivo como a las instancias de control (fiscalización por órganos internos de la administración pública y por el Parlamento) y de consulta. Una ínfima contribución de cada ciudadano regional a través del impuesto (directo o indirecto), sería un factor de sensibilización para la integración andina.

Tal como lo hemos visto anteriormente, la confusión entre poderes del Parlamento (que carece de competencias legislativas) y los Consejos Consultivos (que difícilmente se interrelacionan) debilita las potencialidades de expresión de la Sociedad Civil.

Las instancias consultivas han sido creadas a partir de cabildos de élites de la Sociedad Civil o impulsadas "por demanda" desde la Secretaría General. En la actualidad la falta de articulación entre ellas, el rompecabezas de las diferentes

modalidades de representación (Consejos, Mesas, Redes), hace imprescindible la búsqueda de coherencia para mejorar la incidencia de la Sociedad Civil en el SAI.

Sin embargo, y a pesar de estas limitantes, en varias oportunidades el Consejo Presidencial Andino²⁴ solicitó a la Secretaría General de la CAN elaborar propuestas de nuevos mecanismos para mejorar la representación de los sectores sociales. Estos mecanismos deberían ser:

- Flexibles (los temas prioritarios evolucionan según coyuntura) e incluyentes.
- Sostenibles financiera y técnicamente.
- Generadores de consenso.
- Potenciadores de reales capacidades de incidencia (obligatoriedad de consultas, difusión de dictámenes por canales oficiales).
- Beneficiarios de una información oportuna y pertinente por parte de las instancias ejecutivas.
- Relacionados a otra instancia de representación más amplia (pero sin embargo con competencias demasiado limitadas en la actualidad), el Parlamento.

Dos vías se perfilan para mejorar la gobernabilidad en la Región, sin perjuicio de otras propuestas nacidas de una profunda reflexión de los actores sociales e institucionales:

- Una vía ideal, de redefinición total de los roles y competencias de los Órganos del Sistema Andino de Integración:

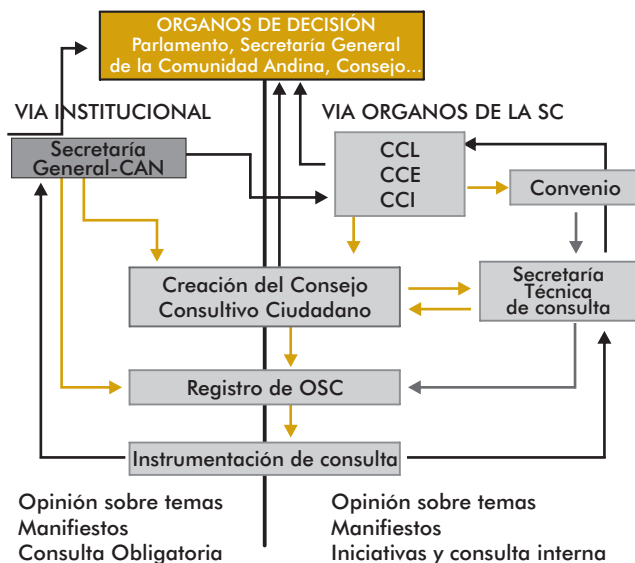
o De los órganos legislativos, consultivos y de control ciudadano: El Parlamento, por lo menos, a semejanza del Parlamento Europeo, debería tener competencia co-decisional en materia legislativa y de control sobre los organismos ejecutivos del SAI, y se tendría que evaluar la posibilidad de creación de un

verdadero Consejo Ciudadano, integrando a los sectores de la Sociedad Civil ya representados, y ampliando la representación a los actores sociales actualmente marginados y mayoritarios, considerando de manera particular la representación territorial. En esta óptica el Parlamento participaría en “legalización” de las Decisiones, luego que el Consejo Ciudadano, actuando por consenso, las hubiera “legitimado”.

o De los órganos normativos y ejecutivos: si bien es importante tener una clara interfaz Órganos normativos/SC, sería también imprescindible, en la operatividad y ejecución de las políticas, establecer una mejor coordinación entre las instancias del SAI para hacer más eficientes sus aplicaciones. Así, las modalidades mínimas de esta coordinación en materia de Salud, de Educación, entre la Secretaría General de la CAN y demás Órganos (Convenio Hipólito Unanue, Universidad Andina, por ejemplo) podrían ser reglamentadas más claramente.

- Una vía más conservadora, y quizás más realista, considerando las condiciones actuales, que se podría abrir directamente por acuerdo y presión de los organismos consultivos de la Sociedad Civil, o por iniciativa directa de la propia Secretaría General de la CAN. Esta propuesta nace del interés de privilegiar la creación de mecanismos de interlocución sobre la tentación de crear instancias de representación, que difícilmente podrían contener la rica diversidad de las expresiones de la Sociedad Civil. Toma en cuenta la necesidad de fortalecer y de interrelacionar a las instancias existentes, alrededor de un instrumento que permitiría ampliar las consultas a sectores no representados en la actualidad. En los límites de esta contribución sólo examinaremos esta posibilidad, reflejada en el esquema siguiente:

²⁴La última solicitud fue presentada en Guayaquil, en 2008.



En la parte derecha del esquema se presenta la posibilidad de crear, a partir de la iniciativa propia de los Consejos Consultivos, un instrumento de consultas amplias (tipo Observatorio para información y Consulta Ciudadana) que podría generar por “spill over” la ampliación de la representación y por decisión del Ejecutivo la futura institucionalización de un verdadero Consejo Consultivo Regional Ciudadano, cuyo reglamento interno precisaría funciones para la gestión y *procedimientos para las consultas*. Un directorio (no incluido en el esquema), o la propia Secretaría de Consulta la integrarían miembros asociados procedentes de varios sectores, actualmente no representados, pero importantes para la legitimación de las Decisiones relacionadas a la integración regional. Un *registro de redes de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)*, clasificado por temáticas y/o por capítulos nacionales, permitiría acceder a la calidad de miembros del CCRC. Se deberían utilizar para las consultas los medios tecnológicos electrónicos, sin menoscabar la posibilidad, en función del interés o de las divergencias, de organizar eventos presenciales para obtener consensos en función del mínimo interés común de los grupos representados.

En la parte izquierda se ilustran los nexos con los organismos decisivos regionales, y la posibilidad de impulsar la ampliación de la representación desde la parte institucional de la CAN, situación que dependería de la voluntad política de los Estados de la región, pero también de la Secretaría de la CAN que podría, por iniciativa propia, crear un Consejo Asesor Ciudadano.

Los aportes del Proyecto “Acción con la Sociedad Civil para la Integración Andina-SOCICAN” (UE/SG-CAN) para iniciar una dinámica de esta naturaleza, con la constitución de un primer registro de OSC, con la amplia reflexión promovida hasta la fecha para mejorar la representación de la Sociedad Civil en el SAI, serían particularmente relevantes.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN

La ciudadanía ha sido un concepto generador de un proceso emancipador del individuo, mediante el reconocimiento de sus derechos propios, pero también permitió la cohesión social en el momento de la creación de las naciones. La ciudadanía se identifica en el reconocimiento de las diferencias nacionales y difícilmente sus modos de representación permiten incidir sobre los desafíos mundiales actuales.

La globalización y la crisis que se inicia, han puesto en evidencia que la reivindicación limitada a las libertades nacidas del libre mercado, abrieron el camino a la libre circulación y a la acumulación ilimitada del capital, convirtiendo el nuevo orden mundial en la forma tiránica de un sistema que reduce al ser humano y la tierra a un objeto. Sin embargo, se multiplican las iniciativas ciudadanas, como fundaciones subterráneas de un proceso de mutación económico y social que tiende a hacer convivir una verdadera democracia con el mercado. Las empresas racionales tipo cooperativas, u ONG's, representan ya el 10% del PBI mundial²⁵. El “movimiento de los movimientos”,

²⁵ Immanuel Wallenstein “Entender el Mundo”.

para retomar la expresión de Tonio Negri, heredero del espíritu de Puerto Alegre, está en marcha. Mientras se cataloga de Comunidad Internacional el conjunto de Estados representados en el Sistema de Naciones Unidas, se está reivindicando, cada día con mayor fuerza, la creación de una verdadera Comunidad Internacional de los ciudadanos.

Las nuevas tecnologías reducen nuestro mundo a la dimensión de un pueblo, y desdibujan las fronteras, haciendo esperar nuevas formas de gobierno y de democracia. Las instituciones de hoy deben prepararse a estas mutaciones, y ser receptivas a las propuestas alternativas suficientemente articuladas para incidir de manera eficiente sobre una humanización del orden mercantil. Esta tarea concierne a todos: a los ciudadanos que deberían, a partir de valores espirituales, abandonar sus actitudes compulsivas predatoras y consumistas; a los grupos organizados que, sin sectarismo, tienen la gran responsabilidad de generar valores basados en la lealtad, honestidad, transparencia; a los responsables de instituciones públicas estatales o internacionales, que deben integrar en su deber de actuar una búsqueda del bien común que no se reduzca a la acumulación de riquezas para el

provecho y bienestar de una minoría de la población.

