

La integración sudamericana y sus retos futuros

Memorias del Seminario

La integración sudamericana y sus retos futuros

Memorias del Seminario
Quito, 29-30 de junio de 2005



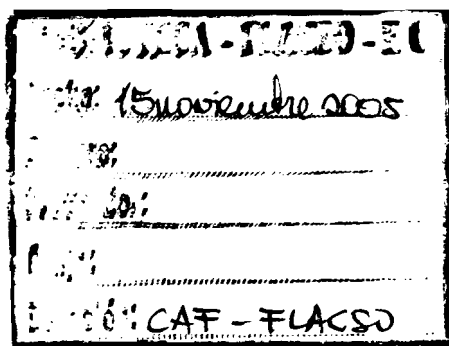
CORPORACION ANDINA
DE FOMENTO



República del Ecuador
Ministerio de Relaciones Exteriores



FLACSO
ECUADOR



© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro
Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 3238888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

ISBN: 9978-67-099-8
Sistematización: Claudia Donoso
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPERGRAF
Quito, Ecuador, 2005
1ª. edición: julio, 2005

Índice

Introducción

Antonio Parra Gil	7
Luis Palau	9
Adrián Bonilla	10

PONENCIAS

Integración comercial y territorio	15
Luis Alberto Oliveros	

Democracia, seguridad y gobernabilidad en Sudamérica	27
Francisco Leal Buitrago	

Cohesión social y justicia social: el camino de la OTCA	37
Rosalía Arteaga	

Migración internacional e inclusión social: un nuevo desafío de la integración regional	41
Gioconda Herrera	

La equidad de género: un desafío para la Comunidad Sudamericana	51
Teresa Valdés	

La ALADI y la integración comercial asimétrica en Sudamérica	67
Didier Opertti	

El SELA, la integración comercial y asimetrías en Sudamérica	75
Roberto Guarniere	

La promoción del desarrollo sustentable de las regiones compartidas y la atención de las asimetrías regionales: un camino hacia la profundización de la integración	83
Félix Córdova Moyano	

Biodiversidad y la promoción del medio ambiente: la visión de la OTCA	91
Rosalía Arteaga	

PRESENTACIONES

Desarrollo de infraestructura como mecanismo de integración en Sudamérica	99
Rolando Terrazas	
Integración económica y cohesión social en Sudamérica	109
András Uthoff	
Una visión de la CAN respecto a la seguridad, gobernabilidad y democracia en Sudamérica	133
Allan Wagner	
Integración y democracia	139
Marco Aurelio García	
Comunidad Sudamericana de Naciones: integración comercial y asimetrías	145
Luis Abugattás	
Integración energética en Sudamérica	151
Mauricio Garrón	
La biodiversidad y la promoción del medio ambiente en Sudamérica	159
Yolanda Kakabadse	
Desarrollo de infraestructuras regionales versus medio ambiente	163
Jorge Jurado	
Síntesis y conclusiones	173
Julio Prado Espinosa	

La promoción del desarrollo sustentable de las regiones compartidas y la atención de las asimetrías regionales; un camino hacia la profundización de la integración

Félix Córdova Moyano'

I. Las relaciones de vecindad y la integración

Referirse, ante esta calificadísima audiencia, a temas como la interdependencia o la globalización, estaría fuera de lugar. Solo permítanme echar una mirada distinta sobre lo que doy en llamar el Imperativo de la Vecindad, que es apenas un corolario, una consecuencia de lo que entendemos sobre esa caracterización que acostumbramos a hacer hoy de la realidad internacional, aunque de alcances y contenidos bien imprecisos.

En un sistema mundializado, fuertemente interdependiente, signado por la existencia de una multiplicidad de cuestiones transfronterizas, para un país, su vecino, no es ni puede ser neutral.

Desde la historia sabemos que nunca lo fue. Toda zona de contacto – fronteriza, históricamente de fricción – tuvo siempre – y seguirá teniendo – para mal o para bien, una inconmensurable y multifacético vida propia, una enorme energía y un gran potencial.

