

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

Josette Altmann y Francisco Rojas Aravena (eds.)

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



Índice

© De la presente edición:

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

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

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

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

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

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

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

SEGUNDA PARTE
ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

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

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

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

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

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

TERCERA PARTE
BLOQUES SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN

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

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

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

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

ANEXOS

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

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

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

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

Logros y desafíos de la integración regional: el caso de MERCOSUR

Carlos Álvarez*

Introducción

En los tiempos que corren, la mayoría de los países de la región y, específicamente los que integran el MERCOSUR, están en la búsqueda de proyectos nacionales que incluyan un patrón más justo en la distribución del ingreso.

Las condiciones para avanzar hacia esos objetivos no pueden ser mejores. Una mayoría de gobernantes con una importante legitimidad social y altos índices de popularidad, realidad que es acompañada por el mejoramiento ostensible de la situación económica –y social en algunos casos– así como de una disminución de las vulnerabilidades externas. Ello se deriva del favorable cambio estructural de la actual geografía económica del comercio internacional, que exhibe un importante incremento de precios de las materias primas y los alimentos, dos sectores que otorgan parte de las ventajas comparativas más importantes en nuestros países. A ello se añade la independencia respecto de las políticas que, hasta hace no mucho tiempo sugería o imponía el FMI, toda vez que varios países de la región han optado por cancelar sus deudas con este organismo. Por último, y no menos importante, se dispone de mayores márgenes de autonomía en la política y en la economía, en tanto los Estados Unidos no tiene en su radar de prioridades a nuestra región, al ser marginales en las cuestiones más dramáticas incluidas en la agenda de este “nuevo desorden mundial”.

* Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR

En este contexto, es imprescindible que el proyecto del MERCOSUR se adapte a esta nueva etapa y desarrolle otras dimensiones de la integración, las cuales se debaten desde tiempo atrás, pero que, en la mayoría de los casos, no han superado la etapa de coordinación y, en otros, el plano enunciativo o de las intenciones. Por ello, es indispensable no solo perfeccionar los instrumentos existentes, cumplir con las decisiones que se acuerdan, sino dar pasos significativos en dimensiones de la integración que no prosperaron en la década de los noventa. Esta estuvo fuertemente sobredeterminada por la esfera comercial, la primacía de los mercados y las grandes empresas. Se trata, por lo tanto, de pasar del compromiso de conformar un mercado ampliado a una construcción más extensa, que se aproxime más a un modelo de desarrollo, que conlleve una visión estratégica de comunidad regional.

Disponemos de los elementos fundamentales para lograr un crecimiento económico más equilibrado, sobre la base de la complementariedad y solidaridad, en el que los aspectos sociales se coloquen como eje central de la atención de los gobiernos. Los recursos energéticos, agua, biodiversidad, la capacidad tecnológica, la riqueza y diversidad cultural, el capital humano que disponemos en la región, son solo algunos de los valiosos elementos que pueden ser articulados y potenciados si disponemos de mecanismos que permitan contribuir a otorgarle un enfoque más integral al MERCOSUR.

Ese gran desafío debería realizarse sobre la base de la capitalización de su experiencia pasada.

El MERCOSUR en la década de los noventa

Como es sabido, los lineamientos establecidos en el Tratado de Asunción –que dieron lugar a la creación del MERCOSUR en 1991– tenían como objetivo promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los socios en el contexto económico internacional. Todo ello, con el fin de procurar un mejoramiento en el nivel de vida de la población.

Sin embargo, la dinámica que se imprimió al proceso de integración no contribuyó de la forma que se esperaba al cumplimiento de dichos objetivos. Durante esa etapa, el proceso acompañó la política de apertura y desregulación de la economía que, en el plano de la integración, dejó de lado el régimen de liberalización basado en protocolos y dio paso a uno de rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas. Esto representó un giro importante en el tipo de relación bilateral que habían tenido Argentina y Brasil desde mediados de los ochenta bajo el esquema del Programa de Integración y Cooperación Económica (PICAB). Dicho proyecto, que fue el antecedente más inmediato del MERCOSUR, se basó en la creación de un esquema de especialización intrasectorial en el marco de un comercio equilibrado y simétrico, guiado por principios de flexibilidad y gradualismo, cuyo objetivo no fue solamente la expansión del comercio, sino la reconversión industrial.

En cambio, el Tratado de Asunción se firmó en un contexto político y programático en el que, en mayor o menor grado, los países de la región empezaban a instrumentar las reformas económicas del denominado Consenso de Washington. La indiscriminada libertad de mercado, la disciplina fiscal y la desregulación del Estado constituyeron los ejes centrales de una estrategia que permitiría resolver el estancamiento económico resultante de los programas de ajuste aplicados en América Latina y el Caribe después del estallido de la crisis de la deuda externa en 1982, que dio origen a la llamada “década perdida” de los ochenta.