En este sentido, las instancias de integración deben ser creativas para que realmente se concrete el deseo de Jean Monet, uno de los fundadores de las instituciones en Europa: “no juntamos Estados, pero unimos hombres”. Al final todo el desafío sería de pasar de una **democracia binaria o digital** en donde el ciudadano activo no tiene otra solución que votar por un representante que a su vez representa miles de intereses divergentes y está alejado de lo local, o ser pasivo y no votar (1 ó 0), a una **democracia analógica**, en donde más allá del indispensable respeto a las libertades fundamentales, se considera en los circuitos de decisión políticos a los grupos portadores de valores morales e espirituales generados por las relaciones de hombres y mujeres que los componen. La integración de estos valores y la modificación, por voluntad propia, de los comportamientos individuales permiten mantener un acta de fe en el futuro y soñar con una humanidad que libere al ser humano concreto de un sistema basado en la hiperbólica abstracción de la totalitaria simbólica de la mercancía.

II. ENTRE LO REGIONAL Y LO GLOBAL EN TIEMPOS DE CRISIS: ¿QUÉ CLASE DE INSERCIÓN INTERNACIONAL PARA NUESTROS PAÍSES? HACIA UNA REFLEXIÓN MULTIVARIABLE

Diego Cardona C.*

El mundo de finales de la primera década del siglo XXI vive una serie de circunstancias que no eran previsibles hace cuarenta años. Podemos citar como características más importantes, las siguientes:

- 1) Nos movemos entre el crecimiento económico, preconizado en los sesenta y setenta, –las décadas pérdidas para muchos países–, sea en lo económico o en la equidad social, entre los ochenta y noventa; y la hipertrofia de la burbuja financiera que llevó a valores artificiales e “inflados” a una parte importante de la economía. El mundo ha descubierto que el crecimiento económico tendría que ser ante todo del sector real, es decir de la agricultura, la industria, la generación de capital y riqueza, y no en lo fundamental del capital financiero. Para el efecto, se vuelve a ver aún con nostalgia la importancia del capital industrial, y se trataría de regular y minimizar el peso del capital financiero.
- 2) Imperó, desde finales de los ochenta, la idea más o menos generalizada entre los tomadores de decisiones, de que el gran motor de la economía mundial y de las economías de cada uno de los países y regiones del mundo, debía ser el sector externo, basado en lo fundamental en el incremento de las exportaciones y en los flujos de capital internacional. Cada crisis tenía relación con la ausencia de capitales o con falta de capacidad exportadora. Hoy sabemos que las salidas a la primera crisis del siglo XXI, no se darán en lo esencial por la vía del sector externo, dada la restricción de la capacidad de compra de los países desarrollados, sino por el incremento de los intercambios a nivel interno. Ello, por lo menos en los países con grandes mercados potenciales en sí mismos: Estados Unidos, el espacio europeo, China, Rusia, India y Brasil, como los más importantes. Para los demás, la mejor alternativa consistiría en la creación o profundización de mercados ampliados por la vía de espacios de comercio entre sus socios preferenciales (la Unión Europea es un buen ejemplo; ello nos trae a colación la importancia no sólo económica de los procesos de integración existentes en el mundo).
- 3) Nos estamos percatando en el mundo que la crisis no es necesariamente una “debacle” estructural del capitalismo como tal. No necesariamente dicho sistema va a desaparecer. Pero es claro que la vieja idea (que en algún momento fue novedosa y a la moda) de que el mercado es el señor omnipresente de la economía y de las demás actividades humanas, y que él se regula por sí mismo, debe quedar ahora atrás, en el anaquel de la historia. Regresar al estado de naturaleza en donde las diversas especies existentes sobre el planeta se disputan fieramente la supremacía, y regulan sus destinos por la ley de la selva, en donde priman la habilidad y ferocidad de los predadores más grandes y poderosos, no puede seguir siendo un ejemplo para los seres humanos, si pretendemos ese honroso título. Mecanismos como solidaridad, estímulo al otro, el reconocimiento a sus derechos, y a que los de cada quien terminan donde comienzan los de los demás, tienen ahora una nueva oportunidad.
- 4) Por paradójico que parezca, dada la debilidad de las sociedades civiles de muchos países, que fueron incapaces de controlar el voraz apetito de algunas compañías y de algunos o muchos

* Director del Departamento de Relaciones Internacionales, y del Observatorio Latinoamericano Facultad de Ciencias Políticas y RRH, Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia
dcardonc@yahoo.com y diego.cardona@javeriana.edu.co

responsables del mundo de las finanzas internacionales, pareciera ser que hemos de volver a incrementar regulaciones que controlen el individualismo a ultranza. Y esas regulaciones, si no están interiorizadas en cada ser humano, deben ser impuestas por un colectivo superior, o por alguien en nombre de ese colectivo. Llámense redes sociales o Estado, el resultado es que el individualismo, con sus ventajas, implica también desventajas y desviaciones de poder sobre los menos “competitivos”, salvo que el poder de los Estados o de la Comunidad internacional, por medio de reglas y procedimientos consensuados, logre establecer derroteros y en ocasiones cortapisas. Afirmar que sólo se deben fortalecer las redes sociales, olvidando algunos aspectos normativos, puede ser políticamente correcto pero también es ingenuo. Lo contrario, es decir que sólo deben fortalecerse las facultades de los Estados, implica por supuesto opciones autoritarias e incluso dictatoriales.

- 5) La crisis actual no puede hacernos pensar que debemos buscar culpables en el desarrollo científico o tecnológico. El modelo de sociedad pastoril podría ser funcional para algunas personas y a nivel micro, en grupos humanos muy localizados, pero no puede serlo a nivel macro, y mucho menos a nivel global. La ciencia y la tecnología son instrumentos al servicio de los seres humanos, y dado su carácter instrumental, pueden ser utilizadas para liberar tiempo y esfuerzos, en beneficio de todos; o para esclavizar en la búsqueda de la ambición de unos pocos o en desarrollo del consumismo irracional. Es la gestión de dichos recursos preciosos y su vinculación con políticas económicas específicas lo que está en juego. No tendría sentido intentar volver atrás en la evolución humana, hacia sociedades de tecnologías primigenias, pastoriles o agrícolas, o a las comunidades de cazadores nómadas. La salida, una vez que estamos en el túnel de la evolución de nuestra especie, se encuentra

hacia adelante, no hacia atrás. Ello, claro está, no significa que todo el proceso desde el Neanderthal hasta hoy haya sido siempre positivo y exitoso en términos sostenibles.

- 6) Esta noción de sostenibilidad es fundamental en nuestros tiempos. La posibilidad de que políticas públicas y hábitos de vida se puedan mantener en el tiempo, sin agotar la fuente de recursos de la cual se alimentan, es esencial. Lo que no es sostenible, ni económica ni humanamente, es volver al estado de naturaleza sin regulaciones que impidan que el pez grande devore a los chicos; no es sostenible pensar que el capital virtual sea el esencial, y que, el que realmente produce riqueza, sea subsidiario. No es sostenible pensar que el planeta ejercerá indefinidamente su capacidad de homeostasis, como si tuviera él mismo –que es un ser viviente como otro cualquiera–, una capacidad ilimitada de ajuste frente a las presiones de nuestra especie, su colonizadora. Para sólo citar un hecho importante, todos los organismos vivos tenemos un umbral de temperatura dentro del cual podemos sostener la vida. Para los seres humanos, la temperatura normal es de 36.5 grados centígrados. Un incremento de un par de grados indica un estado febril, y por ende enfermedad. Un incremento mayor indica un estado que puede ser grave. Y sabemos que tenemos un límite que normalmente no se ubica más allá de los 43 grados. Es decir, estamos hablando de una diferencia de sólo 6 grados y medio entre la vida y la desaparición de la misma en los seres humanos. En otras especies, esa diferencia es menor; en muy pocas especies supera dicha cantidad. Pues bien, poca gente entre los responsables de políticas en el mundo parece entender que el Planeta, organismo vivo, ha incrementado su temperatura en más de dos grados durante las últimas 4 décadas; y que ese crecimiento es exponencial, lo cual implica que nos encontramos muy cerca de un nivel que será

inmanejable, incluso con un proceso catastrófico intermedio. La idea predominante de que la apropiación inclemente de la naturaleza, de manera no sostenible, es señal de progreso y avance de la humanidad, constituye sin duda alguna un acto criminal de la mayor gravedad.