El límite, concepto central en la filosofía y las matemáticas, al demarcar los territorios de los países, define sus ámbitos jurisdiccionales. En América la herencia hispánica fue imprecisa en sus definiciones territoriales lo que dio lugar a casi dos siglos de conflictos limítrofes. Sumemos a ello, entre muchos otros factores, la enorme tensión que pro-

11 Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina.

duce en esas zonas, el contacto entre jurisdicciones diversas, con plexos normativos distintos, desarrollos relativos diferentes, con ideas de país - sino dispares - necesariamente propias de cada uno, desarrolladas en centros de decisión, en general, distantes sea geográfica o culturalmente de las áreas en cuestión.

Y junto con lo que aporta a la tensión total ese contacto desigual, está la fenomenal problemática que agrega la necesidad de transitar por ese límite para superarlo legal o ilegalmente, hecho imposible de impedir entre vecinos ni con muros ni con reglas, como ya es claro para todos. A ello sumémosle, finalmente, la vasta problemática transfronteriza entendiendo por tal, tanto la que requiere de una acción conjunta voluntaria de ambas márgenes, atento su unicidad básica como por ejemplo la salud humana, la animal, la vegetal, el ambiente, los recursos naturales etc. como aquellos cuyo tratamiento eficaz exige de decisiones compartidas, como es lo relacionado con las comunidades originarias que no aceptan ser parte de una nación salvo la propia por lo que no reconocen fronteras, el aprovechamiento de los recursos hídricos compartidos, también la persecución de la actividad criminal, secuestros extorsivos, narcotráfico, las migraciones ilegales, el tráfico de personas, bebés, niños, órganos, contrabando, lavado de dinero, la lucha contra el picudo algodonnero o la aftosa etc.

No es exagerado afirmar que esas zonas de contacto se caracterizan, en general, por el debilitamiento del imperio de la ley, bajos índices sociales, alto tránsito y tráfico, proliferación de delincuentes, bajo nivel de actividad legal, primacía de la informalidad, piratería etc.

Con toda su fuerza estas evidencias nos muestran entonces que, entre países vecinos, las relaciones - en particular en las regiones fronterizas - nunca son neutrales. Están necesariamente teñidas sea por el conflicto o por la cooperación.

En el marco de estas reflexiones intentaré mostrar que, esto que vengo de describir sucintamente, es uno de los dos elementos que constituyen, a mi juicio, lo que doy en llamar el Imperativo de la Vecindad: la existencia de una tensión insoslayable, de enormes consecuencias y proyecciones, que necesariamente pondera las relaciones bilaterales, según cómo se la trate.

El otro elemento, que completa esa ecuación, es de orden político y es una lógica consecuencia del primero. Nos revela que para un tratamiento eficiente de la problemática que generan las zonas de contacto y para su propio bien general, un país necesita de la voluntad concurrente de su vecino. Más aún, necesita que a su vecino le vaya bien, lo que los compromete definitivamente, en la realización de sus destinos indisolublemente unidos.

Esa es la única vía para la resolución positiva, en beneficio de las dos partes, de esa enorme tensión que generan necesariamente las zonas de contacto. Debe generarse entonces, entre vecinos, un cierto grado de coordinación de políticas regionales específicas destinadas a promover una suerte de convergencia, en el horizonte del tiempo, de sus situaciones económicas y sociales relativas en general y en esas áreas - las colindantes - en particular.

Cómo explicarnos sino la Unión Europea que supo contener, y disolver, el conflicto franco - germano - ? Y mejor ejemplo aún, por más reciente, está dado por la integración de Méjico al NAFTA. Podemos comprender, sino es desde la perspectiva expuesta aquí que, el país más poderoso del planeta, se viera impelido a asociar a su vecino - subdesarrollado,

pues pareciera no haber encontrado otra manera de disolver la enorme tensión que le generan sus zonas de contacto al sur.

Visto así es que me atrevo a definir como un principio de vigencia actual el del Imperativo de la Vecindad que *nos obliga* a ver a nuestros vecinos también como socios, en la realización individual de nuestras sociedades. Y a entender, consecuentemente, que en el mundo de hoy, los desarrollos relativos entre países limítrofes deben tender a nivelarse hacia arriba, para morigerar los conflictos emergentes e impedirlos hacia el futuro. En ese contexto, es que parece ser funcional a los intereses propios atender de manera especial, a las regiones colindantes visto el rol que desempeñan en un marco integrador, lo peculiar de sus características y las consecuencias que de ellas se proyectan para cada país involucrado.