El enfoque de las reformas esbozadas en dicho Consenso –anunciado paralelamente a la “Iniciativa de las Américas”, génesis de la propuesta del ALCA lanzada en 1995– le asignó al Estado un rol “subsidiario”, hecho que connota una visión residual de las políticas públicas, pues solo les corresponde actuar allí donde el mercado no llega. El Estado debía limitarse a mantener el orden interno y externo y a la realización de tareas de asistencia social.

Esta realidad política y económica se vio también reflejada en los déficits institucionales del bloque. Más que la idea de una comunidad, como en el caso de Europa, se trataba solamente de construir un mercado ampliado, centrado básicamente en los aspectos comerciales.

En efecto, la coordinación de las políticas macroeconómicas, las iniciativas que disminuirían las asimetrías entre los países, el desarrollo con-

junto de políticas científico-tecnológicas y la concepción del MERCOSUR como un instrumento para la integración productiva y el desarrollo local tuvieron muy escaso tratamiento y se manifestaron básicamente en el plano declamatorio. Por lo tanto, el bloque no tuvo incidencia en la formulación de políticas públicas regionales.

Esto explica que el MERCOSUR facilitara la instrumentación de una estrategia regional de mercados que dio lugar a que la actividad exportadora en esos países tuviera un perfil altamente concentrado. Es decir, un núcleo muy reducido de grandes empresas acumuló crecientes segmentos del mercado, mientras que la pequeña y mediana producción tuvo menos incidencia en el comercio intrarregional, así como en el internacional. La lectura sobre el bloque fue, no obstante, muy optimista, ya que durante los noventa tanto el comercio internacional de cada uno de los países como el intra-regional registraron tasas importantes de crecimiento.

A pesar del énfasis comercial del proceso de integración, durante los quince años de vigencia del MERCOSUR, se ha logrado concretar un conjunto de aspectos positivos como la afirmación de los valores democráticos; una mayor vinculación entre los socios, tanto en el plano económico y comercial, el cultural, educativo y académico –incluso con algunas expresiones institucionales– así como un activo de reglas de juego armonizadas que inciden en los flujos de comercio e inversión entre los socios.

La integración en el nuevo escenario político

Las profundas crisis que varios países de la región vivieron en 2001-2002, dieron origen a un importante cambio en la composición de los gobiernos elegidos. La llegada al poder de Luiz Ignacio Lula da Silva, Néstor Kirchner y Tabaré Vázquez en Brasil, Argentina y Uruguay, respectivamente, determinan una nueva dinámica en el proceso de integración. Los discursos presidenciales y las agendas temáticas empiezan a sumarle al eje comercial un abanico de nuevos temas resultantes de un momento político que tiene lugar no solamente en el MERCOSUR, sino en toda Sudamérica. Recordemos que, salvo en Colombia, han triunfado propuestas

que proponen cambios importantes a los programas económicos de los noventa. Nuestro proceso de integración no es ajeno a esta realidad.

En términos generales, han confluído visiones políticas que, con matices diferentes, tienen como común denominador la búsqueda de alternativas a la política económica de los noventa y la necesidad de que el Estado asuma una función más decisiva como institución reguladora de los mercados, como promotora de la actividad económica y como garante de la cohesión social. En lo que respecta a la integración, se la considera como motor de un nuevo modelo de desarrollo para la región y como medio para su inserción internacional. Los presidentes de la región han manifestado reiteradamente en encuentros y declaraciones conjuntas su compromiso de fortalecer el proceso a través del perfeccionamiento de sus instituciones en los aspectos comerciales, políticos y culturales.

La convergencia de visiones comunes respecto del rol que debe jugar el MERCOSUR en el desarrollo económico y social de los países, se ha expresado sobre todo en la agenda externa. Una muestra de ello ha sido la participación conjunta de este grupo de países en el G-20, en el marco de las negociaciones en la Organización Mundial de Comercio; en las negociaciones comerciales con la Unión Europea; el posicionamiento del MERCOSUR en la Cumbre de las Américas en Mar del Plata, en noviembre de 2005; la unánime aceptación del ingreso de Venezuela al bloque regional, no solo por el potencial energético que presenta ese país, por la complementariedad que presentan sus economías, sino por la mayor presencia conjunta que adquiere la subregión en el escenario internacional.