- 7) Así, la, primera serie de medidas que se imponen a corto plazo, tiene que ver con la necesaria regulación de las actividades económicas, y con el desarrollo de políticas sostenibles en cada sector de la economía. Aún parece muy pronto para hablar de una autoridad mundial que pueda imponer la aplicación de dichas medidas. El FMI mostró su clara tendencia en la otra dirección en el pasado reciente, así que una reforma no puede provenir de su seno, sino de fuera. El sistema de Naciones Unidas es aún muy débil. Y por otra parte, aún existen los Estados en el mundo; de ahí que posiblemente el único mecanismo eficiente para implementar nuevas políticas ha de provenir de los Acuerdos interestatales, quizás impulsados o acompañados por Entidades de la comunidad internacional, o eventualmente por Órganos de grupos regionales, en los cuales confluyen agrupaciones de países. En cuanto a la sociedad civil en su diversidad, le corresponden dos tareas fundamentales: por una parte, iniciativas; y por la otra, mecanismos de presión "desde abajo", al estilo de los existentes en la Unión Europea.
- 8) Pero, de momento, hemos dicho que de acuerdo con los más importantes analistas económicos del mundo, la reactivación económica, luego del desbarajuste financiero, vendrá por la vía de los "mercados internos", sean éstos restringidos a un país, o ampliados a grupos de países.
- 9) Por la magnitud del proceso, y dado que buena parte de la crisis proviene de medidas económicas y políticas que se prolongaron durante muchos años, es evidente que la crisis no es

coyuntural, que es profunda, y que implicará a todo el mundo, aunque con efectos variables; y además, que no es sólo financiera, pues ya ha alcanzado el sector "real" de la economía en países tan importantes como EEUU, Alemania, Japón o Francia. Incluso China e India, países que de todas formas crecerán en medio de la crisis, lo harán a tasas de aproximadamente la mitad de lo esperado hace un año. En América Latina, países como Perú o Chile quizás crezcan ligeramente en 2009 y 2010, pero los demás deben registrar tasas negativas incluso en el mismo período. Pero, más aún, la crisis ni siquiera es sólo económica: es el llamado de atención sobre la pertinencia o no de un modelo de desarrollo en donde lo comercial y lo financiero adquirieron protagonismo por sobre la creación real de riqueza.

- 10) El otro punto de esencial importancia ya no hace relación a los datos macro de crecimiento económico. El problema es que, en el curso de las últimas dos décadas, la fosa que separa a países desarrollados y países en desarrollo se ha profundizado, en lugar de disminuir. No se ha detenido la tendencia a una mayor diferenciación de los términos de intercambio Norte-Sur; la importación de máquinas-herramienta o de alto valor tecnológico, requiere para los países en desarrollo un componente mayor de horas-trabajo en la producción de materias primas. Salvo una cantidad mínima de países intermedios, el porcentaje de riqueza producida y recibida por los países desarrollados es hoy día mayor que hace 4 décadas; y, por el contrario, los países en desarrollo participan cada vez menos de la riqueza mundial. Es cierto que en monedas constantes se pueden haber incrementado los ingresos de la mayor parte de los países, pero lo que importa es que las diferencias son mayores.
- 11) En el mismo sentido, podemos hablar de las diferencias sociales entre la población

mundial, haciendo abstracción de los Estados: menos del 10% de la población del planeta detenta aproximadamente el 60% de las riquezas. Y hay un 60% de la población mundial que accede sólo al 10% del bienestar acumulado de la especie. Incluso, asuntos tan graves como el analfabetismo existen aún en porcentajes muy altos en países intermedios. Buena parte de la población mundial no tiene acceso a agua potable, o a una salud pública decente, y vive con menos de un dólar diario. Mientras la crisis se desataba en los países desarrollados a fines de 2008, cientos de ejecutivos de empresas financieras de los EEUU y algunos países europeos cobraban dividendos millonarios por su "gestión" al frente de las empresas, gestión que dicho sea de paso, impulsó la crisis producto del crecimiento artificial de los precios y las economías. Que la administración Obama, en un acto de justicia elemental, haya decidido aplicarles un impuesto del 90% sobre esos dividendos absurdos, es un hecho de elemental justicia y de decencia en la gestión gubernamental. Es este un hecho que demuestra dos asuntos: primero, que unas políticas de tendencia neo-keynesiana pueden producir resultados de reparto más equitativo; y segundo, que en este punto de nuestra evolución política, los Estados aún pueden hacer ciertas cosas que la sociedad civil no podría hacer por sí misma. La idea, pues, de la aplicación a ultranza de políticas restrictivas de la demanda, ha hecho agua y posiblemente presenciemos el regreso a posiciones menos ideologizadas y más pragmáticas, que mezclen políticas de estímulo a sectores privados, con cierta fortaleza de los Estados, capaces de intervenir en un proceso de regulación cuando los agentes económicos desborden su campo de acción.

- 12) Existen ciertas actividades que no son rentables en el corto plazo, no sólo en los países en

desarrollo: la educación básica y aun la superior para amplios sectores de la población, el transporte masivo (metro o trenes en Europa, por ejemplo), el acceso a servicios médicos de calidad para las grandes mayorías, o las soluciones frente a los impactos de la crisis económica; el estímulo a la Investigación y Desarrollo científico-tecnológicos. En esas actividades, y no solamente en las financieras, industriales y comerciales, debería existir mayor capacidad de acción e iniciativa de los Estados, aunados a una relación equilibrada con los factores principales de la producción. Un trabajo en esa dirección puede contribuir al impulso de concepciones mixtas y sostenibles. Ello implica tomar como ejemplo (no necesariamente como modelo), un selecto grupo de países en los cuales existen acuerdos entre empresarios y trabajadores, o entre estos grupos y los Estados. Sin embargo, no hay que olvidar la tendencia proteccionista y local de cada gobierno (por razones de legitimidad, o electorales entre sus conciudadanos), que dificultará soluciones globales por varias décadas. Para el caso, la administración Obama en EEUU, por más de una razón, debería haber ratificado ya el Protocolo de Kyoto; es altamente probable que no lo haga rápidamente, porque un descenso en las emisiones por parte de los EEUU implica eventualmente un incremento ligero de costos de producción. En condiciones de crisis, esto sería visto como una pérdida de competitividad y por ende de empleos e ingresos. Los empresarios por un lado, y los trabajadores por el otro, presionan a su gobierno para que no ratifique aún el Protocolo, que dicho sea de paso, incluye algunas medidas de la mayor importancia global. El presidente Obama necesita consensos en el Congreso y con los sectores productivos, y su lógica política impone de momento una expectativa al proceso de ratificación, o a nuevas iniciativas de utilidad global. Impera en ese sentido la lógica del

interés nacional y de los consensos domésticos, por sobre la lógica sostenible global. Pero veamos otras tendencias a nivel global:

- 13) De la soberanía limitada al reforzamiento de los Estados: A partir en particular de los años noventa del siglo XX, hizo carrera en el mundo desarrollado la idea de que las soberanías de los Estados, en particular las de algunos países en desarrollo, eran limitadas. En nombre –en ocasiones– de la seguridad humana o de la societal, se llegó a la conclusión de que podía impulsarse el “derecho de injerencia” o “intervenciones justificadas”, para proteger a pobladores, y a veces a etnias enteras, de sus propios gobiernos o de estados extranjeros. Esta teoría hizo curso rápidamente en el seno del sistema de las Naciones Unidas. Sin embargo, la intervención de EEUU en Irak durante el período de Bush-hijo, sin consenso de la comunidad internacional, y en contra de todos los acuerdos en las NNUU, asunto sumado por ejemplo a los abusos atroces contra los DDHH en la cárcel de Abu Ghraib y en Guantánamo, han hecho que el asunto se piense de maneras contradictorias, pues no es legítimo confundir medios y fines.

El caso es que hoy día existen tendencias que hablan de la importancia de la reivindicación de las soberanías, en contra de injerencias extranjeras. Cualquier consideración sobre el mundo y el relacionamiento entre los países, debe tomar en cuenta este factor. También hemos presenciado algunas reivindicaciones de este tipo en países latinoamericanos, en el curso de los últimos años. Incluso, la base inter-gubernamental de la estructuración de la UNASUR, o el énfasis en ese mismo sentido en la CAN o el Mercosur, son bastante indicativas al respecto. El único mecanismo de integración que ha logrado hasta el momento una cesión importante de las soberanías hacia el proceso de integración, ha sido el Europeo.

- 14) Del neoliberalismo al neo-keynesianismo?. Las políticas rígidas de ajuste macroeconómico se convirtieron en la receta del FMI en la década de los noventa, frente a inflaciones galopantes y a subsidios que algunos países otorgaban sin que existiera una base económica capaz de mantenerlos en el tiempo. La no sostenibilidad de algunas políticas, y la necesidad de controlar las emisiones frecuentes y no respaldadas de las monedas nacionales, estuvieron a la orden del día; se trataba de implementar políticas antiinflacionarias que, eran necesarias; pero el énfasis dogmático en dichas medidas, llevó al extremo contrario: una reducción de la inflación aun a costa de políticas recesivas. Y por otra parte, se concibió la necesidad de reducir los Estados al extremo, asunto que podría ser saludable en algunos países, pero que en otros condujo a políticas de adelgazamiento que llevaron a muchos Estados a la “anorexia”, sin capacidad para impulsar sectores económicos, o para proporcionar soluciones sociales distintas a la del sacrificio de una generación pensando en la prosperidad de las siguientes; se repetía la historia, pues este razonamiento había sido común en la Rusia soviética, en la China de los sesenta, o durante el nacionalsocialismo o el fascismo; se repitió con las políticas desarrollistas de países del Sur, y en general con las de muchos gobiernos totalitarios. El hecho es que las dos políticas aunadas no demostraron sus virtudes salvo en Reino Unido, o en algunos países desarrollados. El caso chileno, que en ocasiones se esgrime como un buen argumento en esta dirección, no es significativo, pues se suele olvidar que la compañía más rentable del país, y la que mayores ingresos proporciona al Estado, y que corresponde además al mayor producto de exportación del país, es la del cobre, en especial de la mina más grande del mundo, la de Chuquibambilla, nacionalizada en la época de Allende, y nunca reprivatizada en el período Pinochet. Gracias a

esta importante renta, el Estado chileno pudo contribuir con un peso importante al desarrollo económico, y después de Pinochet, durante su propia transición a la democracia, al desarrollo social. Es simplista afirmar, pues, que Chile debe sus aceptables indicadores sociales (quizás los mejores de América Latina), a las políticas de ajuste en sí mismas.