II. La actualidad regional

Desde la generalización de la democracia en América, las bases de nuestras relaciones transmutaron del conflicto a la cooperación, principio en el que hoy se asientan. Fue en ese marco que dimos pasos audaces en el sur, en favor de una integración amplia y profunda aspirando a alcanzar el estadio mayor de ese proceso, que es el establecimiento de un MERCADO COMUN, el MERCOSUR en proceso de perfeccionamiento.

Bien sabemos que estos procesos tienen vaivenes motivados por las más variadas razones siendo, en mi modesta opinión una de las principales, la ausencia de una conciencia generalizada, en particular, entre nuestras dirigencias, sobre la necesidad de concertar desarrollo con los vecinos con quienes, según venimos de ver, tenemos – inexorablemente - que contar, para construir lo que deseamos ser.

De allí es que debemos, a mi juicio, esforzarnos en mostrar y demostrar, que la integración es un proyecto colectivo, que no tiene otra opción, que exige de mayores niveles de equidad entre los participantes y que todo ello obliga a concertar entre los miembros de un proyecto integrador, tramos importantes de nuestro propio desarrollo, si nos proponemos proyectarnos a un futuro mejor.

Sin embargo, pareciera generalizarse hoy en nuestra América un doble desencanto que da a luz la más perversa de las conjunciones. Uno, el que produce la pérdida paulatina de confianza en la democracia como sistema de convivencia y de generación de bienestar y otro, el que surge de la visualización de la integración solo como un camino posible entre tantos, como una oportunidad que no sabemos aprovechar, que beneficia a pocos mientras daña a otros y que no salda en buenos resultados para todos.

Estoy absolutamente seguro que, tanto la democracia como sistema de convivencia y la integración como camino común a recorrer en beneficio de nuestra gente, son considerados como elementos vitales para nuestras comunidades. Por lo que también estoy cierto de la preocupación reinante aquí hoy, por identificar líneas de acción que ayuden a revertir ese proceso degradante y asegurar la pervivencia de las libertades y la promoción del bienestar de cada una de nuestras sociedades, que, como vimos, están necesariamente ligados entre sí, lo que debiera convertirse en un motor para la integración.

Pretendo derivar, en ese sentido, de lo dicho hasta aquí, una línea de acción que juzgo de sumo interés y que en nuestro caso – la Argentina –, hemos decidido recorrer con nuestros vecinos. Se trata de la promoción del Desarrollo Sustentable de las Regiones Compartidas sumando también por esa vía una herramienta más para la atención de las asimetrías regionales.

III. Acerca de las regiones compartidas

Hemos avanzado en la descripción somera de las zonas de contacto y de sus implicancias que nos llevaron a construir, sobre el hecho de la vecindad, un principio según el cual esta se nos impone – más allá de nuestra voluntad – y nos obliga a una acción conjunta para beneficio de las partes colindantes. De lo contrario, ninguna de estas podría realizarse plenamente como sociedad al no tratar, conjuntamente con sus vecinos, problemáticas que les son comunes cuya superación exige de la conjunción de sus voluntades.

Y estamos obligados a actuar de consuno por que la naturaleza de esos problemas propios de las zonas de contacto no admiten – según vimos –, un tratamiento unilateral.

Si queremos vacunar contra el sarampión de nuestro lado no podemos ignorar al vecino, deberemos concertar un cuando y un cómo. A título de ejemplo cómo no concertar un período de vacunación entre la ciudad de Encarnación en Paraguay y la de Posadas Argentina, separadas por el Río Paraná y unidas por un puente por el que transitan, a diario, miles de personas. Y si queremos, en serio, erradicar al picudo algodonero o bien la aftosa, al interior de nuestras fronteras, no podremos desconocer la situación fito y zoonosanitaria de nuestro vecino e interactuar con este para diseñar políticas nacionales compatibles – o, mejor aún –, políticas regionales en esas materias.

Pero vamos más allá. Si nos proponemos preservar los recursos ícticos de un río compartido o bien sucesivo, podemos acaso hacerlo en soledad, sin la otra orilla, sin el vecino de aguas arriba? Y si el tema es ambiental y el sujeto de un programa de acción, es una región que trasciende nuestras fronteras, cómo hacerlo sin el o los otros países que tienen jurisdicción sobre un tramo de esa misma zona.