Las diferencias con respecto al MERCOSUR de los noventa son evidentes. Se está gestando un bloque coherente con la nueva etapa que viven nuestros países. Precisamente, en este marco, tuvo lugar la incorporación de Venezuela, que solicitó su ingreso a un bloque que ya expresaba en ese momento, vientos de transformación. La incorporación de Venezuela como miembro pleno a este organismo el 4 de julio de 2006¹, no solo reviste importancia por el ingreso de la tercera economía de Su-

1 Para que su incorporación definitiva, aún faltan las ratificaciones en los Congresos de Brasil y Paraguay.

América, sino que en términos geoeconómicos conforma un Mercosur con una “columna vertebral” en América del Sur que abarca desde el Caribe hasta la Tierra del Fuego. Junto con Brasil y Argentina, los tres países pueden contribuir de diversas formas a corregir las asimetrías con los países miembros de menor desarrollo.

Cuadro 1. PBI total, inversiones y balanza comercial del MERCOSUR: 2006 (en millones de dólares)

Países	PBI ¹	IED ²	Export. ³	Import. ³
Argentina	212,7	4.662	47.040	32.937
Brasil	1067,7	15.066	138,421	92.686
Paraguay	8,793	70	4.343	5.261
Uruguay	19,2	600	6.392	4.900
Venezuela	181,6	2.957	69.341	31.038

¹ En dólares corrientes, tomado del FMI; ² Datos correspondientes a 2005, tomados de abeceb.com en base a FMI; ³ Datos estimados tomados de Tomado de Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, CEPAL, 2006

La nueva concepción común de los gobiernos con respecto al Mercosur, se ha visto reflejada también en el programa de trabajo 2004-2006, que incluye en su agenda un conjunto importante de aspectos sociales, institucionales y nuevos elementos –entre los que se destacan la cooperación en ciencia y tecnología y la integración física y energética– que trascienden el sesgo exclusivamente económico-comercial.

Si bien han tenido lugar algunos avances importantes en los objetivos propuestos –el establecimiento de medidas para la eliminación del doble cobro del arancel externo común, la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) en diciembre de 2004, la aprobación del protocolo para la constitución del Parlamento del MERCOSUR, la reglamentación del Protocolo de Olivos para la solución de controversias, la puesta en funcionamiento del Tribunal Permanente de Revisión, la elaboración del instrumento para la vigencia inmediata de las normas que no requieren aprobación parlamentaria, actividades conjuntas en los proyectos regionales de integración energética, entre otros–

hace falta profundizar y concretar dichos avances y objetivos, así como abordar nuevos frentes.

Entre los anteriores se puede mencionar: la integración de las cadenas productivas; la eliminación de incentivos y subvenciones en algunos países que generan distorsiones en el mercado regional; medidas que favorezcan la libre circulación de personas; el diseño de mecanismos que reduzcan las asimetrías –tanto entre los países como al interior de sus territorios– y una reforma que solucione los déficit institucionales.

Es importante destacar que si bien los flujos comerciales intraregionales han disminuido y hay países como Argentina y Uruguay que presentan déficit comerciales en su relación con el MERCOSUR. Este continúa siendo un destino importante para las exportaciones, sobre todo para Paraguay y Uruguay (Paraguay canaliza 60% de sus exportaciones a esa plaza, mientras que Uruguay canaliza poco menos de 30%). Por otro lado, la composición de las exportaciones que realizan los socios al interior del bloque se caracteriza por poseer alto valor agregado.

Cuadro 2. Exportaciones intra-MERCOSUR / Exportaciones totales (%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Argentina	16,6	19,1	28,1	30,3	32,3	33,3	36,3	35,6	31,3	31,9	28,2	22,1	18,9	19,4
Brasil	7,3	11,4	14,0	13,6	13,2	15,3	17,1	17,4	14,1	14,0	10,9	5,5	7,8	9,4
Paraguay	35,6	37,9	39,7	46,3	57,6	62,5	53,2	51,5	41,9	63,2	52,5	57,9	58,9	59,4
Uruguay			42,1	46,6	46,7	48,1	49,5	55,2	45,1	44,5	40,8	32,8	30,6	29,3

Fuente: base de datos ALADI

Los desafíos del MERCOSUR

A pesar de este nuevo marco favorable para su relanzamiento, para que las demandas y planteamientos políticos esbozados por los presidentes en MERCOSUR puedan ser atendidos, falta aún recorrer un largo camino. Con el fin de atender eficazmente los propósitos planteados por los presidentes, se requiere instrumentar medidas y diseñar mecanismos que permitan no solo impulsar el proceso, sino dar cumplimiento a los acuerdos

ya logrados. Estos pueden resumirse en dos grandes lineamientos: un mayor grado de institucionalidad para el organismo y la definición de ejes de carácter estratégico en la formulación de políticas públicas.