15) Del libre comercio como desiderátum, a mecanismos de solidaridad?

También se pensó, desde finales de los ochenta, que el motor del crecimiento económico, e incluso del desarrollo en un sentido más general, debía ser el sector externo de cada país. "Exportar o morir" fue la divisa de los países desarrollados y de los emergentes. Algunos lograron una muy aceptable capacidad exportadora desde una época temprana. México y Chile por ejemplo adaptaron rápidamente sus economías y desarrollaron una buena infraestructura de comunicaciones y puertos, justo antes de que llegara la crisis de los noventa, que estrechó las posibilidades de competición internacional (en especial para 1997). En otros países, como Colombia, la apertura fue importante pero la deficiente infraestructura y el conflicto interno debilitaron su capacidad de competitividad internacional. Argentina tuvo que luchar con la irresponsabilidad fiscal que llevó incluso a que algunas provincias emitieran su propia moneda!; o con la corrupción. La situación de Brasil no era la ideal, pero no puede desconocerse que sin el manejo responsable de la economía en los períodos de Cardoso, el relanzamiento del período Lula hubiera sido imposible. Ecuador luchaba en medio de la inestabilidad política y la poca gobernabilidad, además de la primacía de los intereses locales sobre los nacionales. Venezuela contemplaba períodos de ineficiencia y corrupción proverbiales de los partidos tradicionales. En México, la transición, desde el PRI hegemónico hasta un sistema abierto, presencié una profundización de las

medidas de ajuste y la vinculación de los destinos del país a América del Norte; el modelo era construir una especie de gigantesco Taiwán, aun al costo del sacrificio de sectores muy importantes del campesinado pobre y de un proceso de marginalización en algunas ciudades. Faltó un ingrediente, pese al magnífico desarrollo de la infraestructura: para reconvertir la economía de subsistencia en economía manufacturera, era necesario incrementar los centros de educación tecnológica. México pretendió además, erróneamente, competir con salarios bajos, error monumental cuando China se encontraba comenzando su presencia activa en los grandes mercados; ni México ni ningún país latinoamericano nunca podrá competir con los salarios chinos o del Asia Sudoriental; la competencia está en los nichos del mercado y en procesos tecnológicos originales o de buena adaptación a las necesidades del mercado mundial.

El énfasis en el libre comercio no se daba sólo por él mismo: para países como México o Chile –los dos países del mundo con más acuerdos de libre comercio, seguidos ahora por el Perú–, el propósito era ante todo atraer inversiones. El asunto funcionó sin mayores tropiezos, incluso cuando China desplazó a México como el mayor receptor de inversiones del mundo en desarrollo, comenzando el siglo XXI. La lógica no era, pues, sólo comercial, pese a las apariencias.

Ahora bien, el libre comercio se basa en las teorías clásicas de la economía política inglesa: los países, al intercambiar productos, incrementan su grado de bienestar mutuo. Sin embargo, como el comercio no lo hacen en lo sustancial los países sino las compañías, el provecho es bastante asimétrico: aquellas que manejan un mayor grado de valor agregado detentan una ganancia cuantitativa y cualitativamente mayor. El comercio produce ganan-

cia para todos, pero el excedente se distribuye de manera desigual según se trate de materias primas o de productos de alta tecnología, o aun más, de servicios como los financieros, los seguros o los de alta tecnología. Y además, las transacciones se efectuaban en lo fundamental en monedas internacionales, en especial el dólar, el Euro o el Yen, con lo cual los terceros países perdían (o pierden) un porcentaje adicional por concepto del cambio: de hecho un promedio de hasta el 5%. En esas condiciones, es claro que las reglas del comercio no son iguales para todos.

A ello, debemos sumar los subsidios a la producción agrícola y pecuaria en EEUU, Canadá y Europa, e incluso a la producción industrial en algunos sectores. Ellos constituyen sin duda alguna un tipo de competencia desleal en el mundo. Por ello, no es tan desatinada la idea de explorar mecanismos parciales y subregionales de comercio con economías complementarias que no impliquen grandes costos de transporte (luego: en el entorno geográfico más inmediato), y que puedan ser transadas entre sí, sin necesidad de acudir a parámetros monetarios extra-regionales como el Euro o el Dólar. Ello nos da la idea de que las transacciones a nivel subregional son de la mayor importancia, máxime en momentos de crisis como el actual. Tienen aquí un rol importante, todavía, algunos organismos regionales.

16) De la inserción unipolar, a la regional y de ésta a la inserción global. ¿Es posible?

En la época de la guerra fría, la inserción de los países del mundo debía darse en el marco del Este o el Oeste. En la actualidad, esa inserción puede ser más diversa, salvo casos verdaderamente excepcionales por razones estratégicas o históricas. A ello contribuye la tendencia que se va anunciando –aunque tardará varias décadas en consolidarse– a una especie de multipolaridad, pese a las diferencias entre los

principales actores. Países como EEUU, la Unión Europea, China, y en segundo lugar Japón, India, y en América Latina Brasil, tienen un papel regional y global que jugar, y deben ser tomados en cuenta por el conjunto de los países latinoamericanos. Si consideramos que para 2009 y 2010 China será el único país del mundo que crecerá más del 5%, e India el otro gigante que seguramente crecerá a tasas de aproximadamente el 4%, hemos de tomar en cuenta un proceso de influencia ascendente. Quizás para 2011, si la economía internacional se reactiva en ese entonces, exista una tendencia a considerar que las grandes transacciones internacionales se efectúen con base en una canasta de monedas, tipo promedio del Dólar, el Euro, el Yuan y el Yen. Y la atracción económica de esos varios polos de desarrollo tenderá a equilibrar las atracciones económicas y aun las políticas de un continente como el latinoamericano.

17) De la uniformación cultural a la reivindicación de la particularidad.

Después de la caída del muro de Berlín y la transición en Europa del Este, y después de la desaparición del Pacto de Varsovia y del CAME o COMECOM, es decir a partir de comienzos de los noventa, algunos analistas (v.gr. Fukuyama) pensaron muy ingenuamente que los conflictos habían terminado, por el simple hecho de que había terminado el conflicto Este-Oeste. Asumían –gran error– que todas las fuentes de tensión tenían que ver con los problemas Este-Oeste, y para el caso militar, entre la OTAN y el Pacto de Varsovia. En su discurso, la ideología occidental había triunfado sobre la comunista, y ello marcaba el fin de las ideologías y el imperio del mercado. Hoy sabemos que esa impresión no correspondía a la realidad: al fin de la guerra fría, muchas etnias y pueblos respondieron con el resurgir de agudos conflictos territoriales, de escalas valores, o también históricos. A la ideología militante y milenarista de Al Qaeda,

declarando la guerra a Occidente desde 1995, se respondió con otro milenarismo profundamente ideologizado, animado por los altos responsables de la administración de Bush-hijo, en particular a partir de políticas internacionales basadas en las convicciones religiosas y económicas altamente ideologizadas del Presidente y del Vicepresidente de EEUU. Las ideologías están lejos de haberse replegado, y han resurgido con mucha fuerza en nuestros tiempos, salvo quizás en Rusia o China. Pero en otros casos existen reivindicaciones geoestratégicas de importancia, y no sólo en los países "centrales" del sistema internacional.

Lo que hoy presenciamos es una especie de resurgimiento de las particularidades, en medio del proceso de globalización; lejos de disolverse, las particularidades implican mecanismos por excelencia para analizar la inserción de diversos países y regiones del mundo en una serie de procesos globales. La globalización sólo ha uniformado en la superficie; en el subsuelo cultural, las escalas de valores tradicionales permanecen y deben ser consideradas para analizar la inserción al mundo. El cómo y en ocasiones el qué deciden ciertos países, dependen de estas consideraciones, y no sólo de las económicas o las de mercado.

18) De las migraciones libres a la contención migratoria.

Con el flujo de los medios de transporte y comunicación, y las restricciones a la soberanía, se incrementó como nunca el flujo migratorio entre muchas regiones del mundo. Siempre han existido las migraciones; la especie humana es profundamente exploradora y migrante, desde sus orígenes; y seguramente así continuará en los próximos siglos en su deambular por el planeta y el espacio exterior. De momento, a más de consideraciones políticas, los polos de atracción económica operan como verdaderos imanes sobre pueblos enteros en

los cuales esa prosperidad o esa seguridad política están ausentes. Amplias regiones del mundo se fueron poblando por efecto de las migraciones. Algunos países europeos, y en particular EEUU, Canadá o Australia, han basado su crecimiento y conformación en el incremento de las migraciones. En la Unión Europea se han estimulado las migraciones "internas", y se consideran bienvenidos hoy los pobladores de Europa del Este comunitario. Pero EEUU, y la UE, sólo para citar los casos más representativos, han comenzado a cerrar dramáticamente los espacios para las migraciones externas. Sigue habiendo fronteras porosas y con ello, millones de migrantes ilegales en el mundo, pero la tendencia de los últimos años es hacia la restricción migratoria en lugar de la apertura. Este es un factor novedoso de las relaciones internacionales. Los países emisores de migrantes, que pertenecen a entornos regionales, tienen un papel muy importante que jugar en los futuros acuerdos y desacuerdos en la materia. Existe aquí una tarea muy importante para las Organizaciones regionales, en especial las de integración.