Esas regiones “comparten” sus problemas, en ellas se genera una cultura, tienen relaciones familiares superadoras de todo límite, tienen características geográficas, en general similares, viven un mismo clima y bajo un mismo cielo y padecen juntos eventuales catástrofes y por sobre todo, conviven en una cotidianeidad cara a cara que convierte en comunes los desafíos que enfrentan.

Veamos – *brevitatis causae* – las situaciones más evidentes. Los llevo por un instante a visualizar en nuestra mente los recursos y las regiones que compartimos argentinos y paraguayos; sobrevolemos entonces el Río Paraná, sus inmensos recursos hídricos, Yacyretá, próximamente Corpus, el Pilcomayo, llamado río vagabundo por la variación anual de su cauce colmatado, miremos en nuestro vuelo imaginario a las poblaciones originarias habitando las orillas de sus meandros, veamos el Río Paraguay que nace como el Paraná en el corazón de América, columna vertebral de los humedales que se extienden desde el Pantanal

hasta el Plata, pasando por los de Ñeembucú y los esteros del Iberá, miremos el bullir de las tres Fronteras donde se hermana el Paraná con el Iguazú demorado en Cataratas, veamos a regiones únicas como el Chaco, cuyo desafío une a tres pueblos hermanos ... o acaso es cierto en alguna dimensión – otra que una mera convención política como es un límite -, que hay un Chaco Paraguayo, Boliviano o Argentino ¿Admiten acaso estas cuestiones tratamientos unilaterales?

La propuesta es entonces mirar – para hacer – a las regiones aledañas entre nuestros países, como regiones que compartimos jurisdiccionalmente. Institucionalizar esa visión nos permitirá agregar una tercera dimensión a la acción que podemos desarrollar a favor de esas regiones tan específicas en sus problemáticas compartidas. Se trata de sumar a lo que uno y otro país haga en su tramo de esas regiones – desde una perspectiva horizontal-, lo que conjuntamente pueden diseñar y llevar a cabo, en su beneficio, desde una perspectiva satelital.

Las regiones compartidas – como las doy en llamar -, verdadera red interna que nos une en un destino a conseguir conjuntamente, se irán transformando así en áreas de articulación del proceso integrador al que habrán de completar desde sus regiones interiores. En ese sentido no debiéramos desconocer que, en general, las regiones compartidas no son las más desarrolladas de cada país claro que con sus excepciones.

El desarrollo articulado de las regiones compartidas – muy en especial las interiores - es, en el caso del MERCOSUR, una asignatura por lo menos parcialmente pendiente cuya promoción eficiente permitirá alcanzar una multiplicidad de objetivos, como veremos a continuación.

IV. Las regiones compartidas y la integración

Los procesos de integración nacen – como es lógico – capitalinos. Es decir, se deciden donde se asientan los centros de poder en tanto tienen su origen en el más alto nivel de una sociedad; se trata de temas sensibles que hacen, en definitiva, al destino de un país. Es habitual – y legítimo – entonces que esas decisiones se adopten en las capitales donde tienen su sede los gobiernos para, desde allí en más, proyectarse a todo el territorio de un país y su gente.

Ese proceso lleva su tiempo. Si nos acercamos a la realidad del MERCOSUR queda aún mucho por hacer para que sus regiones interiores se incorporen al proceso integrador. Y, pruebas al canto, reconozcamos que las imperfecciones del MERCOSUR se reflejan de la peor manera en esas regiones interiores compartidas. Pensemos en el impacto de los vaivenes que sufrieron las tasas de cambio y qué decir de las consecuencias de sucesivas mega devaluaciones. El comercio fronterizo invierte su balance en segundos, trastocando la vida de centenares de miles de personas que viven en las regiones compartidas. La fuerza de esas realidades convierte en pobres o ricos, en un abrir y cerrar de ojos, a poblaciones que comparten sus vidas día a día y cara a cara.