Necesidad de mayores grados de institucionalidad

Tan importante como crear condiciones para nivelar el campo de juego y mejorar el posicionamiento comercial de los países de menor desarrollo relativo, es mejorar la institucionalidad de la integración y darle más contenido y profundidad a los temas en los que exista una fuerte comunidad de ideas. Ello permitirá fortalecer el bloque regional.

Con ese objetivo, se plantea avanzar en un conjunto de temas y procesos en los que ya se han logrado acuerdos. Se trata de que los organismos que demandan la ejecución de esas políticas sobre temas acordados, agreguen valor a las agendas nacionales. Es decir, se intenta buscar las sinergias y hacer compatible el modelo de integración regional con el modelo de desarrollo nacional que cada país ha decidido soberana y democráticamente.

Bajo esta concepción, resulta imprescindible aportar ideas que definan los lineamientos que permitan mejorar la gestión que solucione los déficits institucionales del organismo. Además de fortalecer las instancias de integración actuales, se podrían designar funcionarios sectoriales de alto nivel dedicados a trabajar plenamente como contrapartes nacionales de la integración. No se trataría de conformar un esquema que implique cesión de soberanía de los Países Miembros del organismo de integración: los funcionarios serían ejecutores de las decisiones que antes fueron debatidas y consensuadas entre los países.

Esta modalidad representaría un paso adelante en el proceso de integración a pesar que no se modificaría el sistema actual de decisiones que rige en el bloque. Solo se buscaría fortalecer la dinámica organizativa del MERCOSUR mediante la profundización de articulaciones horizontales y verticales de los foros institucionales ya existentes, así como de la creación de otros que sean requeridos como resultado de las nuevas demandas para profundizar el proceso.

En síntesis, lo que se busca es lograr una mayor eficacia y celeridad, así como integralidad en la instrumentación a nivel nacional de los acuerdos adoptados regionalmente. Asimismo, permitir un mayor aprovechamiento y coordinación de los recursos técnicos existentes en la región.

Es importante destacar que para contribuir a resolver los déficits institucionales y democráticos se ha creado el Parlamento del MERCOSUR. Asimismo, se fundó el Instituto MERCOSUR de Formación (IMEF) y el Observatorio de la Calidad Democrática.

Ejes de carácter estratégico en la formulación de políticas públicas

Hay un conjunto de acciones de carácter estratégico que podrían constituir parte de la formulación de políticas públicas regionales que permitan profundizar los niveles de integración, ampliar su horizonte y sus fronteras, de tal modo de darle un enfoque de mayor integralidad al proceso. Algunas de ellas son:

Mecanismos para corregir las asimetrías entre los países

Reducir las asimetrías constituye uno de los aspectos centrales y fundamentales para mantener la cohesión, el interés y el sentido de pertenencia al MERCOSUR. La mayoría de estudios coinciden en señalar que un proceso de integración, con las características de este bloque, genera ganancias netas que no se distribuyen de forma equitativa. Incluso, en ciertos períodos, se pueden verificar pérdidas para algunos miembros. Existe un riesgo importante de que las regiones y países menos desarrollados y/o más pequeños sean los que menos puedan aprovechar el proceso, lo que podría generar diferencias aún mayores. Los países de menor desarrollo y/o más pequeños pueden tener problemas de recursos para resolver estos inconvenientes por sí mismos.

Es evidente que el mercado ampliado, ni los plazos más extensos para los compromisos de desgravación arancelaria son, por sí solos, suficientes para corregir las asimetrías. Es por ello que la transferencia de

tecnología en materia de implementación de políticas públicas, de conocimientos y experiencia en los marcos regulatorios y en el desarrollo de las instituciones, puede contribuir a que los países menores mejoren la calidad de sus políticas de desarrollo. Es fundamental que al interior del MERCOSUR no se repita el esquema centro-periferia. Es decir, deberían impulsarse mayores programas de transferencia de aquellos países que concentren las actividades de mayor densidad tecnológica. En ese sentido, Brasil, Venezuela y Argentina disponen en diversas áreas de capacidad tecnológica que podrían contribuir al desarrollo de los países de menor desarrollo, en el que prevalezca siempre el principio de que la integración, debe ser compatible con el desarrollo equilibrado de todos los países.

Es importante revisar y, eventualmente, retomar algunos de los mecanismos que rigieron el Programa de Integración y Cooperación Económica entre Argentina y Brasil (PICAB), a mediados de los ochenta.