19) ¿Qué cambios de Agenda?

La época siguiente a la II Guerra Mundial y el período de la guerra fría estuvo marcado por el imperio de las condiciones y razonamientos de seguridad, e incluso defensa, frente a los otros temas de la Agenda internacional. Con los sesenta y setenta, y el surgimiento de un ligero período de prosperidad y de distensión, sólo opacado por las crisis petroleras de 1973 y 1979, hizo aparición de manera dramática la Agenda económica. Luego de la finalización de la guerra fría, los conflictos asimétricos estuvieron a la orden del día, pero lo más importante es que el comercio y los análisis financieros empezaron a tener una importancia sólo comparable a la del resurgir de los análisis estratégicos de la lucha contra el terrorismo. Estos se convirtieron en los grandes temas de la Agenda global, por encima de algunos tradi-

cionales tales como drogas, migraciones, ciencia y tecnología, o diálogo Norte-Sur. En los últimos meses, la tendencia es a una revalorización de los temas ambientales, a la globalización en asuntos relacionados con la salud pública, a un renacimiento de las discusiones sobre la equidad internacional, a la importancia de comprensión de las variables culturales e históricas en el relacionamiento con otros países; y seguramente se abren espacios para una reforma de algún tipo, del Sistema Monetario Internacional.

No aparece en el horizonte la tan esperada reforma y fortalecimiento del sistema de Naciones Unidas, ni el fortalecimiento de su Consejo Económico y Social; no se perfila en el corto plazo una mayor participación de los países del antes llamado Tercer Mundo, en los destinos globales; pero es un hecho que surgen y resurgen nuevos actores y que el mundo tiende a tener "primus inter pares", antes que potencias hegemónicas. Y por otra parte, las políticas de poder excluyentes pueden dejar espacios a niveles importantes de diálogo. La legitimidad consensuada es superior a la impuesta por la fuerza bruta, y más sostenible. Todo dependerá de si esa tendencia puede abrirse espacios, y si encuentra vasos comunicantes con puntos de vista contrarios, a condición también de que las alternativas que algunos planteen no sean igualmente excluyentes en relación a quienes no piensan como ellos.

- 20) ¿De los grupos subregionales a agrupaciones mayores? ¿Qué se conserva? ¿Qué se puede utilizar? ¿Qué rol para los Organismos regionales?

Por otra parte, las reivindicaciones nacionalistas y proteccionistas, que seguramente se darán en los momentos de la crisis mundial en curso, no necesariamente serán de larga duración. La crisis de 1929 dio lugar a severos problemas sociales, y a reivindicaciones nacionalistas

radicales por una parte, así como a posiciones aislacionistas por la otra. Este sería el mayor peligro de la crisis actual. El proteccionismo y la esquizofrenia aislacionista a ultranza puede favorecer el "rating" de algunos mandatarios por un tiempo; pero puede ser muy perjudicial para el nivel de vida y el relacionamiento internacional en el mediano plazo.

Por otra parte, el futuro pertenece de momento a grandes unidades geo-estratégicas que se han ido conformando con el paso del tiempo o que han impedido su disgregación: Estados Unidos, como exitoso proyecto de estructuración de una nación; China, que como Rusia o Brasil e India, han logrado mantenerse con su integridad geográfica, pese a ciertos avatares históricos contemporáneos; y la Unión Europea, que ha logrado avanzar en la conformación de un Espacio Europeo a múltiples niveles.

Podemos preguntarnos cuál será el futuro para regiones o espacios ampliados en otros sitios del mundo, pero en particular en Africa del Sur, en Africa Occidental, en el Magreb, en Asia occidental, en Asia Central o en Asia Suroriental, y para nuestro caso, en Suramérica. Los mecanismos regionales y subregionales adquieren en este contexto una importancia crucial, con miras a la conformación de actores ampliados con credibilidad internacional.

En esa dirección, no se trata de destruir lo existente, sino de reforzarlo en lo que sea pertinente, o de ayudarlo a apoyar la estructuración de espacios más amplios. Para el caso suramericano, es claro que el horizonte posible se encuentra hoy en la estructuración como conjunto. Pero ello puede procesarse de una mejor manera, en la medida en que puedan confluir en los temas en que ello sea posible, mecanismos de convergencia entre países y agrupaciones subregionales ya

existentes. En otros casos, será necesario innovar, sea introduciendo nuevos temas y procedimientos, sea utilizando los existentes, si existe el consenso regional apropiado para ello.

Lo anterior requiere visión estratégica de largo plazo, pues los procesos de construcción comunitaria (llámese integración o como se quiera) requieren trabajo sobre espacios múltiples; necesitan tiempos para lograr los consensos y evaluar resultados y procedimientos; y, deben constituirse con independencia de las orientaciones partidarias que estén a la moda en un momento dado en los países o parte de la región. Y, sobre todo, necesitan visión estratégica e innovadora. El obstáculo mayor en estos procesos del mundo en desarrollo es precisamente que, en algunos casos, los Estados nacionales no están aún consolidados, razón por la cual existe resistencia a delegar soberanía en pro de un proceso colectivo. Pero no queda más alternativa, si se quiere que nuestros pueblos jueguen algún papel de importancia en el mundo del mañana. La mejor inserción al mundo puede lograrse con una buena inserción a la región. Esta tarea por supuesto ya no puede circunscribirse a lo comercial y ni siquiera sólo a lo económico. La

construcción de un espacio ampliado y competitivo hacia el exterior no puede olvidar que la inserción solidaria debe sustituir a la pretendida pero frustrante "inserción solitaria", que ni siquiera ninguna potencia mundial intentaría en su sano juicio. Con mayor razón se aplica para los países de menor desarrollo.

Pero lo dicho no puede ser posible si no se incorporan otros temas de Agenda a los procesos regionales: lo ambiental, lo social, las migraciones, la ciencia y la tecnología, las políticas de aproximación fronteriza, los mecanismos de seguridad regional (y no sólo la suma de seguridades nacionales que suelen ser excluyentes), el trabajo sobre rasgos de identidad refundacionales, la interlocución internacional colectiva, el respeto por el otro, y la decisión de avanzar en un proceso de construcción colectiva. No olvidemos que pertenecen al pasado y a las cenizas de la historia, las concepciones que basaban la construcción de esos grandes espacios, en asuntos exclusivamente económicos. Pero tampoco olvidemos que ese componente debe estar presente para ayudar a nutrir los otros temas de la Agenda. Es este el principal reto de las agrupaciones regionales en la actualidad.

IV. ESPECIALES

1. ENTREVISTAS Y TESTIMONIOS

EL DÍA QUE PUDO CAMBIAR LA HISTORIA DE LA INTEGRACIÓN ANDINA

Adolfo López

Su conocimiento del proceso de integración andino “desde adentro” y su paso por diferentes áreas de la Junta y la Secretaría General de la CAN, a lo largo de casi cuatro décadas, han hecho de Adolfo López Bustillo un experto en muchos temas, incluidos los más álgidos, como el arancel externo común. Detalles, que para otros no significarían nada, son percibidos e interpretados por él a partir de su vasta experiencia. Por eso, el 29 de mayo de 1992, que en el calendario no figura como un día especial, tiene para Adolfo un significado: Fue “el día que pudo cambiar la historia de la integración andina”.

Aquí va su testimonio respecto a ese día:

Ese día tuvo como antecedente el V Consejo Presidencial Andino, realizado en mayo de 1991, en Caracas, Venezuela, en el que se trató, entre otros, la definición del arancel externo común y el diseño de un programa integral de armonización de políticas macroeconómicas.

La inclusión de estos temas en la agenda del Consejo Presidencial motivó que Carlos Boloña, entonces Ministro de Economía y Finanzas del Perú, que había tenido diversas aproximaciones al proceso como consultor, decidiera participar en dicha reunión, aun conociendo que otro Ministro tenía la plenipotencia en materia de integración, dado que estos temas eran de su sector y él estaba diseñando políticas económicas y una reforma estructural para establecer un nuevo modelo de desarrollo para el Perú, en un marco de apertura al mundo.

De ahí en adelante, Boloña participó o supervisó las negociaciones del Perú en los siguientes periodos de sesiones de la Comisión, en particular en el Quincuagésimo octavo Período Ordinario de Sesiones realizado en Santafé de Bogotá, Colombia, los días 21 y 22 de octubre de 1992, oportunidad en que la Junta del Acuerdo de Cartagena presentó la Propuesta 245/Mod. 2 “Propuesta sobre Arancel Externo Común del 29 de mayo de 1992”, cuya estructura se planteó de manera técnica, según grados de elaboración, con base a una “conven-

ción” aceptada internacionalmente como es la Clasificación Uniforme de Origen y Destino Económico (CUODE) de las Naciones Unidas.