Es cierto que superar plenamente situaciones como las expuestas solo es posible a través de una coordinación macroeconómica efectiva. Pero también es cierto que hay mucho

para hacer con posibilidades de contención y transformación eficaz de ese tipo de situaciones. Si realizamos proyectos de desarrollo sustentable en conjunto destinados a promover el bienestar de la gente que habita esas regiones fuertemente influidas por la vecindad y en tantos casos afectadas por debilidades de orden institucional y económico perfectamente superables a través de un esfuerzo conjunto.

Recordemos, por otra parte, que hemos acordado en el MERCOSUR atender las asimetrías regionales y, que a ese efecto, está dispuesta una batería de medidas que incluyen la decisión adoptada en la Cumbre de días atrás de constituir un Fondo para contribuir a superarlas.

Lo que surge claramente entonces es que la promoción del desarrollo sustentable de las Regiones compartidas, habrá de constituirse también en una forma valiosa de atender las asimetrías regionales.

V. La promoción del desarrollo sustentable de las regiones compartidas y la atención de las asimetrías en el seno del MERCOSUR

El tratamiento de la cuestión de las asimetrías, en el MERCOSUR, viene de tiempo atrás a la luz del ejemplo que ofrece en ese sentido la Unión Europea. Más allá de la fuerza de ese paralelismo, el objetivo perseguido no obtuvo consenso hasta hacen dos años atrás en que se acordó disponer lo necesario para su consideración efectiva a partir de una serie de medidas concretas que, como ya se adelantó más arriba, incluyen la creación del Fondo Estructural.

Hay que decir, sin embargo, que la comparación entre la Unión y el MERCOSUR solo coincide en compartir el objetivo de atenuar esas asimetrías, pues la situación aquí en el sur, en lo que hace al cómo hacerlo, es bien diferente.

En Brasil por ejemplo, la mayor de las economías de la región, un altísimo porcentaje de su población es pobre; entre 80 y 90 millones de personas sobre un total de 180, vale decir entre 15 y 20 veces la población del Paraguay o de Bolivia y más de dos veces la de Argentina. No es entonces el Brasil, la Alemania de aquel proceso europeo que proporcionó ingentes recursos para financiar desde sus inicios, hace poco menos de 50 años, a la hoy Unión Europea. Y tengamos también en cuenta que Argentina está lejos de ser aquella Francia que aportó lo suyo también en materia de recursos para morigerar asimetrías.

En mi país también, una parte importante de su población, es pobre en un número que contiene entre 2.5 a 3 veces la población de Paraguay o de Bolivia.

Lo que pretendo sugerir es que va a ser necesaria mucha imaginación para suplir los recursos propios escasos y sumar, a las medidas en diseño y adoptadas para atender las asimetrías, una batería de otras que ayuden a la concreción del mismo fin.

Y es allí donde aparece como un camino interesante a recorrer, el acordar entre vecinos la promoción del desarrollo sustentable de las regiones que comparten. Sobre todo si tenemos en cuenta que las fronteras interiores del MERCOSUR superan los varios miles de kilómetros lineales y contienen varios millones de personas bajo un mismo cielo. Solo entre

Paraguay y Argentina son 1700 kms. Si por una simple convención definiéramos en principio y al solo efecto del análisis, que las regiones compartidas que pudieran ser objeto de proyectos específicos, tienen una extensión de 50 kms. de cada lado, tendríamos un área de 170 mil kilómetros cuadrados para actuar, donde se asienta una población estimada en más de 4 millones de personas, que viven en áreas bajo la influencia de la vecindad, ya vista en sus consecuencias y proyecciones.

Con ese fin es que traemos aquí para su consideración esta ponencia, en la esperanza que su análisis pueda ser motivador de propuestas de acción del tipo de las que ya estamos impulsando entre mi país y Paraguay. Debiéramos asimismo intercambiar información sobre otras experiencias, sobre proyectos existentes y hasta podríamos pensar en una mejor sustentación y potenciación de la acción que nos propongamos llevar adelante.

VI. Las posibles líneas de acción

Sobre la base de lo expuesto es que entendimos paraguayos y argentinos que es urgente actuar y que la vía aquí señalada es un valioso camino a recorrer (3). En ese sentido estamos trabajando en un memorando de entendimiento bilateral multidimensional, en el que habremos de definir las bases para una acción conjunta que tenga por sujeto de las actividades a desarrollar, a las regiones que compartimos entre nuestros dos países.