De igual manera, Paraguay y Uruguay deberían disponer de instrumentos y mecanismos que les permita ampliar su acceso al mercado regional y acelerar su transformación productiva. La conformación del FOCEM es un paso correcto en esta dirección. Este Fondo para la Convergencia Estructural, de 100 millones de dólares anuales, se creó para compensar el desarrollo de las economías más pequeñas en programas de cohesión social, de desarrollo de competitividad y de fortalecimiento institucional. Ya han sido puestos en marcha catorce proyectos, principalmente de Paraguay y Uruguay.

Asimismo, una de las acciones más importantes, pero poco difundidas con relación a estos dos países, como resultado del ingreso de Venezuela al MERCOSUR, es que los principales productos de la oferta exportable de Paraguay y Uruguay gozarán de desgravación total e inmediata y acceso efectivo.

Finalmente, la idea de explorar nuevos fondos y mecanismos financieros regionales para incrementar los recursos necesarios para los proyectos regionales, como el Banco del Sur, podrían contribuir a reducir las disparidades económicas y sociales entre los países, así como al interior de ellos.

Impulsar la articulación productiva a escala regional

La profundización del proceso de integración regional requiere políticas industriales más activas. La reconstrucción de los aparatos productivos nacionales y la eventual configuración de un sistema productivo regional deben partir de una revalorización de la industria como uno de los núcleos de articulación principal de los procesos productivos, de las cadenas comerciales, de la creación de empleo y de la generación de excedentes para el proceso de acumulación. Un factor fundamental para lograrlo, requiere reconstruir los procesos de creación y aplicación tecnológica, para lo cual es fundamental la coordinación de las políticas de desarrollo científico y tecnológico y reactivar –y extender a los demás socios– acuerdos como los bilaterales entre Argentina y Brasil referidos a biotecnología e informática. También puede jugar un rol adicional, en este campo, la implementación de políticas de “compre regional” con contenidos nacionales específicos.

Es fundamental estimular la formación de cadenas productivas regionales, así como la elaboración de instrumentos específicos que estimulen la conformación de *joint ventures* entre PYMES, cooperativas y unidades productivas de agricultura familiar de la región. Este tipo de acciones no solo podría contribuir a profundizar el espacio regional, sino que permitiría formas de articulación productiva que pueden tener incidencia sobre el destino del excedente y, por esa vía, sobre el crecimiento y la distribución del ingreso. Un mecanismo posible sería la licitación de líneas de crédito otorgadas por fondos regionales constituidos para tal fin.

Al respecto, en agosto de este año, la Comisión de Representantes Permanentes conjuntamente con la Secretaría Técnica, organizaron un encuentro en el que participaron los Secretarios de Industria, funcionarios de los Ministerios de Trabajo, el Foro Consultivo Económico y Social, empresarios, organizaciones sindicales, la CEPAL, expertos y académicos de los cinco países para impulsar propuestas concretas sobre complementación económica e integración productiva, a fin de darle cuerpo a la idea de un MERCOSUR más productivo y social.

Asimismo, lo que ahora estamos proponiendo –y fue aprobado en la última Cumbre Presidencial en Asunción– es la puesta en marcha de un

fondo productivo que, a través de diversos incentivos, financie la asociatividad de las PYMES de la región, colabore en la generación de cadenas productivas y permita que las empresas de las economías de los países más pequeños puedan mejorar su situación relativa en el proceso de integración.

Este conjunto de medidas puede convertirse en factores que contribuyan a disminuir las tensiones sectoriales en el bloque regional. La articulación público-privada adquiere una nueva dinámica.

Ampliar la agenda externa común

Uno de los grandes desafíos que presenta el MERCOSUR consiste, sin duda, cómo lograr conjuntamente una mejor inserción internacional que le permita contrarrestar los efectos negativos de la globalización. Dada la opción de los países por construir una Unión Aduanera, la Decisión 32/2000 del Consejo del MERCOSUR establece el compromiso de los socios de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extra-zona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias.

Una agenda externa común podría incluir una plataforma para el tratamiento a los capitales financieros; algún nivel de coordinación en la legislación sobre inversiones extranjeras; el diseño de un marco jurídico común para el acceso a recursos genéticos y conocimientos tradicionales; preservar los temas culturales en las negociaciones comerciales, para lo cual sería importante suscribir la Convención sobre Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de las Naciones aprobada en la UNESCO en octubre de 2005; rechazar propuestas de parte planteadas por países industrializados, que vayan más allá de lo establecido en el Acuerdo de la OMC sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual (ADPIC) como estrategia de negociación en tratados comerciales; fijar un límite a la liberalización de los servicios educativos tanto en el ámbito multilateral de la OMC, como en los TLC; mantener el principio de negociación mediante la liberalización de listas positivas en las áreas que conforman el sector servicios en la suscripción de acuerdos comerciales, entre otros.