El 29 de mayo de 1992, el Ministro Boloña, al conocer la Propuesta de la Junta, en un gesto que reflejó su astucia, rápidamente declaró no responder al clientelismo empresarial y que era un trabajo elaborado con criterios técnicos, que seguían los principios básicos del modelo económico que quería aplicar en el Perú y aceptó la Propuesta aun en contra del arancel plano y bajo que en ese entonces patrocinaba su Ministerio. De inmediato declaró que el Perú aprobaba la Propuesta, procedió a firmar un ejemplar y pidió al resto de Países Miembros que hagan lo mismo, lo cual causó una gran conmoción y generó toda una suerte de dudas y consultas de éstos al interior de sus Gobiernos y con su sector empresarial, sin atreverse a aprobar la Decisión.

El Acta de esa Sesión de la Comisión registró que, habiendo obtenido un importante avance en la consolidación del Arancel Externo Común, decidió volver a considerar el tema en su próxima reunión y con ello se perdió la oportunidad de contar con este instrumento para la totalidad de los Países Miembros. Ese día se perdió también la oportunidad de cambiar la historia de la integración andina y quién sabe en qué etapa estaríamos hoy.

Los intereses particulares se incorporaron a la Propuesta técnica inicialmente elaborada por la Junta, reflejando los requerimientos nacionales y del sector empresarial, la cual se aprobó en el Quincuagésimonoveno Período Ordinario de Sesiones de la Comisión del Acuerdo de Cartagena realizado en Bogotá, Colombia, en marzo de 1993, como Decisión 335 "Arancel Externo Común", que

tuvo solamente el voto afirmativo de Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Perú por mucho tiempo no participó en las negociaciones sobre el tema del Arancel.

La pregunta es: ¿dónde estaría la Comunidad Andina hoy si el 29 de mayo de 1992 se hubiera aprobado el Arancel Externo Común?. Quien sabe!

UN TESTIGO PRIVILEGIADO DE LA INTEGRACIÓN NOS CUENTA SOBRE LOS INICIOS

Jaime Gjurinovic

Jaime Gjurinovic es un testigo privilegiado del desarrollo del proceso de integración y por lo tanto, es uno de los funcionarios de la Secretaría General de la CAN más autorizados para contarnos sobre los primeros años del Acuerdo de Cartagena. Esto es lo que hace precisamente en la siguiente entrevista. Nos comenta sobre las primeras Decisiones aprobadas por la Comisión, las primeras autoridades y los locales que ocupó la Junta antes de trasladarse a su sede actual. Nos relata también algunas anécdotas como aquellas que protagonizaron el Presidente Fernando Belaunde y el Presidente de Chile en sus visitas a la sede de la Junta.

¿Qué se siente ser testigo directo del desarrollo del proceso de integración?

Para mi es un privilegio. He seguido el proceso de integración desde sus inicios, ya que me correspondió, como integrante de la Dirección de Protocolo de la Cancillería peruana, colaborar en las atenciones protocolares a los participantes durante el desarrollo de la primera reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y en el primer período de sesiones ordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

¿Fueron reuniones decisivas?

Así es. Se llevaron a cabo en Lima, en la sede del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, entre el 22 y 24 de noviembre de 1969. En esa oportunidad, los Ministros de Relaciones Exteriores, César Ruiz Velarde de Bolivia, Alfonso López Michelsen de Colombia, Gabriel Valdés de Chile, Rogelio Valdiviezo Eguiguren del Ecuador y Edgardo Mercado Jarrín del Perú, acordaron designar sede de la Junta del Acuerdo de Cartagena a la ciudad de Lima. Asimismo, acordaron recomendar a sus representantes en la Comisión que la Junta sea integrada por nacionales de Colombia, Chile y Ecuador. Dejaron constancia, además, de su deseo que el cargo de Director Secretario de la Junta sea desempeñado por un nacional del país sede.

¿Cuáles fueron las primeras decisiones de la comisión?

En su primer período de sesiones ordinarias, la Comisión, integrada por los Representantes Titulares de los Países Miembros Gustavo Fernández Saavedra de Bolivia, Jorge Valencia Jaramillo de Colombia, Salvador Lluch Soler de Chile, José Pons Viscaíno del Ecuador y Luis Barandiarán Pagador del Perú, aprobó distintas Decisiones encaminadas a poner en funcionamiento los mecanismos institucionales del Acuerdo, y designó Miembros de la Junta a los señores Felipe Salazar Santos, Salvador Lluch Soler y Germánico Salgado Peñaherrera. El representante de Colombia fue el primer Presidente de la Comisión.

¿Ellos fueron las primeras autoridades de la Junta?

Sí. En una reunión extraordinaria de los Miembros de la Junta del Acuerdo de Cartagena, que se desarrolló del 12 al 18 de diciembre de 1969, asumieron sus funciones por un período de tres años, cuyo término fue el 31 de marzo de 1976, habida cuenta que fueron reelegidos el 14 de diciembre de 1972. El 1° de enero de 1970 asumió las funciones de Director Secretario el ciudadano peruano doctor Javier Silva Ruete, quien ejerció dicho cargo hasta julio de 1976.

¿En qué local trabajaban?

La Junta inició sus actividades en dos locales provisionales, sucesivamente, en el Hotel Crillón (piso 7) en Lima, hasta la primera semana de julio; y luego en un edificio ubicado en la cuadra 16 de la Avenida Dos de Mayo en San Isidro. En las instalaciones de este nuevo edificio, se llevó a cabo el tercer período de sesiones ordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, integrada por los Representantes Titulares señores Alfredo Olmedo Virreira de Bolivia, Jorge Valencia Jaramillo de Colombia, Juan Somavía Altamirano de Chile, Marco Antonio Guzmán Carrasco del Ecuador y Luis Barandiarán Pagador del Perú. En dicho período se incorporó, como Invitado Especial, el representante de Venezuela, Pedro Carmona Estanga.

¿Cuándo se trasladaron a la actual sede?

El 20 de junio de 1972, la Junta se instaló en la sede institucional que hoy ocupa la Secretaría General de la Comunidad Andina. Fue donada por el Gobierno Peruano e inaugurada en Sesión Solemne por el Presidente Juan Velasco Alvarado. El edificio sólo tenía cinco pisos. Los dos superiores fueron construidos posteriormente, por donación del Gobierno de Venezuela luego de adhesión al Acuerdo de Cartagena.

¿Cuál (cuáles) de las personalidades que han pasado por la Junta o la Secretaría recuerdas más?

Con singular simpatía y aprecio recuerdo a cada uno de los veinticuatro Miembros de la Junta del Acuerdo de Cartagena y a los cuatro Secretarios Generales de la Comunidad Andina. Igualmente, a los seis Directores – Secretarios de la Junta y a los trece Directores Generales de la Secretaría General, quienes durante el ejercicio de sus funciones destacaron por su importante labor en favor del desarrollo del proceso de la integración andina. Mi sincero reconocimiento y gratitud a Javier Silva Rute.

Mi homenaje a los ex Miembros de la Junta, sensiblemente fallecidos, Felipe Salazar Santos, Germánico Salgado Peñaherrera, Rafael García Velasco y José Guillermo Justiniano Sandoval; y al ex Secretario General, Sebastián Alegrett Ruiz, destacadas personalidades internacionales que brillaron siempre con luz propia como paladines de la integración latinoamericana.

ANÉCDOTAS

El sitio de honor

El 2 de noviembre de 1971, la Junta del Acuerdo de Cartagena ofreció un banquete en honor del Presidente de la República de Chile, Salvador Allende, en las instalaciones del Hotel Country Club, en San Isidro.

Los comensales fueron invitados a pasar al comedor, encabezaba la fila de invitados Salvador Allende. En la puerta del comedor se encontraba la señora Julia Urquidi de Pacheco, quien desempeñaba funciones de secretaria del Departamento Industrial y que había sido destacada para colaborar en la organización del evento y se le había encargado recibir y acompañar al Presidente Allende a su lugar, reservado en la mesa.

El Presidente Allende se acercó a la señora Julia y de manera irónica le preguntó: “¿Señora cuál es mi sitio?” Y ella le respondió: “Perdón ¿quién es usted? Y él le contestó: “¡Yo soy Salvador Allende!”. A lo que ella le respondió: ¡Ah, entonces su sitio es el de Honor”.

La puntualidad de un invitado especial

El 23 de junio de 1981, se llevó a cabo la clausura del Seminario Internacional “Maderas Tropicales”. Los participantes se retiraron a las 5:30 de la tarde para ir a cambiarse de ropa a sus hoteles y regresar para la clausura que estaba programada para las 6 p.m., pero que ellos determinaron que se realice a las 7:00 de la noche.

A dicho acto fue invitado, con anterioridad, el Presidente del Perú, arquitecto Fernando Belaúnde Terry, quien por primera vez asistiría a la sede de la Junta. Lamentablemente no hubo comunicación con Palacio de Gobierno para informarle sobre la nueva hora. El Presidente de la República, con su habitual puntualidad, llegó a la sede a las seis en punto. En esos momentos no había nadie en la Sala Rotonda, lugar donde se iba a llevar a la cabo la Sesión de Clausura. Ante esta situación y como se trataba de su primera visita al edificio y para hacer tiempo que la sala se pudiera llenar con los participantes, se le invitó a pasar directamente al piso 7, para conocer las instalaciones y se comenzó por las oficinas de los Miembros de la Junta.