Muy en líneas generales puedo adelantar algunos contenidos básicos que nos proponemos alentar paraguayos y argentinos que van, desde lo económico y comercial, pasando por cuestiones ambientales, de salud etc., hasta lo cultural.

Se trata de diseñar un grupo institucional mínimo destinado a identificar conjuntamente sectores para impulsar acuerdos destinados a la producción y exportación de sus productos así como para promover la integración de cadenas productivas y de comercialización. Se están desarrollando actividades en el marco de un proyecto llamado "Fronteras Saludables" vinculado a salud humana integral entre ciudades de uno y otro país, se acaba de iniciar un trabajo interesante en materia de seguridad alimentaria a través de capacitación y del fomento de la producción agrícola, con comunidades originarias, se estableció ya una red cultural llamada ARPA que genera múltiples actividades entre Departamentos paraguayos y las provincias argentinas limítrofes con ese país y estamos trabajando en la más estrecha colaboración en la lucha contra el picudo algodonero y contra la aftosa en el marco de una política regional que diseñamos también con otros vecinos como Bolivia y Brasil.

Lo nuestro – entre Paraguay y Argentina –, está en marcha y seguramente habremos de generalizar la información sobre lo que vayamos haciendo para información de todos en nuestra región.

Mirando siempre desde una perspectiva satelital, agreguemos a lo señalado la densa y trascendente red articuladora que nos proponemos concretar a través de la IIRSA que justamente habrá de transcurrir por las regiones interiores de nuestra región, con efectos dinamizadores de gran magnitud.

Pensemos entonces en las posibilidades que nos ofrece utilizar esta conceptualización para avalar una acción conjunta a nivel de regiones ampliadas; pienso - más allá del MERCOSUR -, que podemos extender las experiencias hechas y generalizar las nuevas, a todas las regiones compartidas entre nuestros países promoviendo así desarrollo sustentable en áreas indebidamente atendidas hasta el momento, pero hoy con instrumentos actuales, probados, con mayor eficiencia – en suma -, en beneficio de millones de personas.

En los países desarrollados – y viene al caso mencionarlo -, es vista cada vez con más interés la regionalización de la cooperación, que promueve beneficios transversales, como una vía que logra mucho más que los objetivos que se proponen los diversos proyectos. Ayuda a la convivencia entre la gente, promueve solidaridad, favorece la instalación de una cultura integradora, afirma valores democráticos, y al generar participación local promueve autoestima y empoderamiento entre muchas otras cosas más.

A su vez hay una consideración particular que hacer en relación con los países mediterráneos que refuerza y avala la propuesta contenida en estas líneas. Aquí vimos que cada país no puede completar lo que quiere hacer de sí, sin tener en cuenta a sus colindantes. Y muy especialmente, ponemos el acento en la necesidad de articular el desarrollo de las regiones compartidas, entre vecinos.

Recientemente, en un seminario dedicado a analizar la situación de los países mediterráneos un ex Presidente boliviano señalaba con vehemencia que *esos países no tienen futuro sino es asociado con las regiones colindantes de los países vecinos*. Es mucho lo que ese concepto hace, desde esa perspectiva singular, para reafirmar el valor de conjugar el destino de las Regiones Compartidas con el de cada país, eje central de estas reflexiones.

-
- (1) Imperativo de la Vecindad y Regiones Compartidas (2): conceptos desarrollados en documentos para la UNESCO, Quito – 1992 – y en documentación de sustento de la Cancillería argentina para la UNESCO;
 - (3) En 1992, las Cancillerías argentina y paraguaya acordaron, con el área regional para las comunicaciones de la UNESCO, - con sede justamente aquí en Quito -, llevar a cabo un Proyecto de Comunicación para la promoción del Desarrollo Sustentable de las Regiones Compartidas. Ese proyecto está parcialmente en desarrollo ya a través de la red cultural argentino paraguaya ARPA mencionada más arriba. Se pretende ampliarlo a su extensión original, a través de una red de radios AM en la región compartida con más el soporte informativo que daría una red de universidades de la región, destinada a brindar conocimientos a sus habitantes – tanto en guaraní como en castellano – sobre temas de interés general que contribuyan a mejorar su calidad de vida. .