Desarrollo de instrumentos para integrar zonas fronterizas

Uno de los requisitos fundamentales para aprovechar de manera efectiva las oportunidades de comercio e inversiones consiste en incorporar a las ciudades y regiones en el proceso de integración. Las fronteras en los países del MERCOSUR requieren ser mejor acondicionadas para cumplir eficientemente el papel de puntos de articulación de las economías nacionales. Dicho acondicionamiento debe comprender medidas y proyectos de facilitación administrativa, de construcción o mejora de infraestructura vial y ferroviaria, de instalación de locales equipados en los pasos de frontera, entre otras. Sin embargo, no todas esas medidas y proyectos deben responder a las prioridades e intereses del comercio, turismo y otras actividades económicas con origen y destino fuera de la frontera, sino que deben ejecutarse con el fin de generar oportunidades de empleo productivo, incremento y diversificación de la oferta de servicios originarios de la zona y la incorporación de producciones y servicios locales a las corrientes de intercambio bilateral, comunitario e internacional.

Es importante establecer polos de desarrollo de las zonas fronterizas, que trasciendan la lógica de las zonas francas (que tienden a servir exclusivamente para el intercambio comercial libre de impuestos) y contribuyan a reconfigurar la organización territorial de la producción en la región.

En ese sentido, es importante impulsar la identificación de zonas de frontera que puedan ser integradas, mediante proyectos o programas sociales bi o tri-nacionales específicos (capacitación laboral, salud y educación). En la integración de zonas de frontera deben estar presentes ejes temáticos transversales como el desarrollo rural, seguridad alimentaria, medio ambiente y biodiversidad. La red MERCOCIUDADES (que reúne a los alcaldes, intendentes y prefectos de los grandes centros urbanos que participan del MERCOSUR y cuya tarea es propender al fortalecimiento de las administraciones locales como contrapartida lógica y natural de la globalización) puede desempeñar un rol importante. Creada en 1995 por 12 de las principales ciudades de la región, durante el año 2005 comprendía a 160 ciudades en las que habitan 75 millones de personas, con un importante nivel de actividades.

La construcción de polos de desarrollo en las regiones fronterizas revisa importancia no solo como factor de desarrollo económico e inclusión social, sino como elemento fundamental en aspectos de seguridad. En ese sentido, es imprescindible el desarrollo de los aspectos mencionados en zonas como la Triple Frontera para evitar que esta sea sobredeterminada por temas de seguridad.

Profundizar la cooperación e integración energética

La integración y cooperación energética no solo es un objetivo de los gobiernos del MERCOSUR, sino una de las áreas prioritarias en la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones. La integración energética puede ser un mecanismo decisivo para un mejor posicionamiento geopolítico de la región, en un escenario internacional en el que la mayoría de análisis coinciden en señalar que los altos precios del petróleo no reflejan un fenómeno coyuntural sino son más bien un rasgo estructural del nuevo paradigma energético.

Para lograrlo, es fundamental la construcción de una infraestructura adecuada, y disponer de un esquema institucional que reglamente la forma en que operará dicha infraestructura. Precisamente, el diseño de los mecanismos técnicos, así como institucionales, para la construcción de un mercado común energético es aún un desafío para poder concretar la voluntad política que, al respecto, prevalece en la región.

Junto con estas actividades, es fundamental diseñar una política que tenga como objetivo garantizar el suministro de energía incluir en la matriz energética criterios sobre su uso eficiente, el uso de energías renovables –como los biocombustibles y la nuclear– y menos contaminantes. Iniciativas como Petroamérica tienen importancia para la integración en este ámbito. Esta es concebida como una alianza estratégica entre las operadoras energéticas nacionales a fin de fortalecerlas y convertirlas en instrumentos eficaces y eficientes para garantizar el suministro energético en la región, así como su integración posterior. Se parte de la consideración que la integración energética es un asunto de los Estados y de los gobiernos, con la participación de sectores empresariales privados. Asimismo,

plantea la complementariedad económica y tiene como fin reducir los costos energéticos derivados de factores especulativos y geopolíticos en los países de la región. Se trata de una iniciativa a desarrollarse en forma progresiva, a través de acciones y acuerdos bilaterales o subregionales.