Cuando ingresó a la oficina del doctor Pedro Carmona Estanga, observó que al fondo a la derecha había colgado un mapa de Suramérica elaborado por la National Geographic y al verlo inmediatamente se dirigió a él y les comentó a los Miembros de la Junta el recorrido que acababa de hacer por la Cuenca del Orinoco, dándoles una hermosa lección de geografía durante una hora –que era su hobby– y que permitió que al bajar a la ceremonia de clausura del Seminario la sala estuviera completamente llena.

¿Y las partituras?

Con motivo de conmemorarse el XXXVI Aniversario de la Suscripción del Acuerdo de Cartagena, el 26 de mayo de 2006 se llevó a cabo, en el patio de honor de su sede, la ceremonia de interpretación de los Himnos Nacionales de los Países Miembros de la Comunidad Andina y la ceremonia de colocación de ofrendas florales ante el monumento del Libertador Simón Bolívar. Se hicieron las coordinaciones correspondientes para que la banda de músicos del Ejército peruano interprete los Himnos Nacionales. Cuando el maestro de ceremonias anunció el Himno Nacional de la República de Bolivia, el jefe de la banda le hizo una señal en forma negativa. Luego de anunciar el Himno Nacional de la República de Colombia, recibió la misma señal. Frente a esta situación, el maestro de ceremonias se dirigió al jefe de la banda de músicos para preguntarle cuál era el motivo por el cual no se interpretaban los himnos. El jefe de la banda le expresó que, lamentablemente, se habían olvidado de llevar las partituras.

La ceremonia continuó con la interpretación de las marchas correspondientes a la colocación de las ofrendas florales.



LA CAN HA SABIDO RESPONDER A LOS RETOS DE LA MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL Y TECNOLÓGICA

Eduardo Showing

“La CAN ha sabido adecuarse a los cambios y responder a los retos de la modernización institucional y tecnológica”. Quien así afirma es Eduardo Showing, funcionario con más de treinta y cinco años en la Secretaría General y que hoy tiene a su cargo las telecomunicaciones y la gestión documental de la institución y que, además, integra el grupo de apoyo a las Cumbres Presidenciales, Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión. De las reformas y cambios que ha experimentado la CAN en cuatro décadas, destaca las transformaciones de carácter institucional efectuadas por medio del Protocolo de Trujillo y los avances tecnológicos que “han cambiado la forma de trabajar” en la Secretaría General.

los equipos de trabajo dotando a la Secretaría de un edificio más moderno, con nuevos equipos y sistemas informáticos propios del desarrollo tecnológico de los 90; un gran reto que los funcionarios supimos afrontar.

¿Cómo se reflejaron esos cambios en el trabajo de las Cumbres Presidenciales?

Los cambios han sido notables, recuerdo toda la parafernalia que debíamos de desplegar para las reuniones de la Comisión y las Cumbres Presidenciales que se realizaban en algún país de la subregión: nos trasladábamos con computadoras (monitor, teclado, mouse y CPU) de las tradicionales, e impresoras inmensas que ya sea Leonor Zegarra o Norma Arbulú tenían que declarar en la aduana antes de salir del país para poder ingresar los equipos nuevamente. En esa época no había celulares y teníamos que gestionar para que los países nos asignaran un teléfono y fax con salida internacional. Se utilizaba mucho el fax y, por lo tanto, teníamos que asegurarnos que tuviéramos un equipo de fax para poder comunicarnos. Además, llevábamos cajas de cajas con documentos de la reunión. No había el Sistema de Documentos Oficiales de la Secretaría. Y el sistema de fotocopiado era lento y caro. Todo era más lento. La preparación de la reunión demandaba que el equipo de logística viajara con anticipación, dos o tres días antes del inicio de las reuniones. Todo esto cambió tremendamente. Ahora cada uno viaja con toda su información y toda su documentación en su laptop y está comunicado permanentemente a través de los celulares.

El cambio tecnológico ha sido importante

El cambio tecnológico ha sido fundamental. La aparición de las nuevas plataformas de trabajo aquí en la Secretaría, tales como el correo electrónico, el Sistema de Documentos Oficiales, el Siste-

¿Cuántos años vienes trabajando en esta institución?

Tengo treinta y tantos largos años al servicio al proceso de integración. Ingresé oficialmente en noviembre del año 75 y aunque tengo compañeros que están aquí mas tiempo que yo, no dejo de ser un actor que ha visto pasar mucho agua bajo los puentes de la integración. He pasado por casi todas las crisis del proceso de integración, como funcionario de la Junta y luego de la Secretaría General.

¿Cómo has percibido los cambios que ha experimentado el proceso y cuáles te han impactado más?

Creo sin temor a equivocarme que uno de los cambios que más me ha impactado es el que se produjo como consecuencia de la adopción del Protocolo de Trujillo, producto del cual la Junta del Acuerdo de Cartagena se convierte en la Secretaría General de la Comunidad Andina. El primer Secretario General, Sebastián Alegrett, impulsó fuertemente una nueva organización de

ma de Control de Correspondencia (SICCO) han agilizado muchísimo el trabajo.

El trabajo de Estadística debe haber experimentado también un gran cambio

En Estadística, donde me inicié en 1974 como practicante, el trabajo era absolutamente rudimentario, visto desde la perspectiva actual. Las estadísticas de comercio exterior se trabajaban a mano a partir de los anuarios de comercio exterior que publicaban los organismos oficiales de comercio de esa época. Los países tenían meses y años de desfase, en la publicación de sus estadísticas. lo que obligaba a que se tuviera que viajar a ellos para traer las cifras en grandes cintas. Todos los años dábamos dos vueltas por la subregión, solamente para recabar información. Visitábamos las instituciones, básicamente a los ministerios de Agricultura, Comercio e Industria y los Institutos Nacionales de Estadística de cada país. Se traía toda la información y se centralizaba en Lima. Las cintas que se traían se enviaban al Centro de Cómputo del ministerio de Economía y Finanzas con quien la Junta mantenía un convenio y luego se traían a la Secretaría unos listados que eran unos inmensos bloques de papel.

¿Cuándo comenzó a cambiar esto?

Todo esto comenzó a cambiar cuando a la oficina de Estadística llegaron las primeras computadoras personales, gracias a un convenio que mantenía esta Unidad con la Oficina Estadística de la Comunidad Económica Europea. Eran unas Olivetti M24, que tenían su procesador de textos, su hoja de cálculo Lotus 123, y me parece que tenía una base de datos. Y bueno, toda la gente de mi generación, los que no somos informáticos de carrera, hemos aprendido a usar las computadoras de una forma absolutamente autodidacta. Alguna que otra vez nos han dado unos cursos de capacitación, pero ya sobre una base muy avanzada que teníamos por nuestro propio esfuerzo. Al principio hubo mucho celo entre los que eran informáticos y manejaban las computadoras, con los que comenzaban a

manejar las computadoras personales. Y a la larga éstas se han impuesto total y absolutamente.

¿Cuánto ha cambiado la forma de trabajo de la Comisión de la CAN?

En los primeros años de la Junta las reuniones de la Comisión duraban muchos días, y trabajaba un numeroso equipo de dactilógrafos y correctores de textos. El equipo de dactilografía reproducía los debates e iba preparando y modificando los documentos que se iban discutiendo, mientras que los correctores leían los documentos antes de pasarlos a reproducir en mimeógrafo. Todo el trabajo se hacía en máquinas de escribir, estenciles y mimeógrafos. De este equipo aún nos acompañan Víctor Nomberto (dactilógrafo) y Antonio Rodríguez (corrector). Ahora la Comisión se reúne menos tiempo y esto está muy ligado al desarrollo tecnológico. Los viajes y las comunicaciones ahora son sumamente sencillas. Poco a poco se fue modernizando.

La última novedad son las videoconferencias que han devenido en el non plus ultra de las comunicaciones. Ya ha habido varias reuniones de Cancilleres y Ministros de Comercio por videoconferencia. Incluso se aprobó la Decisión 597 en julio de 2004 dando validez a las reuniones no presenciales y a las Decisiones que se adoptan en ellas. Inclusive se ha celebrado una reunión Presidencial, la del 7 de diciembre de 2004 en el Cusco, en la que dos de los Presidentes andinos participaron por videoconferencia. Ha sido toda una revolución. Hoy día tenemos una demanda que está comenzando a desbordar la capacidad de los equipos de videoconferencia de la Secretaría.

Finalmente, ¿cómo calificas a la institución que te acogió durante tanto tiempo?

Los tiempos han cambiado, son otros tiempos, son otros manejos, otras realidades, otras visiones. La integración de hace 40 años no es la integración de hoy día. Pero yo con la institución sólo puedo ser una persona sumamente agradecida. Es una casa donde he pasado casi 40 años.

2. CRONOLOGÍA

FORMACIÓN E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ACUERDO DE CARTAGENA

En las décadas del setenta y parte de los ochenta se formó la actual estructura institucional del Grupo Andino y se desarrolló el sistema jurídico andino.



Acto de suscripción de la Declaración de Bogotá Bogotá, 16 de agosto 1966

31-01-1970: Creación del Convenio Andrés Bello.



VII Sesión Ordinaria de la Comisión Lima, 8-16 noviembre 1971

00-12-1971: Creación del Convenio Hipólito Unánue.