Mayor impulso a las políticas comunes en medio ambiente

Uno de los temas fundamentales de la integración radica en diseñar una normativa ambiental común que haga compatible el desarrollo en las distintas regiones. Asimismo, que contemple canales de resolución de los conflictos al interior del espacio de integración.

Si bien en una primera etapa, los diferentes foros del MERCOSUR, tocaban tangencialmente temas de naturaleza ambiental, en 1995 se constituyó el Subgrupo de Trabajo 6 (Medio Ambiente). Desde entonces, se han trabajado una serie de planteamientos importantes. Si bien se han presentado propuestas sobre el Acuífero Guaraní y otros acuerdos relacionados al Río Uruguay las políticas ambientales en común y el tratamiento de los recursos no renovables no son suficientes.

Entre otros, es necesario profundizar en la definición de normas medio ambientales y el aprovechamiento común de los recursos naturales, afinar el régimen común que regule el acceso a los recursos genéticos, impida la biopiratería y proteja el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas.

El Instituto Social del MERCOSUR

Uno de los pasos importantes que se ha dado en el MERCOSUR para abordar eficazmente los problemas sociales ha sido la creación, en enero de este año, del Instituto Social del MERCOSUR, con sede en la ciudad de Asunción. Ha sido concebido como una herramienta para generar políticas públicas regionales en el campo de la lucha contra la pobreza, problemáticas laborales, medioambientales y de salud. El instituto tiene como fin articular y potenciar las experiencias transitadas y

desarrollar programas, iniciativas y propuestas conjuntas entre los cinco países, aspectos que aún no han podido plasmarse por el excesivo sesgo intergubernamental de las políticas y la ausencia de organismos comunitarios.

Su dirección estaría a cargo de un Consejo Regional de Políticas Sociales, conformado por los Ministros de Desarrollo Social del MERCOSUR y tendría a cargo la definición de una Agenda Social comunitaria en la que deberían delimitarse programas, proyectos y actividades de alcance regional que complementen y agreguen valor a las políticas sociales de los países.

Esta actividad daría cumplimiento a la necesidad manifestada por varios gobiernos de la región: implementar una estrategia integrada que permita una visión comunitaria del desarrollo social. Entre las políticas que pueden coordinarse o ejecutarse comunitariamente —que permitirían aportar un valor agregado significativo a las políticas nacionales— se consideran la unificación de programas para reducir la mortalidad infantil, impulsar programas de alfabetización y salud; propiciar la conformación de un Sistema de Información Estadístico Subregional de Indicadores Sociales que facilite la evaluación de los programas emprendidos; acordar definiciones conceptuales comunes para los indicadores sociales; impulsar la conformación de un Observatorio Social, entre otros.

Por otro lado, en este ámbito sería importante desarrollar iniciativas y propuestas concretas que permitan potenciar las políticas que, en cada Estado, apoyen una mejor distribución del ingreso. El tratamiento de este tema desde el MERCOSUR puede contribuir a generar una masa crítica que facilite la adopción de medidas para alcanzar dicho objetivo.

Es claro que los problemas sociales pueden paliarse pero no resolverse por la vía de estos mecanismos. Una solución más profunda de los problemas sociales requiere políticas favorables a la producción y no a la especulación financiera, así como a la adopción y desarrollo tecnológico de acuerdo a un proyecto de desarrollo.

Definición de una estrategia comunicacional

El MERCOSUR no es ajeno a lo que sucede, en general, en los procesos de integración de América Latina, caracterizados por involucrar prioritariamente a políticos, técnicos, empresarios y académicos; pero en los que la ciudadanía no solo no participa, sino que es informada en forma limitada. El incremento de flujos de información desde los organismos de integración, para intentar involucrar a la población en esta temática, no ha conseguido incorporarlos activamente y tampoco instalar, en las agendas públicas, la integración como tema de debate.

Es necesario, sin duda, un cambio de estrategia comunicacional que trascienda la simple promoción de las actividades, órganos o protagonistas del proceso y superar una focalización puramente economicista, que parta de asumir la integración de forma plurinacional, que promueva el conocimiento recíproco de las realidades de la subregión.

Una nueva estrategia comunicacional permitiría enfrentar la visión que prevalece en los medios, los cuales privilegian la construcción de un destino individual que históricamente ha estado acompañado por una subordinación, casi incondicional, al poder local o a la hegemonía dominante. Además, permitiría contrarrestar la deformación que se presenta sobre los procesos políticos en los países de la región, que no son adecuadamente concebidos en los países desarrollados. En general, por prejuicios ideológicos o por intentar encasillarlos en su propia experiencia histórica, se los desvirtúa y se los califica con simpleza como gobiernos demagogos o populistas.