Adhesión de Venezuela Lima, 13 de febrero 1973

13-02-1973: Ingreso de Venezuela al Acuerdo de Cartagena.

26-10-1973: Creación del Convenio Simón Rodríguez.

30-10-1976: Retiro de Chile del Acuerdo de Cartagena.

26-06-1969: Suscripción del Acuerdo de Cartagena.

21-11-1969: Instalación de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, con lo que el Grupo Andino comenzó formalmente sus actividades.



Primera Junta del Acuerdo de Cartagena – 1970 Germánico Salgado, Felipe Salazar, Salvador Lluch

12-11-1976: Creación del Fondo Andino de Reservas, que el 10 de junio de 1988 se transformó en el actual Fondo Latinoamericano de Reservas.

28-05-1979: Suscripción del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia.

25-10-1979: Creación del Parlamento Andino.

12-11-1979: Creación del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.



*I Reunión del Parlamento Andino
Bogotá, agosto 1980*

00-01-1983: Creación del Consejo Consultivo Empresarial Andino (Dec. 175) y del Consejo Consultivo Laboral Andino (Dec. 176).

00-05-1983: Entrada en vigencia del Tratado de Creación del Tribunal Andino de Justicia.



*Creación del FLAR
Lima, Perú, junio 1988*

16-12-1985: Creación de la Universidad Andina Simón Bolívar.

DEL MODELO CERRADO AL MODELO ABIERTO DE LA INTEGRACIÓN

Luego de un período de revisión conceptual, en la reunión cumbre de Galápagos, efectuada en 1989, se adoptó el modelo abierto de integración, dejando de lado el modelo vigente de sustitución de importaciones. Como resultado de ello, el tema comercial adquirió prioridad.

12-05-1987: Aprobación del Protocolo Modificadorio (Protocolo de Quito) que flexibiliza los mecanismos y los programas.

17-12-1989: Presidentes aprueban Diseño Estratégico en su reunión de Galápagos, que consagra el modelo abierto de integración con énfasis en temas comerciales.

22-05-1990: Creación del Consejo Presidencial Andino.

17-05-1991: Presidentes aprueban política de cielos abiertos.



*Reunión del V Consejo Presidencial Andino
Caracas, 17 - 18 mayo 1991*

31-01-1993: Entra en pleno funcionamiento la Zona de Libre Comercio para Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela.

26-11-1994: Aprobación del Arancel Externo Común por medio de la Decisión 370.

REFORMA INSTITUCIONAL Y PROGRAMÁTICA

Reformas institucionales y programáticas fueron introducidas en el Acuerdo de Cartagena mediante los Protocolos de Trujillo y de Sucre.



Primer Secretario General de la CAN, Sebastián Alegrét, toma posesión del cargo

10-03-1996: Los Presidentes aprueban el Protocolo de Trujillo, mediante el cual introducen una serie de reformas institucionales en el Acuerdo de Cartagena.

03-08-1996: Se aprueba, mediante Decisión 395, el marco regulatorio para el establecimiento, operación y explotación del Sistema Satelital "Simón Bolívar".



Reunión CAN – Mercosur, 17-08-97

25-06-1997: Los Presidentes aprueban Protocolo de Sucre, mediante el cual se incorporan en el Acuerdo de Cartagena los temas de relaciones externas, servicios y miembros asociados.

30-07-1997: Se logra acuerdo para la incorporación gradual de Perú a la Zona Andina de Libre Comercio (Decisión 414).

01-08-1997: Entra en funcionamiento la Secretaría General de la Comunidad Andina.

16-04-1998: Se suscribe en Buenos Aires el Acuerdo Marco para la creación de una Zona de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y Mercosur.

11-06-1998: Se aprueba el Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina.

26-08-1998: Se suscribe el Acuerdo de Paz entre Perú y Ecuador y el Convenio de Aceleración y Profundización del Libre Comercio entre el Perú y Ecuador.

25-05-1999: Se adopta la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo y dispone su instrumentación.

16-09-1999: Los gobiernos de Colombia, Ecuador y Venezuela suscriben un nuevo Convenio de Complementación Industrial en el Sector Automotor.

10-06-2000: Los Cancilleres andinos culminan la suscripción del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena "Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia".

14-09-2000: Se adopta un nuevo Régimen Común sobre Propiedad Industrial.

22-06-2001: En el XIII Consejo Presidencial Andino fueron aprobados el Plan Andino de Cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos (Decisión 505) y las normas comunitarias para facilitar la libre circulación de personas (Decisiones 503 y 504) y promover el desarrollo fronterizo (Decisiones 501 y 502), entre otras.

06-12-2002: La Comunidad Andina y el Mercosur suscriben un Acuerdo de Complementación Económica para la conformación de un Área de Libre Comercio.

01-03-2003: Se pone en operación la interconexión entre Ecuador y Colombia, con lo cual se da el primer paso en el proceso de integración eléctrica de los cinco países andinos.

HACIA UNA INTEGRACIÓN INTEGRAL

La CAN ha ido avanzando poco a poco hacia un modelo de integración integral. Un primer paso se dio en la Cumbre de Quirama (2003) con la decisión política de dar prioridad a la dimensión social, y se consolidó en la Cumbre de Tarija (2007), con la consagración del modelo de integración integral, que equilibra los aspectos sociales, culturales, económicos, ambientales y comerciales.

28-06-2003: Los Presidentes de la CAN deciden, en su XIV reunión celebrada en Quirama-Colombia, otorgar máxima prioridad a la dimensión social.

10-09-2003: La Comunidad Andina y el Convenio Andrés Bello suscriben un Acuerdo de Cooperación con el fin de fortalecer su cooperación recíproca.

15-12-2003: Suscriben en Roma un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Andina.

16-12-2003: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, Estados Parte del Mercosur, y Colombia, Ecuador y Venezuela, Países Miembros de la Comunidad Andina, suscribieron en el marco de la ALADI un Acuerdo de Complementación Económica N° 59 (ACE 59), mediante el cual establecieron una zona de libre comercio vigente a partir del 1° de julio de 2004.

07-05-2004: Crean el Consejo Consultivo Andino de Autoridades Municipales.

11-07-2004: Adopción de una Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres.

21-07-2004: Aprobación del Plan Integrado de Desarrollo Social (Decisión 601).

06-12-2004: Aprobación de la solicitud de Chile de participar como Observador en la Comunidad Andina.



Cumbre Sudamericana, 2004

08-12-2004: Creación política de la Comunidad Sudamericana de Naciones, en la III Cumbre Presidencial Sudamericana, realizada en el Cusco.



Cumbre de Lima, 2005

07-07-2005: El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada con la Comisión de la CAN otorga la condición de Miembro Asociado de la Comunidad Andina a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

16-07-2005: Se aprueba la nueva Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo, que refuerza el principio de responsabilidad compartida y adopta un enfoque integral y sostenible.

01-01-2006: La zona de libre comercio andina (ZLCA) quedó plenamente configurada y perfeccio-

nada, cuando el Perú completó su incorporación plena a dicha ZLCA.



Cumbre de Quito, 2006

22-04-2006: Venezuela informa formalmente su decisión de denunciar el Acuerdo de Cartagena.

20-09-2006: El Consejo Andino de Ministros de RR.EE., en reunión ampliada con la Comisión, formaliza la incorporación de Chile a la CAN.

08-06-2007: Se aprueban los alcances de la participación de Chile en los órganos, mecanismos y medidas de la Comunidad Andina.



Participación ciudadana

14-06-2007: La Cumbre Presidencial de Tarija consagra el modelo de *integración integral*, que equilibra los aspectos sociales, culturales, económicos, ambientales y comerciales.



Cumbre de Tarija, 2007



Cumbre de Tarija, 2007



Foro Indígena 2007



CAN –UE Sociedad civil, 2007

17-09-2007: La Comunidad Andina y la Unión Europea inician negociaciones para un Acuerdo de Asociación con tres pilares: Diálogo Político, Cooperación y Comercio.

26-09-2007: Se establece el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina.

15-10-2007: Más de 1550 participantes del Encuentro Internacional sobre Cambio Climático "Clima Latino" elaboran y presentan "21 propuestas para el siglo XXI".



Taller afro, 2008

26-05-2008: Se realiza, por primera vez, una reunión de representantes de las comunidades afrodescendientes de la Comunidad Andina.

11-07-2008: Facultades y Escuelas de Derecho de los países de la Comunidad Andina acuerdan crear la Red Universitaria de Derecho Comunitario Andino (RUDCA).

16-10-2008: El Presidente del Consejo Presidencial Andino, Rafael Correa, propone la construcción de una Comunidad Andina para los Ciudadanos.



Encuentro de escolares andinos - Cenia 2008

03-02-2009: Con el apoyo de la CAN y la UE, los municipios de Colombia y Ecuador ponen en marcha un proyecto de integración fronteriza.

07-02-2009: Veinte organizaciones sociales de los países de la CAN acuerdan la creación de la "Red Andina de Migraciones".

16-02-2009: Se inicia en Quito el diseño de la Nueva Visión Estratégica en el marco de la Primera Reunión de Delegados Presidenciales Plenipotenciarios de la CAN.





Con el apoyo de:



www.comunidadandina.org