Participación ciudadana

En el escenario político descrito anteriormente, la Cumbre de Presidentes del MERCOSUR realizada en Iguazú, el 8 de julio de 2004, planteó la necesidad de modificar la arquitectura institucional vigente hasta entonces. Dos años después, aún falta mucho por hacer. Sin embargo, es destacable la creación de dos instituciones: el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR y el

Parlamento del MERCOSUR. La importancia de la primera radica en que se empieza a tomar en cuenta el hecho que los procesos de descentralización, que tenían lugar en la región, otorgaban a los gobiernos subnacionales un creciente grado de competencias y responsabilidades. Estas temáticas eran parte permanente de las negociaciones en el MERCOSUR. Por lo tanto, quienes debían cotidianamente establecer políticas públicas para el desarrollo de sus territorios y, por otra parte, demostraban un creciente grado de accionar internacional, no tenían canales formales de participación.

Con respecto al Protocolo para la constitución del Parlamento MERCOSUR, este constituye un paso importante para avanzar hacia la ampliación de la representación política, la democratización y la legitimación del proceso de integración regional. Si bien sus atribuciones son aún limitadas (no podrá crear normas), su establecimiento permitirá un mayor control político de quienes toman las decisiones y una mejora en las relaciones interinstitucionales del bloque.

Una propuesta regional importante, que da prioridad a la participación e incidencia ciudadana en el proceso de integración, es la que presentó el presidente de Uruguay, Tabaré Vázquez (*Somos MERCOSUR*), en la Cumbre presidencial de junio de 2005. La iniciativa surgió como respuesta a la demanda de mayor participación en el proceso de integración regional, expresada por organizaciones sociales y gobiernos locales. Esta es resultado de la expresión de la voluntad política de democratizar el MERCOSUR, generando espacios para que la sociedad civil y los gobiernos locales puedan debatir, formular sus demandas y participar en el proceso de toma de decisiones.

Se trata de una propuesta política integral sobre el proceso regional. Es un programa de actuaciones del sector público y privado que enfatiza las dimensiones del MERCOSUR en lo productivo, social, político y cultural, para complementar la dimensión comercial que se privilegió en algunos segmentos del proceso de integración. Se considera que la construcción del MERCOSUR ciudadano, será el espacio democrático donde trabajosamente se construirán los acuerdos de este organismo. Sin embargo, hace falta impulsar y apoyar más esta importante propuesta.

Conclusiones

Las propuestas que fortalezcan el MERCOSUR deben realizarse sobre la base del reconocimiento de que tan importante como crecer económicamente de manera dinámica, estable y sostenida es corregir progresivamente la distribución del ingreso y la desigualdad de oportunidades que prevalece en nuestras sociedades.

Por ello, es importante revisar la experiencia del proceso de integración que prevaleció durante los noventa, periodo que estuvo regido, básicamente, por las reglas del mercado. El nuevo espacio que se presenta para la integración requiere preservar algunos espacios de políticas públicas para construir capacidades internas y, al mismo tiempo, incorporar a las micro, pequeñas y medianas empresas urbanas y rurales, así como a las cooperativas, pues estas juegan un importante papel en la generación de empleo y en la redistribución del ingreso en la región. Debemos tener presente que parte importante del éxito del aumento de las exportaciones de los países del sudeste asiático, consistió en el poder de discrecionalidad para usar un conjunto de medidas de política e incentivos dirigidos a industrias y sectores específicos en que se logró formar una oferta exportadora competitiva.

Partimos de la base que las transformaciones productivas y la asignación de recursos, no pueden pensarse solamente como aspectos derivados del comercio internacional. Este, más bien, debe ser resultado de un fortalecimiento integral del aparato productivo, en el que el empleo sea el eje rector de su diseño. Para lograrlo, es importante abandonar la visión esencialmente comercialista de la integración, ampliarla a otros ámbitos y buscar una mejor relación entre Estado y mercado.

Otro aspecto a tener en cuenta es que si bien el acceso a los mercados de países industrializados es importante, se debe tomar en cuenta el mercado regional donde existe un 50% de potenciales consumidores que actualmente viven debajo de la línea de la pobreza.

El combate a las asimetrías, más y mejor comercio, integración productiva y energética, modernización de las infraestructuras, cooperación científico-tecnológica, articulación de los sistemas educativos, programas sociales, laborales y culturales compartidos, medidas conjuntas de protec-

ción a la biodiversidad y una arquitectura financiera común junto a los demás países sudamericanos, conforman el conjunto de políticas públicas que nos van a permitir responder eficazmente a los retos estratégicos de la integración, en un momento extraordinariamente propicio.